

**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS, DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE
LEI Nº 6.235, DE 2023**

PROJETO DE LEI Nº 6.235, DE 2023

Institui a Letra de Crédito do
Desenvolvimento e altera a Lei nº
13.483, de 21 de setembro de 2017.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado SIDNEY LEITE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.235/23, de autoria do Poder Executivo, trata da ampliação dos mecanismos utilizados pelo BNDES e pelos bancos estaduais de desenvolvimento para suas operações de financiamento, com a criação da Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD). Além disso, a proposição autoriza o emprego de três outras taxas de juros, além da Taxa de Longo Prazo (TLP), para remunerar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM), quando aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento.

I.1 – LETRA DE CRÉDITO DO DESENVOLVIMENTO (LCD)

Os arts. 1º a 7º tratam da instituição da Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD), título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, representativo de promessa de pagamento em dinheiro, a ser emitida exclusivamente pelo BNDES ou pelos bancos de desenvolvimento autorizados a funcionar pelo Banco Central, a partir do exercício de 2024, limitado a R\$ 10 bilhões por ano por instituição emissora. A taxa de juros



poderá ser fixa ou flutuante, admitida: **(i)** a variação de índice de preços, permitida a atualização em periodicidade inferior a um ano; **(ii)** a taxa Selic; ou **(iii)** outras formas de remuneração, quando houver, inclusive baseadas em índices ou taxas de conhecimento público. O projeto autoriza a emissão da LCD com garantia real, constituída mediante penhor ou cessão de direitos creditórios elegíveis, identificados em cesta de garantias a ser vinculada às LCD. Adicionalmente, comina ao Conselho Monetário Nacional o disciplinamento das condições de emissão das LCD.

A proposição estipula que os rendimentos produzidos pelas LCD, inclusive ganho de capital auferido na alienação, sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, exclusivamente na fonte, às seguintes alíquotas: **(i)** zero por cento, quando: a) auferidos por pessoa física residente ou domiciliada no País; ou b) pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior que realizar operações financeiras no País de acordo com as normas e as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); e **(ii)** 15%, quando auferidos por pessoa jurídica tributada com base no lucro real, presumido ou arbitrado, pessoa jurídica isenta ou optante pelo Simples Nacional. Espera-se que a isenção fiscal possa ser repassada integralmente aos tomadores de recursos, possibilitando redução das taxas de juros para as empresas.

Em obediência ao art. 143 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – LDO 2024 (Lei nº 14.791, de 29/12/23), o projeto determina que esses benefícios tributários terão o prazo de cinco anos, após o qual será avaliada a efetividade do instrumento no alcance de seus objetivos, para fins de sua manutenção, revisão ou ampliação. Além disso, define-se que a instituição emissora deverá disponibilizar em seu sítio eletrônico o relatório anual de efetividade, com a identificação dos projetos apoiados pela instituição financeira em montante equivalente às emissões de LCD e sua aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.



I.2 – ALTERAÇÕES À LEI Nº 13.483, DE 21/09/17

Por sua vez, o art. 8º introduz a possibilidade de que três outras taxas de juros remunerem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e os financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES, além da TLP. São elas: **(i)** a Taxa Prefixada, composta pela taxa de juros prefixada baseada na estrutura a termo da taxa de juros das Letras do Tesouro Nacional (LTN) e das Notas do Tesouro Nacional Série F (NTN-F) para o prazo de 5 anos; **(ii)** a Taxa Prefixada MPME, composta pela taxa de juros prefixada baseada na estrutura a termo da taxa de juros das LTN e das NTN-F para o prazo de 3 anos, aplicável exclusivamente para micro e pequenas empresas, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14/12/06, e para médias empresas, conforme critérios estabelecidos pelo CMN; e, no caso específico de operações de financiamento com recursos do FAT, **(iii)** a taxa Selic, desde que a parcela dos recursos aplicada no referido indexador não seja superior a 50% do saldo integral dos recursos repassados conforme o disposto no § 1º do art. 239 da Constituição, que prevê o repasse ao BNDES de, no mínimo, 28% da arrecadação do PIS/Pasep para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

