

# UNAFISCO NACIONAL

Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

Gestão 2016-2019

PERGUNTAS E RESPOSTAS

# Securitização dos Créditos Tributários Parcelados

# DIRETORIA - Triênio 2016/2019

## **Presidente**

Kleber Cabral

## **1º Vice-Presidente**

Amilton Paulo Lemos

## **2º Vice-Presidente**

Antonio Dias de Moraes

## **Secretário-Geral**

Eduardo Artur Neves Moreira

## **1º Secretário**

Luiz Gonçalves Bomtempo

## **Diretora de Finanças e Contabilidade**

Massumi Takeishi

## **Diretora-Adjunta de Finanças e Contabilidade**

Maria Aparecida Gerolamo

## **Diretor de Administração**

José Ricardo Alves Pinto

## **Diretor de Assuntos Jurídicos**

Luiz Antonio Benedito

## **Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Eduardo de Andrade

## **Diretor de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos**

Mauro José Silva

## **Diretor de Comunicação Social**

Kurt Theodor Krause

## **Diretor-Adjunto de Comunicação Social**

Alcebádes Ferreira Filho

## **Diretor de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social**

Ivaldo Helvio Pinto Rêgo

## **Diretora-Adjunta de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social**

Edith Ascensão Pereira Benvindo

## **Diretor de Eventos Associativos, Recreativos e Culturais**

César Urbano Corrêa

## **Diretor de Convênios e Serviços**

Nicolau Gomes da Silva

## **Diretor-Adjunto de Convênios e Serviços**

Carlos Alberto Ramos G. Pacheco

## **Diretor de Coordenação das Representações Regionais**

Marco Aurélio Baumgarten de Azevedo

## **1ª Diretora Suplente**

Nélia Cruvinel Resende

## **2º Diretor Suplente**

Narayan de Souza Duque

## **3ª Diretora Suplente**

Ivone Marques Monte

## **CONSELHO FISCAL**

### **Efetivos:**

Marilena Fonseca Fernandino

Paulo Fernandes Bouças

Marcello Escobar

### **Suplentes:**

Hildebrando de Menezes Vêras

Celso Fernandes

Jorge do Carmo Sant'Anna

## **Publicação da Unafisco Nacional**

### **Departamento de Comunicação Social**

**Diagramação:** Núcleo Cinco

**Estagiária da Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos:** Theresa Raquel Moreira  
Horner Hoe

### **Assessoria de imprensa:**

Rapport Comunica

[www.rapportcomunica.com](http://www.rapportcomunica.com)

(11) 2765-2179

### **Assessoria parlamentar:**

Ilma Ferreira Lima

[ilma.lima@unafiscoassociacao.org.br](mailto:ilma.lima@unafiscoassociacao.org.br)

(61) 9-9986-1760

Para obter mais informações sobre o tema, entre em contato pelo telefone

**(11) 3228-4766** ou e-mail

[estudostecnicos@unafiscoassociacao.org.br](mailto:estudostecnicos@unafiscoassociacao.org.br)

**novembro/2016**

# **UNAFISCO NACIONAL**

Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

Gestão 2016-2019

PERGUNTAS E RESPOSTAS

# **Securitização dos Créditos Tributários Parcelados**



**UNAFISCO**  
**ASSOCIAÇÃO**  
**NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores  
Fiscais da Receita Federal do Brasil



## INTRODUÇÃO

Assistimos durante o ano de 2016, além dos desdobramentos de uma crise política, ao agravamento de uma grave crise fiscal com previsão de um déficit anual de 170 bilhões de reais.

Diante da premência de medidas que atenuem a crise, algumas propostas paliativas têm sido discutidas pelo Poder Legislativo, entre elas, a possibilidade de cessão/securitização de créditos tributários.

Estamos convictos de que a verdadeira e definitiva solução para a grave crise fiscal é um pacto nacional de combate à sonegação de modo a gradualmente eliminarmos essa vergonha nacional que anualmente impede que ingressem nos cofres públicos mais 500 bilhões de reais - 370 bilhões só em tributos federais. Se em três anos reduzíssemos 25% da sonegação, teríamos, não só em um ano mas para sempre, o ingresso de mais de 90 bilhões anuais nos cofres públicos. Certamente, os orçamentos da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal sentiriam o alívio que tal medida traria para o País.

