



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

RELATÓRIO Nº , DE 2017

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas

(em cumprimento aos Requerimentos CAE nºs 7 e 10, de 2017)

Presidente da CAE: Senador TASSO JEREISSATI

Coordenador do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas:

Senador ARMANDO MONTEIRO



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Sumário

1- Introdução	3
2- Audiências Públicas do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas	9
2.1 - Primeira Audiência Pública (19/04/2017)	10
2.2 - Segunda Audiência Pública (03/05/2017)	13
2.3 - Terceira audiência pública (22/08/2017)	21
2.4 - Quarta Audiência Pública (27/09/2017)	22
3- Evolução e determinantes da Produtividade	28
3.1 - Ambiente Tributário	29
3.2 - Custo do Financiamento	31
3.3 - Burocracia, Regulação e Ambiente de Negócios	33
3.4 - Infraestrutura	35
4- Propostas de Lei e infralegais convergentes com a agenda da produtividade	37
4.1 - Ambiente Tributário	37
4.2 - Redução do custo do Financiamento e dos <i>spreads</i> bancários	41
4.2.1 - Incentivar a adimplência e garantias	41
4.2.2 - Redução de Custos administrativos	44
4.2.3 - Incentivo à Concorrência e redução dos subsídios cruzados	45
4.3 - Melhoria do ambiente de negócios e desburocratização	46
4.4 - Infraestrutura	48
5- Governança da Agenda da Produtividade	49
6- Conclusões	51
7- ANEXO: Sugestões de novas proposições legislativas	54
7.1 – Projeto de Resolução do Senado para Casa Civil prestar contas da agenda da competitividade/produtividade	54
7.2 – Projeto de Lei do Senado para garantir a não incidência de ISS nas exportações de serviços	66
7.3 Projeto de Lei do Senado para disciplinar o uso da substituição tributária do ICMS para micro e pequenas empresas	68
7.4 Projeto de Lei do Senado para simplificar as exigências relativas à verificação de regularidade do contribuinte	74
7.5 Projeto de Lei do Senado para prever a apreensão extrajudicial de bens móveis sob alienação fiduciária	76

1- Introdução

O Brasil precisa crescer mais e melhor. A capacidade de o Brasil crescer de forma sustentável dependerá crucialmente do crescimento da nossa produtividade, que é a capacidade de o País produzir mais com menos. Esse é o único modo de se garantir o crescimento da renda da população.

Há um déficit de atenção sobre a produtividade e sobre a natureza das políticas que concorrem para o seu agravamento no Brasil. De um lado, são construídas políticas que geram distorções e aumentam custos de transação. De outro, há uma inércia em se fazer avançar a agenda de melhoria do ambiente de negócios.

Nos últimos trinta anos a produtividade do Brasil cresceu muito pouco, o que também explica porque não crescemos de forma sustentada.

Nesse período podemos identificar três razões que explicam a pouca atenção às questões de produtividade. A política econômica, ao concentrar-se nos desafios da estabilidade macroeconômica, sobretudo no controle da inflação e no enfrentamento de crises externas, não deu a mesma atenção aos problemas de produtividade. Estabilidade macroeconômica é uma condição necessária, mas não suficiente para o crescimento.

A isso se some o desenho de políticas industriais e de comércio exterior com escassa preocupação com o tema e desalinhadas entre si. Em terceiro lugar, o Estado brasileiro apresenta problemas de governança que dificultam o enfrentamento de temas horizontais e espalhados em várias agências e órgãos governamentais.

Estudos sobre processos de crescimentos ressaltam que as nações mais prósperas são aquelas que foram capazes de construir um ambiente institucional e legal que estimulam o empreendedorismo e facilitam a produção, a geração de riqueza, emprego e renda. O ambiente microeconômico em que as empresas operam é um determinante fundamental da produtividade das empresas e da competitividade do país.

Nesse sentido, a Comissão de Assuntos Econômicos, de forma muito oportuna, por meio da aprovação dos Requerimentos (RQE) nos 7 e 10, de 2017 de autoria do Senador TASSO JEREISSATI e por mim subscrito, criou o Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas, com o objetivo de identificar os principais obstáculos que compõem o chamado “Custo Brasil” e oferecer soluções que “facilitem a atividade empreendedora e empresarial no Brasil, a fim de gerar mais empregos e renda”.

No início desse século, particularmente na primeira década, o Brasil experimentou um ciclo de crescimento que foi fortemente apoiado no crescimento da demanda interna - oriundo do aumento da renda e da incorporação de um grande contingente populacional no mercado de trabalho e de consumo – e da demanda externa, em função do *boom* de commodities.

Depois da crise de 2008, entretanto, esse modelo parece ter perdido a capacidade de, isoladamente, impulsionar o crescimento da economia.

Como agravante, a trajetória do investimento, mesmo antes da crise econômica, não foi muito diferente do seu patamar histórico das últimas décadas, nível esse insuficiente para sustentar um crescimento de longo prazo da economia brasileira.

Nesse cenário o tema da produtividade é uma agenda central e prioritária para criar as condições para um novo ciclo de crescimento econômico do País.

Diagnóstico recente do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas¹ aponta que a complexidade do tema “não permite respostas fáceis, nem únicas: de fato seria ingênuo supor que existe uma bala de prata para acelerar a alta da nossa produtividade”. O baixo crescimento da produtividade resulta de uma “complexa combinação de fatores institucionais, características do ambiente de negócios, escasso capital humano, baixas taxas de investimento fixo, fraqueza intermitente da demanda – pois a produtividade também é pró-cíclica – e mudança estrutural em favor de atividades em que o crescimento da produtividade é lento ou está num nível baixo...”.

Uma dessas dimensões é o chamado “Custo-Brasil” representado por uma série de ineficiências, disfuncionalidades e custos sistêmicos, como o excesso de burocracia, ineficiências de infraestrutura, carências na educação, regulação excessiva, deficiências regulatórias e insegurança jurídica.

Em especial, o Custo Brasil prejudica a competitividade das empresas, impedindo o aumento de sua participação no comércio exterior, o aumento do número de empregos de qualidade, da renda e, conseqüentemente, dificultando o crescimento de longo prazo do País. Conseqüentemente, reduz o investimento e dificulta o crescimento da

¹ Anatomia da Produtividade no Brasil. Regis Bonelli, Fernando Velloso, Armando Castelar Pinheiro – 1ª.ed. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, IBRE.

produtividade o que resulta em um ciclo vicioso: menor competitividade, menor produtividade, menor competitividade.

O “Custo Brasil” é certamente um dos fatores que explica o fato de a produtividade do Brasil ter crescido a taxas muito baixas durante as últimas décadas, inibindo o potencial de expansão econômica do País. Estimativas do Insper² apontam para a ocorrência de um aumento de 0,68% ao ano da produtividade agregada no período de 1990-2010. Isso é muito pouco comparado ao excelente desempenho dessa variável no período 1965-80, que foi da ordem de 4,5% ao ano, e também ficamos aquém de países como a Coreia do Sul, Chile e os Estados Unidos.

Outro referencial é a pesquisa *Doing Business* produzida pelo Banco Mundial, que analisa 11 áreas do ciclo de vida de uma empresa, entre as quais dez são incluídas na classificação das economias em termos da facilidade de se fazer negócios: abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedades, obtenção de crédito, proteção dos investidores minoritários, pagamento de impostos, comércio internacional, execução de contratos e resolução de insolvência.

