

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.615, DE 2000

Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, que “Dispõe sobre o fomento mercantil especial de exportações ou “factoring” de exportação e dá outras providências”.

Autor: Deputado JOÃO HERRMANN NETO

Relator: Deputado ANDRÉ VARGAS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, em epígrafe, de autoria do Deputado João Herrmann Neto, dispõe sobre o fomento mercantil especial de exportações ou “factoring” de exportação e dá outras providências.

À proposição acima, em março de 2001, foi apensado o Projeto de Lei nº 3.896, de 2000, de autoria do Deputado Celso Russomano.

Referidas proposições foram objeto de emenda substitutiva, cuja redação final foi aprovada em março de 2007, quando ocorreu sua remessa ao Senado Federal. No mesmo mês, houve a desapensação do referido PL nº 3.896, em face do seu arquivamento. Destaca-se que o Substitutivo ao PL nº 3.615, de 2000, aprovado nesta Casa, passou a tratar das operações de *factoring* de forma mais ampla, havendo inclusive a alteração da ementa.

A redação final aprovada na Câmara dos Deputados apresenta 17 artigos.

O art. 1º indica o objetivo da proposição e o art. 2º apresenta a definição de fomento mercantil e de direitos creditórios. O art. 3º dispõe que as operações de fomento mercantil serão regidas por contrato específico, o art. 4º estipula as partes desse contrato e o art. 5º determina que as operações de fomento mercantil realizadas com títulos de crédito deverão conter endosso em preto.

Segundo o art. 6º, a sociedade de fomento mercantil será constituída sob a forma de sociedade anônima ou sociedade limitada, tendo por objeto social exclusivo a prática dessa modalidade de negócio, e o art. 7º dispõe que seu nome conterá a expressão “fomento mercantil”, sendo que nele não poderão constar o vocábulo “banco” ou qualquer expressão identificadora de instituição financeira, sendo essas diretrizes aplicáveis também a quaisquer textos de divulgação das referidas sociedades. Por sua vez, o art. 8º trata da composição das receitas operacionais da sociedade de fomento mercantil.

O art. 9º estipula as partes do contrato de fomento mercantil que responderão civil e criminalmente pela veracidade, legitimidade e legalidade do crédito cedido, e que responderão pelos vícios redibitórios e, quando contratualmente previsto, pela solvência do devedor.

O art. 10 trata das operações no mercado internacional, dispondo que a sociedade de fomento mercantil, como cessionária de crédito à exportação, responsabiliza-se pela respectiva cobertura cambial. O parágrafo único do artigo estabelece penalidades no caso de sonegação de cobertura cambial de valores de exportação.

De acordo com o art. 11, as vedações à atividade de fomento mercantil são as seguintes: (i) adquirir créditos de entidades integrantes da administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (ii) executar operações de natureza própria daquelas realizadas pelas instituições financeiras; e (iii) captar recursos do público, exceto por meio de valores mobiliários.

Nos termos do art. 12, a sociedade de fomento mercantil somente poderá funcionar mediante autorização de órgão designado pelo

Poder Executivo, ao qual competirá a aplicação de penalidades e a regulação e a fiscalização de suas atividades.

Os arts. 13 a 15 estabelecem penalidades para determinadas condutas da sociedade de fomento mercantil, e o art. 16 dispõe que essas sociedades terão o prazo de cento e oitenta dias para se adaptarem aos preceitos estipulados.

Por fim, o art. 17 estabelece que a data de entrada em vigor da Lei decorrente desta proposição é a data de sua publicação.

Após a remessa ao Senado Federal, a proposição foi aprovada naquela Casa Legislativa nos termos de novo Substitutivo, que contém 31 artigos, dispostos em cinco capítulos.

No art. 1º observa-se o objetivo da proposição, disciplinando a lei os contratos de fomento empresarial e as sociedades de fomento empresarial. Para isso, estabelece que, para os fins do projeto, são sinônimas as expressões “fomento empresarial”, “fomento mercantil”, “fomento comercial”, “faturização” e “factoring”.

O Capítulo I, que engloba os arts. 2º a 9º, trata do contrato de fomento empresarial. O art. 2º apresenta a definição de contrato de fomento empresarial, que é aquele no qual uma parte transmite à outra, total ou parcialmente, a título oneroso, créditos decorrentes de suas atividades empresariais. Seu parágrafo único relaciona os serviços que também poderão ser previstos nesse contrato.

Nos termos do art. 3º, o contrato será necessariamente escrito; o art. 4º dispõe sobre as formas de garantia de cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de fomento empresarial e o art. 5º trata da apresentação e aprovação dos documentos para a transmissão dos créditos. O parágrafo único do art. 5º não apenas estabelece que os créditos aprovados serão relacionados em aditivo contratual, mas também especifica as informações que constarão desse aditivo.