Porém, enquanto lutamos para que nossos parlamentares e governantes sejam sensibilizados para tal alternativa definitiva de solução para a crise fiscal, temos que tratar de melhor esclarecer os Auditores Fiscais da Receita Federal e toda a sociedade sobre o alcance das medidas paliativas que são discutidas em nosso parlamento.

Com esse objetivo é que a Unafisco Nacional edita o presente trabalho que trata especificamente da possibilidade de cessão/securitização de créditos tributários parcelados, que consta do conteúdo do PLS 204/2016 em discussão no Senado Federal.

**UNAFISCO NACIONAL**

## 1- EM QUAIS PROJETOS A CESSÃO/SECURITIZAÇÃO ESTÁ SENDO DISCUTIDA NO CONGRESSO NACIONAL?

Existem três projetos de lei em discussão no Congresso Nacional, dois na Câmara e um no Senado:

Projetos na Câmara:

- ◆ Projeto de Lei Complementar 181/2015 – prevê a alteração na redação do Código Tributário Nacional. Entre outras alterações, inclui o artigo 204-A ao CTN, dispondo sobre a possibilidade de cessão de créditos tributários da dívida ativa consolidada da União, Estados, Municípios e DF a pessoas jurídicas de direito privado;
- ◆ Projeto de Lei 3.337/2015 – cria uma lei específica que trata sobre a cessão de créditos da dívida ativa da União a pessoas jurídicas de direito privado. Em 18/10/2016, os dois projetos em tramitação na Câmara estavam na Comissão de Finanças e Tributação com possibilidade de aprovação de urgência.

Projeto no Senado:

- ◆ Projeto de Lei do Senado 204/2016 – altera, entre outros dispositivos legais, a Lei 4.320/64, com a inclusão do artigo 39-A, que dispõe sobre a permissão de cessão de direitos creditórios, originados de créditos tributários e não tributários, parcelados, inscritos ou não em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado. Em 18/10/2016, estava na Comissão de Assuntos Econômicos aguardando a realização de audiência pública.

## 2- O QUE É SECURITIZAÇÃO?

A securitização, no modelo da iniciativa privada, é um processo pelo qual uma empresa (originadora ou cedente), que possui um crédito, transfere para outra empresa (securitizadora) ou para um fundo (Fundo de Investimento em Direito Creditório-FIDC) seu direito creditório. A securitizadora ou o FIDC agrupa diversos ativos financeiros em diferentes níveis e oferta-os publicamente no mercado de capitais (no caso de securitizadora) ou oferta cotas (no caso do FIDC). Em tese, é uma operação financeira que tem como objetivo antecipar o recebimento do crédito pela empresa originadora, convertendo recebíveis futuros em ativos líquidos presentes. Geralmente, é utilizada para créditos oriundos de financiamento de veículos, crédito pessoal e créditos de pessoa jurídica.

### **3- O QUE É UMA SPE?**

SPE é uma sociedade de propósito específico. É uma sociedade empresária criada para um ou mais negócios determinados, conforme art. 981, parágrafo único do Código Civil (CC). Quando o modelo de securitização opta pela existência de uma SPE, deve ser criada uma sociedade de economia mista (S/A) que deverá seguir todo o regramento da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

### **4- O QUE É FIDC?**

FIDC são Fundos de Investimentos em Direito Creditório. De acordo com a BM&FBovespa, o FIDC é “uma comunhão de recursos que destina parcela acima de 50% do seu respectivo patrimônio líquido para aplicações em direitos creditórios”. O fundo compra de uma empresa créditos a receber, por um valor abaixo do valor real do crédito, e essa diferença de valores é utilizada para remunerar os investidores do fundo.

É uma das modalidades de securitização que prescinde da criação de uma estatal securitizadora (SPE).

### **5- SECURITIZAÇÃO É O MESMO QUE CESSÃO? QUAL A DIFERENÇA?**

Não. Pode-se dizer que a cessão é um passo inicial necessário para que aconteça a securitização. A cessão de créditos consiste na transmissão onerosa, pelo credor, de seu direito de crédito a um terceiro.

### **6- NA REDAÇÃO ATUAL DO SUBSTITUTIVO DO PLS 204/2016, OS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PARCELADOS QUE SERÃO CEDIDOS DEVEM SER OBRIGATORIAMENTE USADOS EM SECURITIZAÇÃO?**

Não. A cessionária adquire os créditos e não está obrigada a realizar uma securitização. Poderá revender os créditos adquiridos até mesmo para o próprio devedor do crédito tributário.