Na pesquisa mais recente, entre 190 economias, o Brasil ocupa apenas a 123^a posição no ranking geral, o que denota como estamos distantes da fronteira dos países que oferecem um melhor ambiente de negócios. Por outro lado, esse cenário demonstra que há um espaço enorme para que possamos obter ganhos de competitividade por meio de reformas microeconômicas que melhorem o ambiente de negócios e estimulem nossa capacidade empreendedora.

² “Evolução da Produtividade do Brasil: Comparações Internacionais” por Bruno Kawaoka Komatsu, Felipe Yamamoto Ricardo da Silva e Naércio Aquino Menezes Filho.

A agenda da produtividade e de redução do custo Brasil é multifacetada e atinge diversos aspectos que dificultam o dia a dia dos empreendedores no País. Nesse sentido, alcança os ambientes tributário, das relações do trabalho, do comércio exterior, do financiamento, da inovação e dos investimentos, sobretudo em infraestrutura.

Também é importante destacar a preocupação do Governo e de entidades vinculadas ao setor produtivo na identificação dessa agenda como fundamental para o crescimento. Por exemplo, no âmbito do Ministério da Fazenda, tem sido anunciada uma série de medidas que buscam melhorar as condições de crédito (reforma do cadastro positivo, instituição da duplicata eletrônica e da letra imobiliária garantida, aperfeiçoamento da legislação de alienação fiduciária etc.), de redução da burocracia e de automatização e de integração dos registros no âmbito do sistema do e-Social (Sistema para pagamento de tributos trabalhistas), do SPED (Sistema de Escrituração Contábil) e da Nota Fiscal Eletrônica, além dos avanços nas etapas do Portal Único do Comércio Exterior.

Um tema que tem merecido atenção do Banco Central são os *spreads* bancários e o custo de financiamento do capital, que são desproporcionalmente elevados no Brasil para qualquer padrão de comparação internacional. O Banco Central reconhece a importância de se reduzir os *spreads* bancários e admite que uma queda estrutural e sustentável do custo do crédito contribuiria para o aumento da eficiência e da produtividade da economia. Por isso, defende uma agenda de incentivo à adimplência e a execução de garantias, promoção da queda dos custos administrativos e de estímulo à concorrência³.

³ Nesse quesito, é importante ressaltar que, em função de inovações tecnológicas e institucionais, os bancos começam a enfrentar a concorrência de novos agentes, como, por exemplo, as fintechs. É

Já a CNI apresentou no ano passado um conjunto de propostas que visam criar um melhor ambiente de negócios por meio de ações desburocratizantes e de melhoria da qualidade regulatória. Todas as propostas têm um elemento comum: custo fiscal zero.

Na mesma linha, o Grupo de Estudos Tributários Aplicados (GETAP), uma instituição sem fins lucrativos que tem hoje mais de 60 empresas associadas de grande porte de 34 segmentos da economia, propõe medidas de redução de obrigações acessórias que não afetam a carga tributária global da economia.

A União Nacional de Entidades do Comércio e Serviços - UNECS, formada por entidades como Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores (ABAD), Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), Associação Nacional de Materiais de Construção (Anamac), Associação Brasileira de Lojistas de Shopping (Alshop), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel) e Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), que em conjunto, são responsáveis por mais de 20% dos empregos formais do país e 16% do PIB, com R\$ 1 trilhão de faturamento, e quase 65% das vendas por meios de cartões de crédito e débito no Brasil apresentam como pauta prioritária: a simplificação tributária, modernização nas relações de trabalho e a regulamentação e melhoria do ambiente dos meios de pagamentos (cartões de crédito, débito e *voucher*).

Portanto, essas são algumas evidências que denotam que essa é uma agenda irrecusável para ajudar o país a melhorar o ambiente de

importante que a regulação futura desses serviços não os afaste do mercado, nem permita que sejam incorporados aos grandes bancos e arrefeça a concorrência enfrentada pelos bancos.

negócios, garantir previsibilidade e segurança jurídica e estimular investimentos essenciais para retomada do crescimento da nossa economia.

2- Audiências Públicas do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas

Com intuito de subsidiar os trabalhos do grupo de reformas microeconômicas a Comissão de Assuntos Econômicos realizou ao longo deste ano quatro Audiências Públicas para debater o tema da produtividade, inclusive com a apresentação de propostas para a redução do chamado “custo Brasil”, assim discriminadas:

- 1ª Audiência Pública, em 19 de abril de 2017, com o tema: diagnóstico sobre o processo de estagnação da produtividade no Brasil.
- 2ª Audiência Pública, em 3 de maio de 2017, com o tema: *spread* bancário.
- 3ª Audiência Pública, em 22 de agosto de 2017, com o tema: papel da concorrência e do empreendedorismo para a produtividade.
- 4ª Audiência Pública, em 27 de setembro de 2017, com o tema: contribuição do setor produtivo e do Governo para as reformas microeconômicas.

A seguir, apresentamos um resumo dos principais pontos sobre as audiências públicas realizadas.

2.1 - Primeira Audiência Pública (19/04/2017)

Foram convidados a participar da 1ª audiência pública do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas, visando a apontar um diagnóstico sobre o processo de estagnação da produtividade no Brasil: **Marcos Lisboa**, Diretor-Presidente do INSPER; **João Manoel Pinho de Mello**, Chefe de Assessoria Especial de Reformas Microeconômicas do Ministério da Fazenda; **Samuel de Abreu Pessoa**, Professor da FGV/IBRE; e **Júlio Gomes de Almeida**, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

O primeiro palestrante, Samuel Pessoa, iniciou sua discussão falando da produtividade do trabalho no Brasil, que, desde o início dos anos 1980, está estagnada e que metade das desigualdades de renda entre os países pode ser explicada por capital físico e humano e a outra metade pela produtividade total dos fatores, que é uma medida da eficiência na economia.

E que as sociedades mais prósperas são aquelas capazes de construir um marco institucional e legal que alinhe os incentivos, ou seja, que garantem que o retorno privado das ações dos agentes econômicos seja igual (ou próximo) ao retorno social das mesmas ações. Por exemplo, o sistema de patentes ao mesmo tempo que incentiva a inovação que é benéfica para a sociedade garante os retornos privados que remuneram os investimentos em pesquisa.

Por fim, tratou das limitações do sistema educacional brasileiro, que é um dos fatores que mais contribuem para o atraso econômico brasileiro.

Marcos Lisboa, segundo orador, evidenciou duas principais causas da estagnação da produtividade: instituições ineficientes; e políticas e intervenções públicas que dificultam o ciclo de abertura e fechamento das empresas. Ressaltou, ainda, que o desempenho da produtividade no Brasil, nas últimas duas décadas, não foi uniforme nos diversos setores. Se, por um lado, serviços (sobretudo intermediação financeira) e a agropecuária apresentaram aumento expressivo do produto por trabalhador; por outro, houve queda significativa da produtividade na indústria.

Concluiu, apresentando o que seria relevante, em sua opinião, para uma agenda de produtividade, com cinco bases:

- **Simplificação e previsibilidade das regras tributárias** (um único Imposto de Valor Agregado – IVA, com mesma alíquota para todos os setores e crédito financeiro; fim de regimes especiais; Imposto de Renda progressivo sobre as famílias com menor alíquota sobre empresas; e fim de revisão das normas com impacto retroativo);
- **Abertura comercial** (convergência para as tarifas médias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; e revisão das barreiras não tarifárias);
- **Reforma trabalhista** (com uniformização, simplificação e previsibilidade das regras na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT);
- **Mercado de crédito e de capital** (melhoria da qualidade das garantias; e restabelecimento dos princípios da Lei de Falências); e

- **Infraestrutura** (fortalecimento das agências reguladoras, com revisão das atribuições; e segurança jurídica dos contratos).