O art. 6º regula a transmissão de títulos aplicáveis às operações de fomento empresarial; o art. 7º trata da remuneração da operação de fomento empresarial e o art. 8º dispõe sobre as responsabilidades do faturizado quanto à veracidade, legitimidade e legalidade do crédito transferido e, havendo previsão, pelo pagamento, no caso de inadimplemento da

obrigação pelo devedor principal. Já o art. 9º dispõe sobre a responsabilidade do faturizador como cessionário de crédito à exportação pelo cumprimento das normas cambiais, no caso de operação no mercado internacional.

O Capítulo II, por sua vez, trata das sociedades de fomento empresarial, e compreende os arts. 10 a 17. O art. 10 dispõe que a sociedade de fomento empresarial é empresária e que somente poderá iniciar suas atividades após inscrição no Registro Público de Empresas. Ademais, estabelece que a sociedade terá como objeto social exclusivo a atividade de fomento empresarial e somente poderá realizar suas operações com empresários ou sociedades empresárias inscritos no Registro Público de Empresas

O art. 11 determina que o nome empresarial da sociedade de fomento empresarial conterá a expressão “fomento empresarial”, “fomento mercantil”, “fomento comercial”, “faturização” e “factoring”, sendo que nele não poderão constar as expressões “banco”, “financeiro”, “financiamento”, “empréstimo”, “investimento” ou qualquer outra que possa sugerir a prática de atividade privativa de instituição financeira.

O art. 12 estabelece vedações à atividade de fomento mercantil, as quais são: (i) captar depósitos do público em geral por instrumentos privativos de instituições financeiras; (ii) executar operações com créditos não decorrentes das legítimas atividades empresariais do faturizado; (iii) executar outras operações de caráter privativo de instituições financeiras; e (iv) praticar operações de fomento empresarial tendo como faturizada qualquer entidade da administração pública indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

O art. 13 prescreve que a sociedade de fomento empresarial não poderá ter como administrador ou controlador pessoa que tenha sido condenada em sentença penal transitada em julgado nos crimes que especifica, bem como contra a qual haja indícios veementes de ter cometido crime previsto por esta proposição.

O art. 14 trata da capacidade econômico-financeira da sociedade de fomento empresarial, que deverá ser comprovada ao órgão regulador, previamente ao ato de sua constituição. Ademais, dispõe que será tacitamente reconhecida essa capacidade econômica caso não haja manifestação do órgão regulador em 30 dias, sendo que, após esse prazo, sobrevindo decisão contrária à comprovação da capacidade, será concedido

novo prazo de no mínimo 30 dias para adequação da sociedade, sob pena de fechamento do estabelecimento. Por sua vez, o art. 15 trata dos documentos que deverão constar do pedido de arquivamento do ato de constituição da sociedade de fomento empresarial.

Já o art. 16 trata das sanções administrativas aplicáveis em decorrência do descumprimento da legislação e o art. 17 relaciona as condições para que, a critério da autoridade fiscalizadora, seja suspenso o procedimento administrativo instaurado para a apuração de infrações aos dispositivos estabelecidos por esta proposição.

A seguir, o Capítulo III apresenta as disposições penais ao longo dos arts. 18 a 22. O art. 18 trata da simulação de operação de fomento empresarial; o art. 19, da captação de depósito por instrumento privativo de instituições financeiras; e o art. 20, da prática de operação privativa de instituição financeira por sociedade de fomento empresarial. O art. 21 relaciona as pessoas às quais são aplicáveis as penas previstas na proposição, e o art. 22 estabelece que as condutas previstas no Capítulo constituem crimes contra a ordem econômico-financeira, aplicando-se, no que couber, o procedimento criminal previsto para os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, devendo a ação penal ser promovida pelo Ministério Público Federal.

O Capítulo IV apresenta as disposições tributárias, e compreende os arts. 23 a 28. O art. 23 trata das receitas do órgão ou entidade designado pelo Poder Executivo para realizar a fiscalização das sociedades de fomento empresarial, dentre as quais se incluem as receitas decorrentes da aplicação de taxa decorrente do exercício de seu poder de polícia, a ser cobrada da sociedade de fomento empresarial, e que terá como base de cálculo o patrimônio líquido da referida sociedade.

O art. 24 estabelece que as pessoas jurídicas que explorarem a atividades de securitização de créditos e aquelas relacionadas no art. 2º da proposição são obrigadas à apuração do Imposto sobre a Renda pelo lucro real.

O art. 25 altera os arts. 15, § 1º, e 20 da Lei nº 9.249, de 1995, que trata, dentre outros, da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido. Essencialmente, o dispositivo eleva de 32% para 45% o percentual aplicado sobre a receita bruta das atividades de fomento empresarial e de securitização de títulos para a

obtenção da base de cálculo para a apuração do valor a pagar no mês para o imposto de renda.