## **7- NA REDAÇÃO ATUAL DO PLS 204, A CESSIONÁRIA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PARCELADOS PODE ADQUIRIR CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS QUE TEM ELA MESMA, EMPRESA DO GRUPO OU EMPRESA INVESTIDA COMO SUJEITO PASSIVO (DEVEDOR)?**

Sim. O PLS 204/2016 não estabelece qualquer restrição que impeça que uma cessionária adquira créditos nos quais ela mesma, empresa do grupo ou investida conste como devedora.

## **8- ESTÃO QUERENDO CEDER/SECURITIZAR TODA A DÍVIDA ATIVA?**

O PL 181/2015 tem como objeto a cessão de créditos de natureza tributária inscritos em dívida ativa.

O PL 3.337/2015, em sua redação atual, não especifica quais créditos da dívida ativa poderão ser cedidos.

O PLS 204/2016 prevê a cessão apenas dos créditos já parcelados, tributários ou não, inscritos em dívida ativa ou não.

Logo, a cessão/securitização que consta do PLS 204/2016 vai atingir apenas créditos tributários parcelados, inscritos em dívida ativa ou não.

Atinge, portanto, créditos tributários, ainda que não inscritos, mas com uma característica essencial: devem estar parcelados, ou seja, só a parte “nobre”, com relação a qual o próprio devedor já confessou e está pagando.

## **9- O PLS 204 PREVÊ A CESSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PARCELADOS, A SECURITIZAÇÃO OU AMBOS?**

O PLS 204 prevê a cessão de créditos, tributários e não tributários, objeto de parcelamento, a entidades privadas. Após a cessão por parte do ente federado, caberá à instituição que adquiriu o direito creditório realizar a securitização dos créditos, se assim preferir. Mas poderá ceder a terceiro o crédito adquirido ou mesmo poderá ceder ao próprio sujeito passivo (devedor) que se beneficiará do deságio.



## **10- OS CRÉDITOS PARCELADOS NO ÂMBITO DA RECEITA FEDERAL SERIAM ATINGIDOS?**

Sim, em especial no caso de aprovação do PLS 204/2016, pois este trata especificamente dos créditos parcelados, inscritos ou não em dívida ativa.

## **11- A CESSÃO OU A SECURITIZAÇÃO ENVOLVE DESÁGIO MESMO SE O CRÉDITO ENVOLVIDO FOR UM CRÉDITO “NOBRE”, COMO SÃO AQUELES DOS PARCELAMENTOS?**

Sim. Apesar de o texto dos projetos de lei não dispor sobre a existência do deságio, o valor a ser negociado será menor do que o valor nominal do crédito cedido, pois assim é garantida a remuneração da entidade adquirente, tornando a operação mais atrativa aos cessionários.

## **12- QUE DESÁGIO SERÁ APLICADO?**

Os projetos de lei que tramitam atualmente são omissos com relação ao limite de deságio e às taxas de juros que estarão envolvidas nas operações.

No entanto, temos um exemplo de Minas Gerais que realizou em 2012 uma securitização por meio da Minas Gerais Participações e teve aplicado deságio de 82% - cedeu 1,8 bilhão de créditos tributários parcelados para garantir a emissão de debêntures no montante de 316 milhões.

## **13- QUE TAXA DE JUROS O MERCADO RECEBERÁ?**

O PLS 204/2016, e mesmo os outros dois projetos que tramitam na Câmara, não limita ou estabelece a taxa de juros para os investidores, mas temos o exemplo de Belo Horizonte no qual foi concedida uma remuneração de IPCA+11% aos investidores.

## **14- QUANTO EXISTE DE CRÉDITO PARCELADO NA RECEITA FEDERAL?**

Há 66 bilhões de créditos tributários parcelados ativos no âmbito da Receita Federal.

## **15- QUE INADIMPLÊNCIA EXISTE NOS PARCELAMENTOS DA RECEITA FEDERAL?**

Logo nos primeiros meses do parcelamento, a Receita Federal informa que cerca de 20% dos contribuintes ficam inadimplentes. Mas não temos informação sobre a inadimplência geral, após ultrapassada a fase inicial. Supõe-se que seja bem menor que 20%.

## **16- É POSSÍVEL ESTIMAR O DESÁGIO?**

Considerando uma inadimplência de 20%, uma taxa de administração de 10% ao ano e uma remuneração ao investidor de 0,5% ao mês superior à Selic, podemos estimar que as instituições financeiras irão atribuir um deságio de, no mínimo, 60%.