Para **Júlio Gomes de Almeida**, são os custos que afetam a produtividade da indústria brasileira: altos juros da economia brasileira, complexidade e carga tributária (tributos cumulativos e grande “emaranhado” de tributos), além da infraestrutura deficiente.

O palestrante ressaltou, também, os baixos investimentos na inovação, que fazem com que a produtividade da indústria não aumente qualitativamente.

Por fim, o representante do Ministério da Fazenda, João Manoel Pinho de Mello, citou, de início, os mecanismos que fazem com que a produtividade brasileira tenha estagnado: legislação laboral distorce as decisões no mercado de trabalho; sistema tributário atrapalha as decisões de tamanho e localização das empresas; há burocracia excessiva e infraestrutura precária; direcionamento creditício excessivo modifica decisões de alocação de capital; e existe proteção excessiva, exigências de conteúdo local e demanda cativa.

Assim, segundo o Sr. João Manoel, a agenda da produtividade exigiria:

- criar condições para competir (melhoria do ambiente de negócios; estabilidade e qualidade regulatória; e desburocratização);
- expor à competição (promoção e advocacia da concorrência); e

- reduzir fatores que induzem distorções nas alocações de capital e trabalho.

2.2 - Segunda Audiência Pública (03/05/2017)

Na 2ª audiência pública do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas, com o tema *spread* bancário, que é a diferença entre o custo de captação dos bancos e a taxa cobrada nas operações de crédito. Participaram dessa audiência: **Flavio Pinheiro de Castelo Branco**, Gerente Executivo de Política Econômica da Confederação Nacional da Indústria (CNI); **Christiano Arrigoni Coelho**, Professor do Ibmec; **Murilo Portugal**, Presidente da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN); **Túlio José Lenti Maciel**, Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil e **Everton Chaves**, representante da União Nacional de Entidades do Comércio e Serviços – UNECS.

A importância desse tema reside na necessidade de se estabelecer um novo padrão de financiamento para economia brasileira com custos e prazos compatíveis com os padrões internacionais. Por exemplo, a taxa média de juros nas operações de crédito alcança 32% ao ano e os spreads no Brasil estão em torno de 22 pontos percentuais em 2017, isso representa quase quatro vezes a média mundial que situa-se ao redor de 6 pontos percentuais.

Vale destacar que o total das operações de crédito do sistema financeiro no país, em percentuais do PIB, representa cerca da metade dos níveis médios das principais economias da OCDE.

Portanto, a redução estrutural e sustentável do custo do crédito (taxa de juros) é parte fundamental do conjunto de reformas

microeconômicas, que contribui para o aumento da eficiência e da produtividade da economia.

Todos os palestrantes fizeram apresentações mostrando os principais componentes dos *spreads* bancário, isto é.

Cinco componentes se destacam nessa decomposição como: a) custo administrativo dos bancos; b) as taxas de inadimplência; c) os impostos diretos; d) as taxas de recolhimento compulsório, o subsídio cruzado, encargos fiscais e o Fundo Garantidor de Crédito (FGC); e a e) margem líquida ou lucro dos bancos.

Também, foram informados outros determinantes que afetam o nível dos *spreads* bancários: como as condições macroeconômicas que definem o nível da taxa básica de juros; a concentração bancária; insegurança jurídica e ineficiência do Judiciário na execução dos contratos.

Os expositores apresentaram, ademais, um histórico do *spread* bancário no Brasil.

Destacamos aqui as apresentações em que entidades apresentaram propostas de medidas para a redução do *spread* bancário.

A audiência iniciou com o representante do Banco Central, Túlio Maciel, que apresentou medidas tomadas para reduzir fatores que influem no *spread* bancário, conforme o **Quadro I** abaixo:

Quadro I – Medidas para reduzir o custo do crédito

Incentivar a adimplência	Custos administrativos	Concorrência
Limitação do crédito rotativo no cartão de crédito - Resolução 4.549/17	Simplificação das regras de compulsório - Circular 3.823/17	Redução de custo regulatório de bancos pequenos e médios - Resolução 4553/17 (Segmentação e proporcionalidade)
Alteração legal para aperfeiçoamento do Cadastro Positivo - Minuta de propostas de alterações legislativas e regulatórias em elaboração	Abertura de contas por meio eletrônico - Resolução 4480/16	Diferenciação de preços nas compras com cartão de crédito - MP 764/16
Regulamentação da Letra Imobiliária Garantida (LIG) - Consulta Pública até 30/04.	Contratação de serviços financeiros de forma remota - PLS 243/14	Fim da exclusividade no credenciamento do cartão de crédito - Circular 3.815/16
Digitalização de títulos - Estudos internos	Contratação de Câmbio Eletrônico - Circular 3829/17	Facilitação de entrada de bancos estrangeiros - Decreto Presidencial de Delegação
Garantias por meio eletrônico - Editada a MP775/17 e edital de consulta pública (até 02/05) para minuta de resolução dispondo sobre ativos financeiros.	Aprimorar a regulação sobre arranjos de pagamentos - Regras de abertura (Circ.3815/16)	Nova remuneração do BNDES - Criação da TLP vinculada à NTN-B de 5 anos (MP 777/17)

Fonte: Apresentação do palestrante.

Sobre o assunto, Murilo Portugal apresentou as propostas da Febraban, as quais, diante de seu grau de detalhamento, destacamos por completo para que sirvam de referência:

- 1. Equiparação do critério de dedutibilidade das perdas com operações de crédito entre Receita Federal e Banco Central:** estabelecer regra de provisionamento e critério para dedutibilidade da base de cálculo do Imposto de Renda (o objetivo é unificar critério fiscal de reconhecimento de perdas, vinculando-o ao registro prudencial contábil definido pelo Banco Central na Resolução CMN nº 2.682/99 – as despesas com provisões para devedores duvidosos seriam imediatamente dedutíveis da base de cálculo do imposto sobre a renda e contribuição social sobre o lucro líquido quando registradas).
- 2. Eliminação da Tributação sobre a Intermediação Financeira (IOF, PIS/COFINS).**

3. Tributação do lucro dos bancos às mesmas alíquotas usadas para as demais empresas com lucros equivalentes (redução da alíquota da CSLL de 20% para 9%).

4. Redução da litigiosidade bancária: com duas medidas: (1) uniformizar das tabelas de correções de débitos judiciais dos Tribunais Estaduais e da Justiça Federal, adotando-se a Taxa SELIC como padrão, a qual abrangeria os juros de mora e a correção monetária; e (2) regular a concessão da gratuidade da Justiça (aprovação do Projeto de Lei nº 5.900, de 2016, do Deputado Paes Landim, que cria critérios objetivos para a concessão do benefício da justiça gratuita, como a comprovação pelo requerente de uma das seguintes condições: (i) isenção de declarar o imposto de renda; (ii) beneficiário de programa social do Governo Federal; ou ganho de renda mensal de 3 salários mínimos).

5. Atuação do Judiciário que promova segurança jurídica: julgar rápido segundo a lei, com aplicação a mais literal possível da legislação vigente, evitando interpretações jurisprudenciais que deixem de aplicar leis vigentes ou criem determinações não contempladas no quadro legal.

