



**MINISTÉRIO DA FAZENDA  
GABINETE DO MINISTRO  
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

**Agenda de Cooperação Legislativa para o Crescimento**

Documento apresentado pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal

**INTRODUÇÃO**

A economia brasileira se reequilibra. Ela responde à mudança dos termos de trocas do comércio exterior e ao esgotamento das políticas anticíclicas e de maior exposição do setor público ao financiamento de setores da economia.

O realinhamento de preços e a reorientação fiscal iniciada pelo governo no começo de 2015 tiraram o país de uma rota de maior vulnerabilidade e reverteram os quadros mais pessimistas, e injustificados, de expectativas para a economia brasileira.

**I - Os déficits da balança comercial e da conta corrente estão melhorando**, apesar da significativa queda do preço de várias das nossas principais exportações.

**II - A inflação prevista para 2016 e, especialmente 2017, já converge para o centro da meta de 4,5%**, trazendo um importante elemento de estabilidade para nossa economia.

**III - O risco de déficit de energia reduziu-se** de forma significativa, permitindo o desligamento das usinas térmicas mais caras do sistema.

**A principal empresa do país segue um plano estratégico focado em reforçar seu principal negócio**—o da pesquisa e exploração de petróleo, e em desinvestir para se tornar mais eficiente nas suas outras áreas de atuação, como as do refino, transporte de óleo e gás, e distribuição de combustíveis.

Empresas em todo o país estão ajustando seus planos estratégicos, olhando custos, negociando com clientes, fornecedores e todos os parceiros envolvidos no esforço de produção, para aumentar a produtividade e serem mais competitivas e poderem crescer, empregar, gerar riqueza e bem estar no Brasil.

Esse trabalho está sendo feito em meio à incerteza externa e doméstica. A retomada americana tem tido naturais altos e baixos. A reinvenção da economia chinesa, sem contar predominantemente com o motor do crescimento proporcionado pela exportação, também avança de forma não linear. Ambas continuarão gerando volatilidade. Somada à fragilidade na Europa ao conjunto de desdobramentos da conjuntura global na América Latina, o quadro externo indica a necessidade de termos clareza na nossa política econômica.

**A solução para as dificuldades imediatas e futuras evidentemente não é gastar mais, até porque a necessidade de fortalecimento fiscal está evidente. Tampouco é abrir espaço para uma inflação persistente.**

A mudança da meta de superávit fiscal em 2015 e 2016 indica os desafios que enfrentamos na área fiscal, resultado da mudança duradoura dos termos de troca e de seu impacto cíclico no curto prazo, assim como de fatores não econômicos que vêm pressionando a arrecadação de tributos. A vigilância do Banco Central, por seu lado, indica que não podemos permitir que a mudança de preços relativos tenha efeitos secundários que venham a se traduzir amanhã em uma inflação que corroa de maneira persistente o poder de compra do trabalhador e das famílias brasileiras

Então, o que fazer?

#### **PRINCÍPIOS DE AÇÃO**

É indispensável fixar um diagnóstico e estabelecer uma estratégia para a economia que, como vem sendo feito desde o começo do ano, acompanhe e amplie os efeitos benéficos do reequilíbrio fiscal.

Primeiramente, é útil entender que temos estabilizadores automáticos da demanda que ajudarão a atravessar o atual ciclo. Eles são robustos, dado o volume de recursos tempestivamente transferidos às famílias pelo Tesouro Nacional através da folha do setor público, da Previdência, do seguro desemprego, de bolsas, e de inúmeros outros programas sociais.

Esses estabilizadores, no entanto, têm um impacto fiscal cíclico muito significativo, o qual só poderá ser acomodado se melhorarmos a tendência estrutural dos gastos, de forma que se mantenha a solvência do setor público e a confiança em nossa economia.

Manter esses mecanismos de proteção social exigirá avaliação permanente de sua sustentabilidade e dos resultados obtidos. Dada a atual carga tributária, é urgente reforçar a avaliação da qualidade do gasto, inclusive o obrigatório, cujo volume reduz a latitude dos governos federal, estaduais e municipais para investir na infraestrutura. E, com base em

avaliações priorizar o gasto, garantir que se escolhem as ações mais essenciais dentro de um orçamento determinado — dando segurança fiscal e eficácia à ação do governo.