## **17- QUE TIPOS DE EMPRESAS SERÃO ENVOLVIDAS NA OPERAÇÃO?**

A operação de securitização é complexa e segue regramento da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), portanto, exigirá a contratação de assessorias financeiras, empresas de *rating*, administradoras de fundos e vários operadores e intermediadores do mercado financeiro.

## **18- JÁ HOUVE ALGUMA SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PARCELADOS EM ALGUM ESTADO OU MUNICÍPIO?**

Sim, operações de securitização de créditos parcelados já ocorreram nos Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo e na cidade de Belo Horizonte, entre outras.

## **19- QUAL O MODELO UTILIZADO PARA AS SECURITIZAÇÕES EXISTENTES EM ESTADOS E MUNICÍPIOS?**

Atualmente, Estados e Municípios realizam o processo de securitização por meio da criação de uma empresa estatal do tipo SPE (sociedade de propósito específico). A SPE emite e oferta títulos e valores mobiliários ao mercado de capitais, lastreados nos direitos creditórios do respectivo ente da Federação.

A SPE é remunerada com a arrecadação das parcelas dos créditos cedidos e, com esses valores, realiza o pagamento de juros e correção monetária aos investidores que adquiriram as debêntures.

## **20- QUANTO TEMPO PODE DEMORAR ENTRE A APROVAÇÃO DA LEI E A PRIMEIRA CESSÃO/SECURITIZAÇÃO?**

Não há um prazo determinado entre a aprovação da lei e o início das operações de cessão ou securitização dos créditos. Entretanto, no modelo existente em São Paulo, com utilização de uma SPE - a Companhia Paulista de Securitização (CPSEC) - houve um período de espera de mais de dois anos, entre a aprovação da lei estadual, que regulamentava a cessão dos créditos, e o recebimento dos primeiros recursos em caixa. Isso ocorreu porque nesta situação foi necessária a criação de uma empresa estatal, responsável pela securitização dos créditos, bem como a contratação de assessorias, empresas de *rating* e empresas distribuidoras de título mobiliários para atender ao regramento da CVM.

## **21- NO CASO DE INADIMPLÊNCIA, QUEM FICARÁ COM O PREJUÍZO?**

No caso de securitização com utilização de SPE, a empresa deverá arcar com os prejuízos, pois se os devedores não pagarem ela irá manter a remuneração dos investidores. Como a SPE é uma empresa com maioria do capital do ente federado, então será este que ficará com o prejuízo.

No caso de securitização utilizando o FIDC, a inadimplência irá ser embutida no deságio, transferindo o ônus da inadimplência ao poder público, mas ficando com o saldo recuperado para o FIDC. Então, serão os entes federados que ficarão com o ônus da inadimplência, enquanto os investidores ficam com os lucros dos recursos dos inadimplentes recuperados pelo trabalho da administração pública.

## **22- A REDAÇÃO ATUAL DO PLS 204/2016 PREVÊ UMA DESTINAÇÃO ESPECÍFICA PARA OS RECURSOS OBTIDOS COM A CESSÃO/SECURITIZAÇÃO. ISSO É CONSTITUCIONAL?**

Não. É totalmente inconstitucional, pois viola as vinculações e desvinculações previstas na Constituição Federal (CF).

Ademais, desvia recursos da previdência social. O PLS 204/2016 prevê que até 30% dos recursos obtidos com a cessão/securitização serão destinados a investimentos.

Exemplo:

(1) uma receita de PIS e de COFINS deveria, por determinação constitucional, ser empregada em seguridade social (saúde, assistência social e previdência) somente. Pelo projeto, 30% da receita de um parcelamento de PIS e COFINS poderia ir para investimento geral.

(2) a receita advinda de um parcelamento de contribuição previdenciária iria ter 30% destinados a investimentos, retirando recursos da previdência.

## **23- AS OPERAÇÕES DE CESSÃO/SECURITIZAÇÃO OBEDECEM AOS REGRAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)?**

Não. O Ministério Público de Contas já se manifestou no sentido de que a cessão/securitização é uma operação de crédito que burla a LRF, comprometendo as gestões futuras e prejudicando a sustentabilidade do ente federativo.