6. Busca e apreensão extrajudicial de bens móveis alienados fiduciariamente: permitir ao credor fiduciário exercer a cobrança extrajudicial de dívidas previstas em contratos com cláusulas de alienação fiduciária de bens móveis, principalmente veículos, por meio de busca e apreensão extrajudicial, sem a necessidade de ajuizamento de ação de busca e apreensão.

7. Garantia em operações de crédito (garantia guarda-chuva e previdência privada): aprovar legislação que permita a constituição de garantia guarda-chuva, assim entendida aquela constituída para assegurar a abertura de limite global de crédito.

8. Contratação de operações por meios eletrônicos ou remotos (PLS nº 243, de 2014): reforçar a segurança jurídica de contratos e de seus meios de prova ao estabelecer que é válida a contratação de serviços ou aquisição de produtos por meio de biometria, assinatura eletrônica, digitação de senha ou de código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intransferível, bem como emissões de títulos por meio digital.

9. Bloqueio da reserva de margem consignável até decisão final em processos administrativos e judiciais (Leis nºs 8112, de 1990; 8.213, de 1991; e 10.820, de 2003): impedir, na suspensão de pagamento do consignado por decisão administrativa ou judicial, a possibilidade de o limite questionado ser liberado para ser utilizado para consignação de outro empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil, até que seja proferida decisão administrativa ou judicial definitiva acerca do questionamento.

10. Melhorias no Marco Legal do Consignado Privado: alterar a Lei nº 10.820, de 2003, e demais bases legais, permitindo que rescisões trabalhistas (férias, 13º salário) possam ser em parte utilizadas para amortizar dívida financeira de empréstimo consignado.

11. Aperfeiçoar Lei de Recuperação Judicial e Falências (Lei nº 11.101, de 2005): (1) limitar, expressamente, o prazo de suspensão das execuções; (2) possibilitar agravo para quaisquer decisões interlocutórias; (3) conservar direitos contra coobrigados, fiadores e obrigados de regresso; (4) correção monetária de créditos habilitados; (5) evitar processos de recuperação de empresas inviáveis; (6) profissionalizar escolha do administrador judicial; (7) proibir Plano de Recuperação Judicial (PRJ), prevendo termos considerados ilegais por parte da jurisprudência; (8) flexibilizar venda de Unidade Produtiva Isolada (UPI); (9) caracterizar grupo econômico (litisconsórcio); (10) estabelecer abordagem obrigatória em assembleia das

objeções dos credores; (11) possibilitar afastamento da administração e nomeação de substitutos; (12) determinar que termos propostos pelo devedor aos credores no PRJ devem ser melhores que na falência; (13) adequar Lei nº 11.101, de 2005, à Lei de Informatização do Processo Judicial (Lei nº 11.418, de 2006); (14) afastar da Administração por decisão da Assembleia-Geral de Credores; (15) tornar mais precisa a identificação das recuperadas em editais; (16) capitalizar créditos como meio de recuperação judicial; e (17) permitir *Debtor-In-Possession Financing*.

12. Aperfeiçoar a Lei do Cadastro de Histórico de Crédito (ajustes sugeridos à proposta de implantação do *opt-out* a ser apresentada pelo governo federal): (1) acabar com a responsabilidade solidária; (2) obrigar as concessionárias de serviços públicos a fornecerem informações para inclusão no cadastro positivo e exclusão da vedação de anotação sobre informações dos serviços de telefonia móvel; e (3) criar Comitê de Cadastramento dos Gestores de Banco de Dados, integrado por representantes do Banco Central, e Ministérios da Fazenda e da Justiça e Segurança Pública.

13. Incluir registro das duplicatas na Central de Registro de Ativos Financeiros (MP 775): (1) criar a duplicata escritural ou eletrônica; (2) incluir a possibilidade do registro das duplicatas em registradora, de acordo com Circular 3.743, de 2015; e (3) reconhecer duplicatas como ativo financeiro.

14. Compensar a 7ª e 8ª hora quando houver a reversão do cargo de confiança: regulamentar cabimento da compensação da condenação ao pagamento de 7ª e 8ª horas do bancário, quando houver reversão do cargo de confiança em ação trabalhista (os objetivos são equilibrar o contrato de trabalho e evitar vantagens vultuosas injustificadas e injustas concedidas ao trabalhador); e (2) aplicar os princípios da boa-fé e da função social do

contrato e pacificar os litígios que assoberbam os Tribunais Regionais do Trabalho.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), na apresentação de Flavio Castelo Branco, apresentou as seguintes medidas para reduzir os fatores que influenciam o *spread* bancário:

- Custo administrativo dos bancos: diminuir as exigências burocráticas;
- Inadimplência: criar fundo público de aval, com garantia parcial do crédito concedido; rever a regulamentação do sistema nacional de garantias e aperfeiçoar os mecanismos existentes; e incentivar a redução da exigência de garantia vinculada ao histórico de adimplência.
- Compulsório, subsídio cruzado, encargos fiscais e FGC: implementar medidas de redução da cunha fiscal dos *spreads* bancários; reduzir o IOF nas operações de crédito; flexibilizar o direcionamento obrigatório do crédito; e reduzir os compulsórios.
- Impostos diretos: não incidir IR e CSLL sobre provisionamento de créditos.
- Condições macroeconômicas: proporcionar condições macroeconômicas para redução permanente da taxa básica de juros.
- Taxa de juros: reduzir a emissão de títulos públicos atrelados à Selic.

- Concentração bancária: facilitar e estimular a portabilidade cadastral; publicar as taxas de operações por instituição; melhorar educação financeira de modo a conscientizar a população das opções de crédito disponíveis; fomentar práticas de desintermediação bancária na economia e de estímulos ao mercado de capitais; fomentar o cooperativismo de crédito; aperfeiçoar o sistema de divulgação de informação sobre custo do crédito para pessoas físicas e jurídicas do Bacen; e promover a ampliação de produtos bancários substitutos.
- Assimetria de informação: desenvolver e disseminar o cadastro positivo.
- Insegurança jurídica e ineficiência do Judiciário: melhorar ambiente institucional, com o objetivo de agilizar a recuperação do crédito; e possibilitar a segmentação entre juros e principal no processo de cobrança.

Já o audiente **Éverton Correia**, representante da CNDL e da UNECS, defende a necessidade de uma política de defesa da concorrência dado que o mercado apresenta integração vertical envolvendo atividades bancárias e não-bancárias (como seguros, cartão de crédito, dentre outras).

Essa política de concorrência deverá ter como objetivos: reduzir os custos do crédito e financiamento; simplificar o acesso para Micro, Pequenas e Médias Empresas; melhorar as opções de garantias, destravando inclusive os recebíveis e estimular a criação de linhas de crédito que facilitem

a internacionalização das empresas, particularmente as micro, pequenas e médias.

2.3 - Terceira audiência pública (22/08/2017)

A terceira audiência pública, com o objetivo de discutir o papel da concorrência, das microempresas e da inovação sobre a produtividade, teve a participação de: **Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt**, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e **Guilherme Afif Domingos**, Diretor-Presidente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Para Cristiane Schmidt, o problema da baixa produtividade está diretamente ligado à questão da produtividade total dos fatores que é afetada pelo chamado “Custo Brasil”, que envolve: proteção da concorrência externa, sistema tributário não uniforme e complexo, legislação laboral rígida, burocracia excessiva, infraestrutura precária, direcionamento no crédito, ambiente regulatório incerto, elevada judicialização, morosidade do judiciário, insegurança jurídica para novos investidores, baixa educação, entre outros.