A proposição inclui as duas novas Taxas Prefixadas no rol das disposições referentes à TLP constantes do texto vigente da Lei nº 13.483/17. Assim, prevê que a parcela prefixada da TLP e as Taxas Prefixadas serão as vigentes na data de contratação da operação e serão aplicadas uniformemente durante o prazo do financiamento. Preconiza, também, que a TLP e as Taxas Prefixadas não se aplicam aos recursos dos Fundos utilizados em operações de financiamento de empreendimentos e projetos destinados à produção ou à comercialização de bens e serviços de reconhecida inserção internacional, cujas obrigações de pagamento sejam denominadas ou referenciadas em dólar norte-americano, em euro ou em moeda de livre conversibilidade definida pelo CMN. Permite, no entanto, a remuneração pelas três taxas no caso de as operações serem denominadas e referenciadas em moeda nacional.

O projeto prevê, ainda, que, na hipótese de financiamento de projetos de concessão, permissão ou autorização para exploração de serviços



públicos, a instituição financeira possa adotar a parcela pré-fixada da TLP e as Taxas Prefixadas vigentes na data do respectivo leilão.

A proposição mantém a forma de determinação da TLP constante do texto vigente da Lei nº 13.483/17 e estipula que as Taxas Prefixadas terão vigência mensal, com início no primeiro dia útil de cada mês-calendário, e corresponderão à média aritmética simples das taxas para o prazo de 5 ou de 3 anos da estrutura a termo da taxa de juros das LTN e das NTN-F, apuradas diariamente, no período de 3 meses que antecede a sua definição. Autoriza, porém, que o período de apuração da média aritmética simples aplicável à determinação da TLP e das Taxas Prefixadas possa ser alterado para até 12 meses, com vistas a reduzir a volatilidade das taxas da NTN-B, da LTN e da NTN-F sobre as três taxas.

O projeto preconiza, ademais, que o BNDES recolherá ao FAT, semestralmente, até o décimo dia útil do mês subsequente ao seu encerramento, o valor correspondente à remuneração dos recursos aplicados em operações de financiamento, decorrente da aplicação das quatro taxas de juros – e não mais apenas da TLP, conforme o texto vigente da Lei nº 13.483/17 – sobre as respectivas operações de financiamento contratadas. Com relação à repactuação das condições contratuais dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES que tenham a TJLP como remuneração, a proposição define que os saldos desses financiamentos sejam remunerados pela TLP ou pelas Taxas Prefixadas, para operações de financiamento contratadas entre o BNDES e seus tomadores e pela TJLP, para as operações de financiamento contratadas até 31/12/17.

Na justificação do Projeto, o Poder Executivo argumenta que as transformações em curso no mundo abrem uma oportunidade para o Brasil se reinserir na economia internacional pela agenda de mudança climática. De acordo com o documento, essa reinserção requererá instrumentos de política pública para mobilizar atores privados ao esforço de descarbonização. Para tanto, na visão do Poder Executivo, é fundamental, para o caso do Brasil, recompor instrumentos que permitam ao BNDES e demais bancos de desenvolvimento mobilizar esforços nesta direção.



Nas palavras do documento, para fazer frente a esse desafio, os bancos de desenvolvimento precisam contar com instrumentos de captação que complementem e diversifiquem suas fontes de recursos tradicionais. De acordo com o Poder Executivo, a experiência internacional indica que a oferta de crédito associada a incentivos, inclusive benefícios fiscais, é essencial para a viabilização de projetos de infraestrutura, indústria, inovação, micro, pequenas e médias empresas, impacto socioambiental, entre outras iniciativas que promovem o acesso ao desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o documento registra que a criação da Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD) visa a tornar as captações dos bancos de desenvolvimento menos onerosas, de modo a permitir a concessão de financiamentos a taxas mais atrativas. Conforme o Poder Executivo, a LCD, ao mesmo tempo que supre a atual lacuna de instrumentos de captação incentivados para os bancos de desenvolvimento, em termos equânimes e harmônicos com o tratamento já disponibilizado para os agentes privados (a exemplo das debêntures de infraestrutura, LCA e LCI), também contribui para o equacionamento do *funding* dos bancos de desenvolvimento, já a partir de 2024, data de previsão do início das emissões pelo texto proposto.