O art. 26 dispõe essencialmente, como alternativa à aplicação do art. 51 da Lei nº 8.981, de 1995, que, para a apuração de lucro arbitrado, quando não for conhecida a receita bruta das atividades de fomento empresarial e de securitização de títulos, poderá ser aplicado o percentual de 10% sobre o montante dos valores creditados no período em conta de depósito ou de investimento mantida em instituições financeiras, acrescido dos valores mantidos com terceiros.

O art. 27 estabelece que as pessoas jurídicas a que se refere o art. 2º da proposição ou as pessoas jurídicas que explorem a atividade de securitização de créditos sujeitam-se: (i) à incidência cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) à alíquota de 0,65% e de 4%, respectivamente; e (ii) à incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido à alíquota de 15%.

Já o art. 28 dispõe que a receita bruta e o faturamento do faturizador corresponderão à sua remuneração, sem prejuízo das exclusões previstas em lei.

Por sua vez, o Capítulo V trata das disposições finais, e engloba os arts. 29 a 31. O art. 29 estabelece que não estão sujeitas às disposições da lei que resultar da proposição: (i) as Companhias Securitizadoras de Créditos Imobiliários, de que trata a Lei nº 9.514, de 1997; (ii) as Companhias Securitizadoras de Direitos Creditórios do Agronegócio, de que trata a Lei nº 11.076, de 2004; e (iii) os Fundos de Investimento em Direitos Creditórios disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional.

O art. 30 dispõe que a cobrança da taxa decorrente do exercício do poder de polícia do órgão ou entidade designado pelo Poder Executivo para realizar a fiscalização das sociedades de fomento empresarial ocorrerá no exercício seguinte ao do início das atividades de fiscalização a seu cargo.

Por fim, o art. 31 dispõe que a entrada em vigor da Lei decorrente desta proposição ocorrerá após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação, exceto em relação aos arts. 14 a 17, que entrarão em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua regulamentação.

Em 10 de agosto de 2010, a Câmara dos Deputados recebeu o Ofício nº 1627/2010, que informa que o Senado Federal aprovou, em revisão, nos termos do Substitutivo elaborado por aquela Casa Legislativa, o Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 2007 (PL nº 3.615, de 2000, nessa Casa).

Em 17 de novembro de 2010, a proposição foi aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, tendo como Relator o Deputado Bruno Rodrigues, que opinou pela aprovação do PL nº 3.615, de 2000, na forma apresentada pela Câmara dos Deputados, e pela rejeição do Substitutivo aprovado, em revisão, no Senado Federal.

Em 15 de dezembro de 2010, a proposição foi distribuída à Comissão de Finanças e Tributação, tendo como relator o Deputado Andre Vargas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto a sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, *in verbis*:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”.

Analisando o Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, verificamos que não traz implicação financeira ou orçamentária às finanças públicas federais. Da mesma forma, verificamos que o Substitutivo aprovado

pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), bem como aquele aprovado no Senado Federal, não trazem implicação orçamentária e financeira, eis que apenas regulamentam atividade de fomento mercantil sem impingir obrigações específicas ao erário.

Com relação ao mérito, cabe observar, preliminarmente, que o projeto de lei em tela procura regular a atividade de fomento mercantil ou *factoring* que, como é sabido, é de crucial importância para as empresas brasileiras e, conseqüentemente, para a economia nacional.

Cumprе lembrar que, em março de 2007, a proposição foi aprovada, na forma de Substitutivo, por esta Câmara dos Deputados. Naquela oportunidade, a proposição foi encaminhada ao Senado Federal que, todavia, alterou de forma profunda o texto aprovado nesta Casa.

Observa-se que, não obstante a inegável boa intenção dos colegas Parlamentares que analisaram a proposição no Senado Federal, a versão aprovada nesta Casa, inicialmente, e confirmada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, mais se coaduna com a nossa realidade e legislação em vigor, mostrando-se, por conseguinte, melhor para a economia brasileira.

Por isso, peço vênia para adotar integralmente as justificativas que, com muita propriedade, foram defendidas pelo nobre Relator na CDEIC, Dep. Bruno Rodrigues, a seguir comentadas.

Segundo referido Relator, uma das alterações se refere ao objetivo das empresas de fomento, ou melhor, à própria definição da atividade de fomento empresarial. É preciso ter em conta que a prestação de serviços é um componente de destaque da atividade de fomento mercantil, sendo, inclusive, um importante elemento diferenciador em relação às atividades prestadas por instituições financeiras.