Depois de tratar de várias questões específicas do tratamento da defesa da concorrência pelo Cade, a expositora apresentou três pontos relativos à defesa da concorrência que teriam impacto sobre o aumento da produtividade:

1. uma agenda que envolva alterações legislativas e busque a sincronização de procedimentos interinstitucionais e a harmonia de relações institucionais;

2. a implementação de marcos normativos e fluxos processuais interinstitucionais com racionalidade do “*law and economics*”; e
3. instituições mais eficientes, com gestão meritocrática e decisões calcadas em *benchmarking*, assim como com maior habilidade nas relações interinstitucionais, facilitando a tomada de decisões mais rápidas e coerentes, isto é, sem conflito.

Em sua fala, o Presidente do Sebrae, Guilherme Afif Domingos, ressaltou a questão da complexidade tributária e burocrática para empreendedores e para micro e pequenas empresas. Em sua opinião, a primeira questão foi grandemente resolvida pelo Simples; contudo, a burocracia ainda afeta fortemente os empresários e suas empresas no Brasil.

Por fim, o expositor arrolou dez sistemas, elaborados em parceria entre o Sebrae e o governo federal, para diminuir a burocracia: REDESIMPLES; Nota Fiscal Eletrônica; e-Social; restituição automatizada do Simples Nacional; Sistema para Concessão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativo a Títulos Mobiliários (IOF); restituição, reembolso e compensação de tributos federais; banco de dados do Simples Nacional; melhorias do Portal do Empreendedor; e Sistema de pagamento do Simples por modalidades eletrônicas; e parcelamento do Simples Nacional.

2.4 - Quarta Audiência Pública (27/09/2017)

A 4ª audiência pública debateu o tema *contribuição do setor produtivo e do Governo para as reformas microeconômicas* e contou com os seguintes convidados: **João Manoel Pinho de Mello**, Chefe da Assessoria

Especial de Reformas Microeconômicas do Ministério da Fazenda; **Zabetta Macarini**, Diretora Executiva do Grupo de Estudos Tributários Aplicados - GETAP; **Renato Agostinho da Silva**, Secretário de Comércio Exterior Substituto do Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC; e **José Augusto Coelho Fernandes**, Diretor de Políticas e Estratégia da Confederação Nacional da Indústria - CNI.

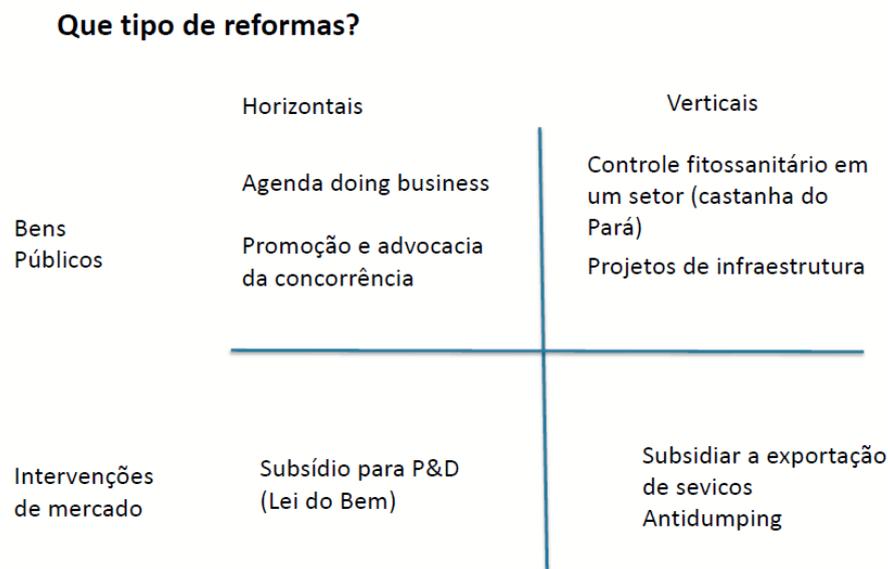
O palestrante **João Manoel Pinho de Mello** destacou que a produtividade, chave para o crescimento sustentado, está estagnada há pelo menos duas décadas pelos seguintes motivos:

- Legislação laboral distorce as decisões no mercado de trabalho;
- Instituições débeis, mesmo apenas de facto;
- Sistema tributário distorce as decisões de tamanho e localização das empresas;
- Burocracia excessiva;
- Infraestrutura precária;
- Direcionamento creditício excessivo distorce as decisões de alocação de capital;
- Proteção excessiva (economia fechada), conteúdo local excessivo, demanda cativa excessiva; e
- Excesso de propriedade estatal⁴.

De acordo com o expositor, existe um potencial grande a ser explorado que permitiria um aumento significativo da produtividade

⁴ O Sr. João Manoel de Mello já havia participado de audiência anterior na qual fez um diagnóstico bastante semelhante ao apresentado na quarta audiência pública.

nacional. Ele apresentou dados que mostram que as diferenças de produtividade do trabalho são explicadas por diferenças de produtividade dentro do mesmo setor, ou seja, uma melhoria das empresas existentes e a saída de empresas ineficientes elevarão a produtividade. É um problema que perpassa todos os setores. Esse diagnóstico embasa as reformas necessárias, que deve ter um caráter mais transversal.



Fonte: Apresentação do palestrante.

Por exemplo, uma política horizontal seria a promoção e advocacia da concorrência. O palestrante sugere que as políticas públicas se concentrem na melhoria dos chamados bens públicos, que tendem a demandar menos recursos e a gerar benefícios para todos.

O palestrante ainda destacou que a agenda da produtividade está de volta à pauta do governo e busca: (i) criar condições para competir (melhorar o ambiente de negócios, estabilidade e qualidade regulatória, desburocratização); (ii) expor as empresas à competição; (iii) reduzir fatores que induzem distorções nas alocações de capital e trabalho; (iv) reduzir a burocracia, o custo de fazer negócios e facilitar o comércio (simplificação

dos procedimentos de conformidade tributária e obrigações acessórias; E-social; nota fiscal eletrônica de serviços, por exemplo); (v) aprimorar a intermediação financeira, reduzindo o spread de maneira sustentável; (vi) diminuir a má alocação de capital e trabalho.

A convidada **Zabetta Macarini** apresentou resultados das atividades do Grupo de Estudos Tributários Aplicados – GETAP. Por exemplo, mostrou o diagnóstico do Custo Compliance Estadual e o projeto para a Simplificação das Obrigações Acessórias (SPED), com vistas a reduzir o número de horas necessárias para realizar tais obrigações, que chega a mais de mil horas no estado de São Paulo. Uma das etapas é reduzir a duplicação de informações exigidas das empresas pelos órgãos estaduais e federais, com a eliminação/simplificação de pelo menos 31 obrigações acessórias estaduais. Conclamou a CAE/Senado a apoiar a adesão ao Projeto junto aos Estados.

Foram apresentadas propostas para solucionar a questão dos créditos acumulados, em parte devido à dificuldade na restituição dos créditos de ICMS acumulados decorrentes de saídas não tributadas (exportação ou alíquota zero ou isenção). A proposta do GEAP é desburocratizar o processo permitindo a utilização automática dos créditos acumulado para:

1. Compensação de ICMS Importação;
2. Compensação de ICMS decorrente de autos de infração;
3. Compensação de ICMS ST;
4. Transferência para empresas do grupo econômico-compensação de débitos de ICMS próprios.