Quanto à Taxa de Juros de Longo Prazo (TLP), o documento considera que, depois de cinco anos da sua instituição, há o entendimento de que ela é de difícil previsão, complexa, volátil, pró-cíclica e inadequada para micro e pequenas empresas. Assim, a proposta em tela envolve uma ampliação das alternativas de taxas de remuneração dos recursos do FAT e do FMM e, por conseguinte, das alternativas de indexadores oferecidos aos clientes pelas instituições financeiras aplicadoras. Propõe-se o seguinte rol de taxas: i) TLP; ii) Taxa SELIC; iii) Taxa Prefixada; iv) Taxa Prefixada MPME.

O Projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 704/23, de 21/12/23. Em 26/03/24, por meio da Mensagem nº 110/24, o Poder Executivo solicitou que fosse atribuído o regime de urgência para a tramitação da proposição.

A matéria foi distribuída, pela ordem às Comissões de Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação, inclusive para exame



da admissibilidade financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da admissibilidade quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O Projeto nº 6.235/23 tramita em regime de urgência, nos termos do art. 64 da Constituição Federal, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas, citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e, como adequada, “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

No que importa relatar, o projeto prevê a redução de alíquotas do Imposto de Renda incidente sobre os rendimentos produzidos pelas LCD e auferidos por pessoas físicas ou jurídicas. A proposição, portanto, institui benefício de natureza tributária do qual decorre renúncia de receita, conforme



estabelece a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Nesse diapasão, à luz da LRF, é necessário que a legislação a ser editada cumpra uma série de requisitos, em especial:

- apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, *caput*);

- demonstração, pelo proponente, de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I);

- indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II).

Ademais, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Lei nº 14.791/23), as proposições legislativas e as suas emendas que importem renúncia de receita ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídas com demonstrativos do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes (art. 132) e demonstrar ausência de prejuízos ao alcance das metas fiscais. Para tanto, as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem, vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação.

Cumpre destacar, ainda, que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido *status* constitucional às disposições previstas na LRF: o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

No que diz respeito à estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o Poder Executivo, em Exposição de Motivos, informou que, dada a



expectativa de emissões de LCD nos anos iniciais de vigência da medida, estima-se “um valor de renúncia da ordem de R\$ 312,5 milhões para 2024, R\$ 937,4 milhões para 2025 e R\$ 1.249,8 milhões para 2026” (EMI nº 00062/2023 MDIC MF). Resta satisfeita, assim, a exigência pertinente à quantificação da renúncia tributária em comento.

Quanto às medidas compensatórias requeridas, consoante reclamam os normativos acima indicados, a já mencionada EMI nº 00062/2023 MDIC MF aduz que “a renúncia estimada será compensada, no que toca ao ano de 2024, pelo impacto orçamentário-financeiro positivo decorrente da edição do Decreto nº 11.764, de 31 de outubro de 2023, que aumentou as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI sobre armas de fogo, munições e aparelhos semelhantes. Para os anos de 2025 e seguintes, o impacto será considerado nas estimativas de receita das respectivas leis orçamentárias”.

Por fim, salienta-se que, nos termos do art. 142 da LDO 2024, as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

- I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos;
- II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e
- III - designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

A esse respeito, § 5º do art. 6º do projeto estabelece que os benefícios tributários terão o prazo de cinco anos, após o qual será avaliada a efetividade do instrumento no alcance de seus objetivos, designando, ainda, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços como órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação da medida.

Pelo exposto, considerando o texto do projeto em análise, verifica-se que a proposição contempla o conjunto de requisitos impostos pela legislação vigente para a concessão de benefícios tributários. Nesse diapasão,



o PL nº 6.235/2023 deve ser considerado adequado e compatível do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Quanto ao mérito, o Projeto de Lei nº 6.235/23 trata da ampliação dos mecanismos utilizados pelo BNDES e pelos bancos estaduais de desenvolvimento para suas operações de financiamento, com a criação da Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD). Além disso, a proposição altera a Lei nº 13.483, de 21/09/17, autorizando o emprego de três outras taxas de juros, além da TLP, para remunerar os recursos do FAT e do FMM, quando aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento.

Os arts. 1º a 7º do projeto em tela instituem a Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD), título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, representativo de promessa de pagamento em dinheiro, a ser emitida exclusivamente pelo BNDES ou pelos bancos de desenvolvimento autorizados a funcionar pelo Banco Central, a partir do exercício de 2024, limitado a R\$ 10 bilhões por ano por instituição emissora.