Explica o relator na CDEIC que, dentre as modalidades de negócios mais importantes desempenhadas pelas empresas de fomento mercantil está o “fomento à produção”, no qual a empresa cliente recebe todo o apoio para a aquisição de matéria-prima para a viabilização de determinado processo produtivo, ou a atividade conhecida como *trustee*, que consiste em um serviço voltado ao acompanhamento das contas a receber e a pagar das empresas clientes. Deve-se destacar ainda a gestão de crédito, atividade complexa cujo correto assessoramento pode simplificar ao extremo os serviços

administrativos e contábeis das empresas clientes, com uma redução importante em seus custos. Esses serviços que ocupam espaço relevante da atividade estão todos previstos no art. 2º, incisos I a III, do projeto aprovado nesta Casa, como integrantes do fomento mercantil. É digna de nota a possibilidade de que os empresários não precisem vender seus direitos creditórios porque já se encontram capitalizados, não obstante requeiram apoio profissional das empresas de fomento para aperfeiçoar sua capacidade gerencial.

Entretanto, esta realidade de mercado não foi consagrada no texto aprovado no Senado, que estipula que a atividade de fomento empresarial é aquela no qual uma parte transmite à outra, total ou parcialmente, os créditos decorrentes de suas atividades empresarias. Sob esta ótica, a transmissão de créditos seria a condição essencial para o fomento mercantil, sem a qual as empresas prestadoras dos serviços anteriormente mencionados não poderiam ser como tal consideradas.

Desta forma, consideramos mais apropriada e condizente com a realidade de mercado a redação aprovada nesta Câmara dos Deputados, em que a negociação de créditos também pode ser prestada pelas empresas de fomento sem, contudo, revestir-se de condição essencial para a sua constituição. A propósito, este também é o entendimento exarado pela legislação em vigor que, por meio da Lei nº 9.249, de 1995, em seu art. 15, dispõe sobre o conceito de fomento mercantil, estabelecendo que se trata de “prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção de riscos, administração de contas a pagar e a receber, compra de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços”. Assim, a legislação não estabelece como imprescindível a compra de direitos creditórios.

Enfatiza também o parecer da CDEIC que a questão do objetivo das atividades das empresas de fomento não é o único aspecto sobre o qual devem ser tecidas considerações. Ainda que essas empresas possam adquirir direitos creditórios, essa atividade não é, de forma alguma, própria de instituição financeira. A questão crucial refere-se ao fato de que não são captados recursos do público nesse processo, de maneira que não há forma de geração de risco sistêmico, ao contrário do que ocorre com as instituições financeiras, que efetuam a intermediação de recursos e têm o potencial de criar moeda.

Como a base das operações de fomento é efetuada por meio de capital próprio, sem risco de desestabilização do Sistema Financeiro Nacional, não há razão suficientemente forte que justifique a estipulação, por parte de um órgão regulador, de valores mínimos de capital para o exercício da atividade.

Ademais, também consideramos inadequado que um órgão regulador estipule requisitos de capital mínimo regulamentar para as empresas de fomento, conferindo-lhes um tratamento similar ao destinado a bancos e outras instituições financeiras. O mais adequado é o projeto da Câmara, que já prevê a fiscalização das atuais empresas de fomento e a autorização prévia ao funcionamento de novas *factorings*.

Nessa linha, acrescente-se que o Substitutivo do Senado estabelece valores rígidos a serem recolhidos das empresas de fomento mercantil a título de taxa de exercício de poder de polícia. A questão é que sequer se vislumbram os efetivos custos reais decorrentes das atividades de fiscalização, sem mencionar que, na entrada em vigor da lei, essas taxas serão devidas mesmo que esse órgão sequer tenha iniciado as atividades de fiscalização. Ademais, como as taxas estão fixadas por lei, para que seja efetuada a sua adequação à realidade seria necessária a elaboração de nova lei, o que nos parece inadequado.

No que tange às expressivas alterações no regime de tributação das empresas de fomento, a justificativa apresentada essencialmente refere-se a uma necessidade de adequação ou aproximação de seu regime tributário àquele tipicamente aplicado às instituições financeiras, não tecendo, contudo, qualquer consideração sobre o efetivo impacto arrecadatário dessas mudanças. Assim, além de considerarmos temerária a medida, uma vez que não foram estimados os efeitos sobre a carga fiscal do setor, ressaltamos, uma vez mais, que as empresas de fomento não são do setor financeiro, de forma que entendemos que a atual sistemática de apuração de seus tributos deve ser mantida.

Entendemos que essas são algumas das principais motivações pelas quais optamos pelo projeto aprovado na Câmara dos Deputados, apesar dos efetivos e legítimos esforços de aperfeiçoamento efetuados pelo Senado Federal que acarretaram, todavia, profundas alterações, em revisão, nesse texto.

Assim, em face do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública federal, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, do Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, bem como do Substitutivo aprovado pelo Senado Federal, e, no mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados, e pela rejeição do Substitutivo aprovado, em revisão, pelo Senado Federal.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ANDRÉ VARGAS
Relator