Com essas medidas espera-se que ocorra uma redução no tempo gasto e custo incorrido nos procedimentos para monetização dos créditos acumulados.

A convidada também tratou da questão da compensação tributária e do ISS – Exportação de serviços para que haja uma racionalização do sistema com padronização dos conceitos de exportação de serviços.

O convidado **Renato Agostinho da Silva** tratou das iniciativas desburocratizantes no comércio exterior para a melhoria do ambiente de negócios. Inicialmente, apresentou as medidas em curso para a facilitação do comércio exterior (Portal Único de Comércio Exterior, por exemplo) de forma a racionalizar a prestação de informações, as inspeções das cargas, entre outros aspectos, para reduzir em até 40% o prazo para exportar/importar.

Ele tratou, ainda, do certificado de origem digital para substituir o documento físico de papel, reduzindo o prazo de emissão de três dias para trinta minutos e os custos de emissão (já implementado com a Argentina).

O último convidado, **José Augusto Coelho Fernandes**, lembrou da longa agenda do Custo Brasil já tratada pela CNI (pelo menos desde 1996). Apresentou uma síntese do andamento das 36 propostas da agenda para o Brasil sair da crise, destacando que as propostas buscavam: (i) a redução de custos regulatórios; (ii) segurança e melhoria do ambiente de negócios; e (iii) regras para investimentos.

Destacou a importância da agenda de reforma tributária e regulamentação das relações de trabalho. Ressaltou ainda que a segurança

jurídica e a regulação são essenciais para a atração do investimento privado e merecem uma agenda própria, como aprimorar a Lei de Licitações, aprovar uma lei geral para as agências reguladoras (PL 6.621/2016) e simplificar o licenciamento ambiental (PL 3.729/04).

Na área de financiamento, sugeriu melhorar as condições de capital de giro às empresas, como aprofundar ações para reduzir *spread* bancário e aprimorar o sistema de cobrança de crédito e execução de garantias.

Na área de comércio exterior destacou a necessidade de desburocratização do comércio, assim como a de simplificação da legislação de preços de transferência.

A partir dos diagnósticos feitos sobre o Custo Brasil, da necessidade de reduzi-lo para o País aumentar sua produtividade, aumentando a competitividade da economia e retomando o crescimento econômico, é preciso ter clara a divisão de tarefas. Algumas delas devem ser levadas a cabo pelo setor privado. No entanto, a maior parte das medidas será de responsabilidade do Estado, dos três poderes. Ao Poder Legislativo caberá avaliar quais mudanças legislativas vão ao encontro das medidas para reduzir o Custo Brasil e aumentar a produtividade de nossa economia. Portanto, identificar os projetos de lei importantes e convergentes com a agenda do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas é o objetivo da próxima seção.

3- Evolução e determinantes da Produtividade

Segundo a exposição das audiências públicas promovidas pela CAE no âmbito do grupo do trabalho e estudos recentes⁵ permitem-nos identificar algumas evidências a respeito da produtividade no Brasil:

- a) Apesar da desaceleração do crescimento da produtividade nas economias avançadas, sobretudo após a eclosão da crise financeira internacional de 2007/2008, o Brasil não foi capaz de reduzir a distância em relação a esses países. A produtividade do trabalho brasileira que era de cerca de um quarto da norte-americana em 1950, chegou a quase 40% em 1980 e retornou a 25% de 2007 em diante;
- b) No período mais recente o Brasil tem apresentado desempenho da produtividade inferior à média da América Latina e de alguns países emergentes, como China e Índia, tanto em termos de produtividade do trabalho como da produtividade total dos fatores;
- c) Os níveis de produtividade setoriais brasileiros são bem inferiores à média dos países desenvolvidos. Na agropecuária é cerca de 5,3 menor, na indústria é 2,7 vezes e no serviços 3 vezes menor. Ou seja, trata-se de um problema sistêmico e não algo associado a setores específicos;
- d) Existe uma grande dispersão da produtividade entre as empresas brasileiras quando comparadas internacionalmente. Além disso, há uma parcela atipicamente elevada na proporção de empresas com baixa produtividade. Esses resultados sugerem que as nossas empresas não estão adotando métodos de produção similares e que há dificuldades de grande

⁵ Anatomia da Produtividade no Brasil. Regis Bonelli, Fernando Velloso, Armando Castelar Pinheiro – 1ª.ed. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, IBRE.

parte das empresas em absorverem novas tecnologias, o que afeta a produtividade agregada do País;

e) Os baixos níveis de poupança, inclusive das empresas, têm afetado a capacidade de investimento da economia e com isso a modernização do parque fabril e influenciando diretamente na produtividade do trabalho;

f) A defasagem educacional do País, indicada no mau posicionamento em exames internacionais, como o PISA, e o baixo nível de investimento em educação básica no século passado se refletem na formação do nosso capital humano com efeitos expressivos sobre a produtividade do trabalho. Além disso, a despeito do aumento da escolaridade média do trabalhador brasileiro ter crescido de 5,3 anos em 1992 para 8,8 anos de estudo em 2014 isso não tem se refletido em maiores ganhos de produtividade, isso porque temos alocado essa mão-de-obra em setores tradicionais com menor capacidade de converter essa expansão de capital humano em produtividade;

Com relação aos principais determinantes ou fatores que influenciam a nossa produtividade, destacam-se:

3.1 - Ambiente Tributário

A carga tributária é elevada para nosso nível de desenvolvimento, tanto em termos de renda per-capita como em relação ao índice de desenvolvimento humano (IDH). Além disso, apresentou uma tendência de crescimento nas últimas 6 décadas (em 1947, a nossa carga era de 14% do PIB, em 1994, situava-se ao redor de 25% do PIB), o que demonstra um limite para expansão dessa variável no Brasil.

Além disso, a complexidade da legislação tributária e as obrigações acessórias geram um enorme custo de conformidade. Segundo dados do Doing Business, uma empresa de pequeno e médio porte despende,

em média, 1.958 horas por ano no Brasil para preparar, arquivar e pagar impostos. A título de comparação, a média da América Latina é 332 horas e dos países da OCDE, 161 horas. Em ranking com 190 países, o Brasil situa-se em último lugar nesse quesito. Na Bolívia, que ocupa a penúltima posição, o tempo despendido é de pouco mais da metade do brasileiro: 1.025 horas.

Segundo pesquisa recente do Grupo de Estudos Tributários Aplicados (GETAP), cada estabelecimento empresarial gasta em média 4 mil e 700 horas somente no atendimento das obrigações tributárias estaduais.

Além disso, um sistema fortemente apoiado na tributação de bens e serviços formado por impostos indiretos com diferentes formas de incidência e uma profusão de regimes especiais, alíquotas e bases de cálculo provocam uma série de distorções que afetam a produtividade.

Essas distorções geram cumulatividade que oneram os investimentos, as exportações e induzem a verticalização da produção. Dessa forma, o sistema tributário inibe os ganhos de produtividade oriundos da expansão do capital e modernização do parque fabril, da maior competição com o mercado externo e da eficiência oriunda com terceirização dos serviços e de etapas da produção, que definem uma melhor organização do processo produtivo.