Segundo, para repartir com o setor privado a responsabilidade pela ampliação do investimento em infraestrutura, além da estabilidade fiscal que reduza riscos macroeconômicos e surpresas regulatórias, temos que reforçar, esclarecer esse marco. Dar celeridade e previsibilidade aos investimentos é fundamental para aumentarmos a nossa taxa de investimentos e enfrentarmos os gargalos da nossa economia, permitindo crescermos em um mundo com menor demanda agregada.

Terceiro, temos que ter um compromisso com a excelência e as oportunidades—chaves para o desenvolvimento social de um país que soube criar uma nova classe média. Na economia competitiva em que vivemos, com a diminuição da vantagem dada pelos recursos naturais, esse compromisso será cada vez mais vital, ao permitir mais brasileiros construir o nosso futuro. Os incentivos para agentes públicos e privados têm que ser nessa direção—talvez seja a maior revolução no desenho das nossas políticas.

Promover a concorrência estimula a economia e amplia as oportunidades para mais pessoas e empresas contribuírem para o crescimento da economia. Estimular a educação, não só com mais recursos, mas com foco em programas que tragam resultados claros e valorização da responsabilidade de cada um, habilita, “empodera”, as pessoas, especialmente as mais jovens, a buscarem com mais sucesso aquilo que aspiram na vida.

Portanto, temos que criar uma estratégia que envolva três eixos, ou pilares:

Um pilar de ambiente de negócios e estímulo ao investimento com geração de emprego

Um pilar fiscal que garanta a sustentabilidade fiscal

Um pilar social que dê a cada brasileiro ferramentas para criar seu futuro, e que abra oportunidades para uma economia dinâmica e inclusiva.

Esses eixos serão desenvolvidos por ações administrativas e legislativas.

## **MUDANÇAS PRÓ CRESCIMENTO INICIADAS EM 2015**

No âmbito administrativo já estão em curso importantes ações, algumas representando novos direcionamentos de política:

I – Maior abertura comercial, com o engajamento de vários países na América Latina e da União Européia em discussões de livre comércio.

II – Lançamento de nova rodada de ofertas de concessões em logística, o programa PIL-2, com oportunidades em portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, envolvendo investimentos privados de quase R\$ 200 bilhões e taxas de retorno atraentes. Esse programa já implicou na apresentação de mais de 200 manifestações de interesse por parte de empresas nacionais e estrangeiras, e—no caso de projetos com PMI prontos—colocação de editais em audiência pública para lançamento em breve.

III -Incentivo a novos mecanismos de financiamento da produção, incluindo o mecanismo de debêntures para grandes empresas casadas com empréstimos do BNDES, mudança do lastro das LCA, maior direcionamento de recursos da caderneta de poupança para a construção residencial, segmentação das cooperativas de crédito com simplificação de exigência de acordo com os riscos do tamanho e operações das cooperativas

IV – Foco no reconhecimento da qualidade da nossa produção agroindustrial, com fortalecimento da defesa sanitária, discussões de abertura de mercado na América, Ásia e Europa, e outras medidas, assim como valorização das florestas plantadas e nativas, inclusive como elemento de uma política de mitigação da mudança climática que mantenha nossa liderança na redução das emissões de carbono

V – Medidas de simplificação da arrecadação e facilitação do comércio exterior, com a ampliação do RECOF, início da implementação do SINTER em entendimento com o CNJ e os cartórios de todo o país, aceleração do trabalho do e-social, permitindo que, entre outras coisas, a documentação do comércio exterior já esteja totalmente digitalizada no que toca à receita e brevemente o que toca outros órgãos, como Agricultura, Saúde, etc.

VI – Avanço na gestão junto ao Departamento de Estado dos EUA para uso do sistema de “Global Entry” por brasileiros, como primeiro passo para a dispensa de vistos de viagem para os EUA e conseqüente reciprocidade para turistas e empresários americanos interessados em vir ao Brasil, estimulando negócios e turismo. Essa ação complementa o programa de concessão de aeroportos, que estimulará esse fluxo, especialmente no Nordeste e Sul do país.