Trata-se de instrumento de crédito com incentivo tributário, na medida em que os rendimentos produzidos pelas LCD, inclusive ganho de capital auferido na alienação, não são tributados pelo Imposto de Renda, quando auferidos por pessoa física residente ou domiciliada no País ou pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior que realizar operações financeiras no País de acordo com as normas e as condições estabelecidas pelo CMN.

Nesse sentido, os incentivos da LCD se assemelham aos de instrumentos de renda fixa emitidos por bancos – como as Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) e as Letras de Crédito Imobiliários (LCI); de instrumentos de cessão de crédito emitidos por empresas securitizadoras – como os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI); e das debêntures incentivadas de infraestrutura.

Em nossa opinião, a instituição das LCD na forma estipulada pela proposição afigura-se-nos positiva, por três motivos.



Em primeiro lugar, a isenção fiscal pode ser repassada integralmente aos tomadores de recursos, possibilitando redução das taxas de juros para as empresas. Em segundo lugar, as LCD permitirão maior diversificação das fontes de financiamento de longo prazo do BNDES e dos bancos estaduais de desenvolvimento, desonerando o orçamento público de eventuais capitalizações desses bancos. Basta observar, aliás, que, no caso específico do BNDES, nada menos de dois terços de suas obrigações advêm dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em terceiro lugar, pretende-se que os recursos captados via LCD destinem-se a inversões em sustentabilidade, infraestrutura, descarbonização, micro e pequenas empresas e inclusão produtiva, inovação e digitalização, dentre outras. São atividades cujos efeitos positivos extrapolam o campo de ação imediato, estendendo-se a outros setores, no que se convencionou chamar de externalidades positivas. Em geral, ocorre insuficiente investimento privado nessas atividades intensivas em externalidades positivas, dado que o retorno privado é inferior ao retorno social. Os bancos de desenvolvimento buscam, justamente, mitigar essa miopia do mercado, fornecendo capital em condições favorecidas para tais investimentos. As LCD trarão, portanto, instrumentos de captação menos onerosos para os bancos de desenvolvimento, permitindo a concessão de financiamentos a taxas mais atrativas para os setores contemplados.

Por seu turno, o art. 8º do projeto sob exame altera a Lei nº 13.483/17, de modo a ampliar as alternativas de taxas de remuneração dos recursos do FAT e do FMM utilizados pelo BNDES, estendendo tais alternativas, portanto, aos clientes do Banco. Especificamente, propõe-se que, além da Taxa de Longo Prazo (TLP), possam ser também empregadas: (i) a Taxa Prefixada, composta pela taxa de juros prefixada baseada na estrutura a termo da taxa de juros das Letras do Tesouro Nacional (LTN) e das Notas do Tesouro Nacional Série F (NTN-F) para o prazo de 5 anos; (ii) a Taxa Prefixada MPME, composta pela taxa de juros prefixada baseada na estrutura a termo da taxa de juros das LTN e das NTN-F para o prazo de 3 anos, aplicável exclusivamente para micro, pequenas e médias empresas; e, no



caso específico de operações de financiamento com recursos do FAT, (iii) a taxa Selic, sob determinadas condições.

Não vemos óbices à ampliação proposta do rol de taxas de juros a serem utilizadas na remuneração dos recursos do FAT e do FMM pelo BNDES. Trata-se de remunerações vinculadas ao custo de captação do Tesouro Nacional, não impondo, portanto, perdas àqueles Fundos. Quanto à TLP, considera-se que ela é volátil e inadequada para micro, pequenas e médias empresas. De todo modo, a TLP permanece com uma das opções disponíveis para os clientes.

Desta forma, no mérito, somos favoráveis à matéria.

Não foram apresentadas Emendas de Plenário ao projeto.

Em relação à juridicidade da matéria, a proposição revela-se adequada. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido, possuindo seu conteúdo generalidade e harmonia com os princípios gerais do Direito.

A referida proposição atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos termos dos arts. 22, inciso I; 48; e 61, todos da Constituição da República.

No tocante à técnica legislativa, a proposição se amolda aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.1 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Indústria, Comércio e Serviços, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.235, de 2023.

No âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, somos:



- pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.235 de 2023;
- no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.235, de 2023.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.235, de 2023.

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator

2024_***