Além disso, o uso indiscriminado do mecanismo de substituição tributária - definido pela cobrança antecipada (sobretudo o ICMS) em uma etapa da cadeia produtiva do imposto devido em todas etapas subsequentes até venda do consumidor - distorce os preços relativos e afeta negativamente a produtividade. Isso ocorre porque são arbitradas margens de valor agregado que são as mesmas, independentemente de como está organizada a cadeia de distribuição e comercialização dos produtos, diferentemente do

modelo clássico de um IVA. Ou seja, cria-se um desestímulo à uma organização mais eficiente e com menores custos de comercialização. Além disso, as empresas sujeitas a esse regime são muitas vezes surpreendidas por critérios discricionários estabelecidos pelos fiscos estaduais, ampliando a carga tributária e os custos de conformidade.

Finalmente, uma outra marca do nosso sistema tributário é o elevado grau de litigiosidade. Segundo estimativa do especialista Bernard Appy, o contencioso tributário ativo alcança mais de um terço do PIB, ou cerca de R\$ 2,2 trilhões. Segundo Appy, os fatores que explicam esse elevado contencioso é a complexidade da legislação tributária e a excessiva constitucionalização das matérias tributárias com a demasiada existência de divergências de interpretação entre os contribuintes e o fisco. Esse cenário é agravado por deficiências dos processos administrativos de consulta dos contribuintes ao fisco, dos critérios de retroatividade das autuações e dos processos de solução de conflitos. Muitas vezes as mudanças de interpretação e de jurisprudência são aplicadas retroativamente, o que colide com um princípio básico da irretroatividade tributária. Existem elevados custos associados a esse quadro de litigiosidade com desperdícios de recursos e fuga de investimentos que afetam negativamente a produtividade.

Vale ressaltar que vários pontos desse diagnóstico também foram corroborados pelo Relatório do grupo de avaliação da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço e aprovado pela CAE na 49ª reunião do dia 21 de novembro último.

3.2 - Custo do Financiamento

A importância desse tema reside na necessidade de se estabelecer um novo padrão de financiamento para economia brasileira com

custos e prazos compatíveis com os padrões internacionais. Por exemplo, a taxa média de juros nas operações de crédito alcançou em setembro último 27% ao ano (43% com recursos livres), enquanto que os *spreads* no Brasil estão em torno de 22 pontos percentuais em 2017. Mesmo com a redução mais recente, esse nível representa quase quatro vezes a média mundial que se situa ao redor de 6 pontos percentuais.

Além disso, apesar do Brasil ter avançado na expansão do crédito, passando de 25,6% do PIB em 2001 para 47% do PIB em setembro de 2017, isso representa cerca da metade dos níveis médios das principais economias da OCDE.

As empresas menos capitalizadas e de menor porte são as mais prejudicadas, pois sofrem com a dificuldade do acesso ao crédito pelo seu custo e o excesso de exigências de garantia, limitando sua possibilidade de expansão e de aumento da produtividade.

Segundo levantamento do Banco Central para o período 2011 a 2016, cerca de 77% dos *spreads* bancários são determinados pela inadimplência, custos administrativos, impostos diretos e indiretos e obrigações, como recolhimento compulsório e o Fundo Garantidor de Crédito. Por outro lado, os lucros ainda representam 23% dos *spreads* bancários.

Os elevados níveis de risco e inadimplência determinam a necessidade de provisionamento, que aumentaram de R\$ 97 bilhões (em março de 2011) para R\$209 bilhões (março de 2017). Além disso, apenas 16% dos créditos garantidos são recuperados no Brasil em casos de falência, quando comparado com uma taxa média de recuperação de 69% num grupo de países desenvolvidos e emergentes.

Por outro lado, observa-se um elevado nível de concentração bancária no País: 80% das operações de crédito são realizadas por cinco instituições financeiras com evidências de integração vertical nos segmentos de seguros e nos mercados de cartão de crédito e débito. Historicamente, o Banco Central optou por um modelo regulatório que priorizou a solidez do sistema financeiro. Entretanto, mais recentemente a instituição reconhece a importância de estimular a concorrência como fator de redução dos *spreads* bancários. Com isso, passou a exercer uma regulação proporcional ao porte das instituições financeiras, o que tende a favorecer pequenos e médios bancos (Resolução Banco Central no. 4553/2017).

Também existem evidências de que o custo do crédito direcionado afeta as taxas de juros e os *spreads* dos recursos livres numa espécie de subsídio cruzado. Vale ressaltar que uma maior parcela do crédito livre permite uma maior potência da política monetária e aderência dos juros básicos com juros finais para os tomadores de forma mais ampla.

Finalmente, instabilidades macroeconômicas e políticas que elevam os níveis de incerteza na economia também contribuem para o aumento dos *spreads* bancários.

3.3 - Burocracia, Regulação e Ambiente de Negócios

O problema da burocracia manifesta-se não apenas no pagamento de tributos, mas em diversas outras etapas da vida empresarial. Esses problemas podem ser constatados a partir de uma série de indicadores relativos ao ambiente de negócios no País. Para exemplificar algumas dessas questões, utilizaremos novamente os dados do Relatório *Doing Business*.

A análise completa do ambiente de negócios pelo Banco Mundial leva em conta 10 indicadores (cada um deles dividido em diversos sub-indicadores). Todos os indicadores são classificados de 0 a 100. Como se nota na tabela abaixo, no que tange ao ambiente de negócios, o Brasil encontra-se, atualmente, na 125ª posição, em um ranking com 190 países. Em somente três indicadores (obtenção de eletricidade, proteção de investidores minoritários e execução de contratos), o País encontra-se acima da 48ª posição (entre os 25% melhores). Por outro lado, em três indicadores (abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção e pagamento de impostos), o Brasil encontra-se abaixo da 143ª posição e, portanto, entre os 25% piores países do mundo.

Tabela 1– Classificação do Brasil segundo indicadores do Relatório *Doing Business*

Tópicos	DB 2018 Classificação
Global	125
Abertura de empresas	176
Obtenção de alvarás de construção	170
Obtendo eletricidade	45
Registro de propriedades	131
Obtenção de crédito	105
Proteção dos investidores minoritários	43
Pagamento de impostos	184
Comércio internacional	139
Execução de contratos	47
Resolução de Insolvência	80

Desde o momento da abertura da empresa, a excessiva burocracia brasileira se faz presente. Calcula-se que para abrir uma empresa no Brasil, demoram-se, em média, 102 dias, tempo no qual se deve realizar, em média, 11 procedimentos. Na América Latina, demoram-se, em média,

32 dias, e são necessários 8 procedimentos; na OCDE, 9 dias e 5 procedimentos.

Outro exemplo é a burocracia envolvida na obtenção de alvarás para construção. Para avaliar esse indicador, o Banco Mundial registra os procedimentos necessários para que uma empresa do setor de construção construa um depósito, bem como o tempo despendido. No Brasil, são necessários 19 procedimentos e o tempo médio é de 432 dias; na média da América Latina, 16 procedimentos e 192 dias; na OCDE, 13 procedimentos e 155 dias.

A solução, nesse caso, parece passar por uma redução da burocracia, pela fixação de prazos para resolução de certos procedimentos, pela unificação de procedimentos entre órgãos federais, estaduais e municipais e pelo uso da internet e da tecnologia da informação para facilitar e agilizar os procedimentos burocráticos, além de diminuir seus custos.

3.4 - Infraestrutura

O setor de infraestrutura proporciona serviços e insumos utilizados por praticamente todas as empresas, de maneira que falhas no seu funcionamento, má qualidade e custos elevados terão impacto negativo na produtividade de todo o setor produtivo.