VII – Apreciação do mercado de gás, com vistas a ampliar a concorrência e atrair investimentos privados

#### **AÇÕES LEGISLATIVAS PELA ESTABILIDADE, CRESCIMENTO E BEM-ESTAR SOCIAL**

1. No âmbito legislativo, elegeu-se **tratar prioritariamente** um dos principais fatores para a eficiência e escolhas de longo, que é a tributação. Nesse sentido, tem-se trabalhado estreitamente com os Governadores de Estado e o Senado Federal para permitir a **CONVERGÊNCIA DAS ALÍQUOTAS DE ICMS PARA O DESTINO**, o que permitirá os impostos pagos pelo consumidor em determinado estado permanecerem nesse estado, trazer segurança jurídica às empresas e desonerar as exportações. Com esse propósito, o Senado Federal votou a urgência para **o projeto de regularização de capitais no exterior ou INTERNADOS**, cuja receita será destinada preponderantemente para alimentar os Fundos de Desenvolvimento Regional e Infra Estrutura e de auxílio aos estados, criados pela MP 683.

De grande importância também para simplificar a vida das empresas e dar maior eficiência à economia é também **A REFORMA DO PIS-COFINS COM A INTRODUÇÃO DO CRÉDITO FINANCEIRO, cuja votação deveria idealmente se dar ainda em 2015 para as empresas poderem começar a operar no novo ambiente para o PIS já em 2016.**

Hoje o cumprimento das obrigações tributárias consome milhares de horas das empresas, e cria uma série de áreas cinzentas no caso dos impostos sobre o valor agregado, devido à atual

sistemática de se discutir se o insumo se incorpora ou não no produto. Com o crédito financeiro a ser adotado inicialmente no PIS e depois na Cofins todas as empresas passarão a abater esses créditos do imposto devido e identificarão os créditos simplesmente pelo destaque na nota fiscal. A nova sistemática do PIS-Cofins **com alíquotas homogêneas entre setores aumentará significativamente a eficiência da economia e ajudará a dinamizar a indústria nacional** e a melhor integração dos serviços, inclusive de alta tecnologia. A eventual extensão da nova sistemática para o ICMS nos anos vindouros daria um ganho de competitividade permanente para as empresas de mais de 0,5% do PIB.

2. Uma segunda frente de cooperação legislativa pode se dar na **DIMINUIÇÃO DA INCERTEZA ENVOLVIDA NA REALIZAÇÃO E OPERAÇÃO DE GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA**. Nesse sentido podem-se destacar três vias que merecem reflexão com a sociedade e aprimoramento de projetos de lei eventualmente já apresentados, inclusive pelo governo:

I – a criação de mecanismos de licitação de projetos que se distingam daqueles aplicados para as compras rotineiras do Estado. Diversas vertentes acadêmicas sugerem que a aplicação de uma mesma lei para gêneros diferentes de contratos nem sempre é eficiente ou eficaz. Ainda que a atual lei de concessões abebere-se fortemente na lei de licitação que lhe precedeu de perto há mais de 20 anos, verifica-se que, por exemplo, a lei do petróleo já trata os contratos de forma mais independente. Evidentemente, uma mudança que simplifique os mecanismos de licitação deverá dialogar com iniciativas de melhor definição das responsabilidades do agente público.

II – Também merecem discussão medidas para fortalecer as garantias jurídicas das concessões, adotando regras mais em linha com a evolução internacional do direito administrativo que tendem a ver tais contratos como atos jurídicos perfeitos, de forma a **evitar mudanças legislativas sobre a operação dessas concessões com impacto sobre as condições econômicas das mesmas**. Essa evolução exige a redução de outros riscos, inclusive macroeconômicos, hoje acomodados as vezes com ônus fiscal ou sobre os consumidores por conta do reequilíbrio econômico financeiro desses contratos.

III – Finalmente, um canteiro importante será o de se **priorizar o tratamento dado às necessidades de projetos declarados de alto interesse no que tange a licenças e outros diplomas**, com processos que resguardem interesses diretos e difusos, mas não retardem inadequadamente o desenvolvimento desses projetos. Ainda uma vez, tal aprimoramento legislativo exigirá claro diálogo com a LICC de forma a dar meios e responsabilidades aos agentes públicos.

Esses projetos, mais do que “simplificar” o investimento, especialmente em infraestrutura, inserem-se na necessidade de **criarem-se parâmetros para evitar que a ação legislativa involuntariamente crie ou amplie riscos fiscais ou regulatórios**.

3. No mesmo diapasão, é oportuna **LEGISLAÇÃO, INCLUSIVE CONSTITUCIONAL, PARA IMPEDIR LEIS QUE CRIEM NOVAS DESPESAS PARA A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS, SEM QUE HAJA UMA EFETIVA PREVISÃO DE RECEITAS PARA CONTRAPOR-SE A ESSAS DESPESAS**. Assinale-se que esse princípio já se encontra sacramentado na Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que sua observância não seja sempre a mais estrita.