## **24- A POSSIBILIDADE DE CESSÃO/SECURITIZAÇÃO NÃO IRÁ INCENTIVAR A CONCESSÃO DE PARCELAMENTOS ESPECIAIS PARA AUMENTAR O VOLUME DE CRÉDITO PARCELADO? EM QUE MEDIDA ISSO AUMENTA A SONEGAÇÃO?**

Sim. Com a possibilidade de realizarem cessões/securitizações, os entes federados ficarão mais propensos a concederem parcelamentos especiais para aumentar o volume de créditos tributários parcelados aptos a fazerem parte da cessão/securitização.

A relação entre concessão de parcelamentos especiais e aumento da sonegação já foi estudada por vários pesquisadores e foi tratada enfaticamente em relatório oficial da Receita Federal.

Estudos de pesquisadores, inclusive credenciados no CNPq, já concluíram que a expectativa da criação de parcelamentos especiais enfraquece a arrecadação atual pelo aumento da sonegação e diminuição da disposição do contribuinte em cumprir voluntariamente suas obrigações tributárias. O chamado hiato tributário aumenta em quatro pontos percentuais por conta dessa expectativa, o que permite estimar que representa uma diminuição da arrecadação de 50 bilhões.

Relatório oficial da Receita Federal aponta que as vantagens oferecidas em parcelamentos especiais “tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e outras vantagens”. No mesmo relatório, a Receita Federal conclui de maneira a não deixar dúvidas que qualquer medida no sentido de concessão de parcelamentos especiais deve ser rejeitada.

## **25- HÁ INCONSTITUCIONALIDADES NA CESSÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PARCELADOS?**

Sim. A cessão dos créditos fere os princípios constitucionais da igualdade e da capacidade contributiva.

(I) Há ofensa ao princípio da isonomia, pois possibilita a existência de tratamento desigual aos contribuintes que se encontram em situação equivalente. Os cessionários, atuando sob a égide do direito privado, não estarão obrigados a oferecer as mesmas condições de pagamento para todos os devedores. Um devedor que seja um grande cliente de um banco certamente terá condições de pagamento mais vantajosas para pagar seus débitos adquiridos pelo banco com o ente público.

(II) Essa mesma situação provoca violação ao princípio da capacidade contributiva, pois haverá a possibilidade de negociação de grandes devedores diretamente com a instituição financeira que adquiriu os créditos sem que seja considerada a capacidade contributiva do devedor. O banco certamente levará em conta o histórico de relacionamento com o devedor e não sua real capacidade contributiva. Há ainda a possibilidade do devedor adquirir

seu próprio crédito com deságio. Dessa forma, os grandes devedores, com mais acesso às instituições financeiras, desfrutarão de condições mais favoráveis para quitar seu débito, ao passo que ao pequeno contribuinte, alçado para a condição de devedor de um banco, restará todo o rigor e meios de coerção típicos das obrigações privadas que as instituições financeiras têm à sua disposição.

## 26- QUAL A POSIÇÃO DA UNAFISCO EM RELAÇÃO AO PLS 204/2016?

**A Unafisco Nacional defende a rejeição do PLS 204/2016 pelos seguintes motivos:**

- A cessão/securitização será feita no “filé mignon” dos créditos tributários, os créditos tributários já parcelados com confissão de dívida do devedor, permitindo que antes da inscrição em dívida ativa sejam cedidos;
- A cessão será realizada mediante um enorme deságio e a União ficará com todo o risco da inadimplência, diretamente ou por meio do aumento do deságio (pergunta 21);
- O PLS 204/2016 prevê destinação de recursos que conflita com a Constituição Federal e retira recursos da previdência (pergunta 22);
- A cessão de créditos tributários parcelados concretiza desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (pergunta 23);
- A possibilidade de cessão/securitização incentivará a concessão de parcelamentos especiais e estes induzem ao aumento da sonegação, o que certamente é contrário ao interesse público (pergunta 24);
- Há violação dos princípios da igualdade e da contributiva (pergunta 25).



**A Unafisco Nacional** – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – é uma entidade associativa de âmbito nacional que representa os Auditores Fiscais da Receita Federal.

As ações da entidade, além de defender os interesses e direitos da categoria, são cada vez mais no sentido de lutar pela implementação de um sistema tributário justo e por uma administração forte e firme no combate à sonegação com respeito ao contribuinte, contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a diminuição das desigualdades sociais.



**UNAFISCO**  
**ASSOCIAÇÃO**  
**NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores  
Fiscais da Receita Federal do Brasil