A esse conjunto pode-se adicionar a responsabilização do Poder Pública **pela análise do custo-benefício de inovações de normas regulatórias, inclusive legais**, que impactem empresas e concessionárias de modo geral. A evidente necessidade de se reduzirem custos, sem prejuízo da segurança do trabalhador ou do ambiente, aponta para a urgência de se estabelecerem mecanismos que evitem a oneração excessiva do setor produtivo e mudanças de seu horizonte de custos.

4. No campo tributário, alargando-se o horizonte da cooperação legislativa, há espaço para o Executivo vir a apresentar projeto que possibilite **RENOVAR A LEI DE EXECUÇÃO FISCAL**, aliando as inovações do Novo Código de Processo Civil, com paradigmas mundiais de processo de execução fiscal. O Congresso Nacional já conta com comissão formada por eminentes conhecedores do tema que poderia analisar eventual projeto, com vistas a simplificar processos, dar meios de defesa ao contribuinte e incrementar a arrecadação. No bojo dessa simplificação é urgente também que se introduzam inovações legislativa para a execução administrativa que permitam aumento da eficiência da cobrança dos impostos e do macroprocesso de gestão do crédito tributário, sem recurso a soluções imaginosas.

Essa modernização do fisco e simplificação do pagamento de impostos poderia proveitosamente para a sociedade ser refletida em um **NOVO CÓDIGO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO**, que atualizasse as regras do Decreto-Lei 70.235/72, espelhando a renovação do Processo Administrativo Federal – Lei nº 9.784/99 e, mais recentemente do Código de Processo Civil, e.g., mediante criação de um grupo de trabalho que se beneficie dessa experiência mais recente.

5. No campo financeiro há medidas que, ainda uma vez ampliando o campo da cooperação legislativa, pode-se **RENOVAR A INFRAESTRUTURA FINANCEIRA** necessária para financiar o novo ciclo de crescimento do país. Essas ações, incluindo a tributação dos instrumentos financeiros, também no âmbito das empresas, ajudarão a incentivar nossos produtos e os mercados de capital. Abordar a questão da Resolução Bancária, dentro do preconizado pelo G-20 e ao Conselho de Estabilidade Financeira (FSB – Financial Stability Board) seria também um exemplo de aprimoramento da infraestrutura que permita a ampliação do crédito bancário.

**6. NO CAMPO SOCIAL, HÁ URGÊNCIA EM SE CRIAR MECANISMOS DE MEDIÇÃO DA EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO.** Em muitos países há entidades nos Poderes Legislativo e no Executivo dedicadas e essa tarefa, à qual contribuem no Brasil entidades como o Tribunal de Contas da União e o Instituto de Pesquisa Aplicada. Esse processo necessita, no entanto, ser aprimorado para garantir que cada real gasto pelo governo atinja seu objetivo de melhorar as condições de vida e as oportunidades da população, principalmente dos mais humildes, mais jovens ou mais frágeis. Esse esforço, evidentemente, não deve ser direcionado apenas a programas sociais, mas também às inúmeras renúncias fiscais que favorecem diversos agentes econômicos.

Também é bem vinda a discussão, já iniciada pelo governo em um fórum incluindo trabalhadores, empresários, acadêmicos e representantes diversos da sociedade, da reforma da Previdência Social. **É FUNDAMENTAL A SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, QUE É UM DOS PRINCIPAIS PILARES DA SOCIEDADE.** A cooperação com o Legislativo para definir a idade mínima para aposentadoria pode, portanto, ter um alcance social e econômico

extremamente significativo, inclusive pelo aspecto fiscal com repercussões no custo da dívida pública, entre outros.

A valorização e sustentação da Previdência Social e dos direitos dos trabalhadores através de mecanismos robustos e transparentes também deverão informar o progresso de legislação que aproxime o mercado de trabalho das necessidades das empresas nas suas diversas formas organizacionais. Em particular, o pagamento, inclusive antecipado, de contribuições que gerem direitos aos trabalhadores deve ser garantida de forma nítida.

### **CONCLUSÃO**

Essa agenda de cooperação legislação é uma agenda de construção—mais tijolo do que adereços vistosos, mas junto com a fundação do equilíbrio fiscal, ela permite se construir uma economia dinâmica, mais moderna, que produzirá os empregos e o bem estar que é o desejo de todos e o compromisso do trabalho do governo.

**Joaquim Levy**

Ministro de Estado da Fazenda