O Brasil possui deficiências graves na infraestrutura de distribuição de bens e serviços. A densidade e qualidade das malhas rodoviária, ferroviária, hidroviária e aeroportuária estão bem abaixo dos países com grau de desenvolvimento semelhante ou superior ao nosso. Conseqüentemente, o custo associado à logística das empresas instaladas no

Brasil tende a ser bastante superior ao de empresas instaladas em países onde a infraestrutura tem qualidade superior.

O Relatório de Competitividade Global de 2016-2017 publicado recentemente pelo Fórum Econômico Mundial posicionou a qualidade da infraestrutura global do Brasil na 116ª posição entre 138 países, sendo os indicadores mais críticos: a qualidade das rodovias, das ferrovias e dos portos.

A origem dos problemas está no baixo nível dos investimentos e em instabilidades regulatórias aliados à ausência de um sistema estável de planejamento de médio e longo prazo dos projetos de investimento e a baixa capacidade de seleção e análise adequada desses projetos. Além disso, entraves burocráticos e obstáculos no processo de licenciamento ambiental dificultam o andamento dos empreendimentos e atração dos investidores privados.

Há três décadas o Brasil investe de 2% a 2,5% do PIB em infraestrutura, ritmo insuficiente para atender a demanda e repor a depreciação do capital. Estudos internacionais apontam a necessidade de se investir o dobro desses recursos. Com isso, o estoque de infraestrutura que no início da década de 80 era da ordem de 58% do PIB, situa-se atualmente em 36% do PIB.

A solução para melhorar a qualidade da infraestrutura, particularmente em um momento de crise fiscal, quando diminui ainda mais a capacidade de investimento do Estado brasileiro, reside nas concessões ao setor privado nos diversos segmentos.

Infelizmente, contudo, devido à baixa capacidade de execução do Governo brasileiro, a agenda de concessões tem caminhado a uma velocidade aquém da desejada.

4- Propostas de Lei e infralegais convergentes com a agenda da produtividade

4.1 - Ambiente Tributário

As proposições legislativas e infralegais têm como objetivo a simplificação tributária e do processo administrativo fiscal, com um maior equilíbrio na relação fisco-contribuinte com objetivo de reduzir a litigiosidade e a insegurança jurídica, além de buscar a redução da cumulatividade que onera os investimentos e as exportações.

Medidas Infralegais:

Redução de Obrigações Acessórias: Unificar e integrar a forma de prestação de informações contábeis e tributárias da União e dos Estados na plataforma do SPED. Com isso poderíamos eliminar ou simplificar pelo menos 31 obrigações acessórias estaduais, que hoje são redundantes.

Proposições Legislativas:

PLS 298/2011 – Código de Defesa do Contribuinte – O projeto tem o intuito de regulamentar direitos e garantias do contribuinte frente aos

interesses arrecadatários do Estado. Com isso, busca reforçar a posição do contribuinte, reduzindo uma excessiva fragilidade deste nas relações com o Fisco, que existe em prejuízo da segurança jurídica quanto às obrigações e aos direitos tributários e, conseqüentemente, de investimentos no setor produtivo brasileiro. Tramita na CAE.

PLS 406/2016 - Altera o Código Tributário Nacional para tratar sobre a exigência de obrigação acessória no mesmo exercício, definindo que obrigação acessória que implique sanção somente poderá ser instituída por lei. Define a dissolução irregular da pessoa jurídica que acarreta a responsabilidade pessoal aos sócios. Assegura que sobre os valores das restituições decorrentes do pagamento indevido incidam os mesmos índices de atualização aplicáveis ao pagamento em atraso dos tributos e contribuições. Fixa ainda normas para fiscalização, que deverá ser precedida de ordem fundamentada e específica expedida pela administração tributária, sob pena de nulidade do procedimento – Tramita na CCJ.

Compensação Tributária: A legislação (CTN) deve prever a compensação ampla e plena entre créditos próprios com quaisquer débitos de tributos e contribuições administrados pelo órgão arrecadador, sem qualquer limitação de valor, espécie ou destinação do tributo objeto de recolhimento. Essa mudança legislativa é necessária para viabilizar a proposta do governo que visa unificar os sistemas do SPED e E-Social e a devida possibilidade de compensação. O **PL 3268/2012** de origem do Senado que tramita na Câmara atende a esse objetivo.

Não incidência de ISS nas exportações de serviços: uma definição clara sobre o conceito de exportação de serviços para fins de não incidência do ISS, prevista no inciso I do art. 2º da LC 116/03, com base no critério do local onde o benefício ou utilidade do serviço é verificado,

independentemente do local onde o serviço é realizado, conjuntamente com o critério de ingresso de divisas no país, traria maior segurança jurídica para os contribuintes, além de conferir o estímulo às exportações desejado para o desenvolvimento da economia brasileira.

Nesse sentido se propõe o seguinte Projeto de Lei:

Alterar o inciso I, do art. 2º e seu parágrafo único da Lei Complementar 116/2013, conforme a seguinte redação:

“Art.2º:

I – As exportações de serviços para o exterior do País, quando os benefícios do serviço se verificam em território estrangeiro e houver ingresso de divisas no país.

Parágrafo Único: Para fins do disposto no inciso I, o local onde os benefícios do serviço são verificados independe do local onde o serviço é realizado. ”

Adoção do crédito financeiro para o PIS-Cofins: O governo tem uma proposta que está paralisada de migração da sistemática de apuração do PIS-Cofins do crédito físico para o crédito financeiro. Nesse sentido, sugere-se a imediata apresentação do projeto de Lei para discussão no Congresso Nacional.

Substituição Tributária: Em 2014, o Congresso aprovou uma lista de setores ou atividades, após a negociação com os Estados, que estariam sob substituição tributária somente na hipótese de uma escala industrial relevante. Entretanto, ao regulamentar esse dispositivo, através do Convênio ICMS nº 149/2015, o CONFAZ estipulou que empresas com receita bruta acima de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), em um período de 12 meses, possuem escala industrial relevante. Dessa forma, a

imensa maioria dos micro e pequenos fabricantes dos produtos listados ficaram sujeitos a essa incidência. Portanto, se faz necessário por meio de uma proposição legislativa ampliar os valores da receita bruta para cerca de R\$ 4,8 milhões (limite máximo para enquadramento do Simples em 2018) para definição do conceito de escala industrial relevante.

Certidão Negativa de Débitos: A exigência de certidão negativa de débito tributário constitui um dos maiores óbices ao desempenho de certas atividades, especialmente daquelas que envolvem contratações com o Poder Público. Inúmeros são os casos em que o contribuinte se vê liquidado a pagar débitos, mesmo que os considere indevidos, apenas porque, sem tal quitação, não poderá continuar exercendo sua atividade. Também não são incomuns os casos em que o contribuinte é prejudicado em sua atividade empresarial por conta de questões burocráticas, quando na verdade nem é devedor de tributo algum, apenas porque não consegue obter a certidão em tempo hábil.

Com efeito, o procedimento de obtenção de CND é burocrático e caótico uma vez que o conta corrente da empresa com a RFB é alimentado diariamente fazendo com que, em muitos casos a expedição da CND seja inviável ou se obtenha somente através de decisão judicial. Nesse sentido, é possível apresentar uma proposição que altere o Código Tributário Nacional nos seguintes termos:

Alterar a redação do parágrafo único do artigo 205 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, transformando-o em parágrafo primeiro, e acrescentar os parágrafos segundo e terceiro ao artigo:

Art.205.....

§ 1º. A certidão negativa será sempre expedida nos termos em que tenha sido requerida, dentro de 10 (dez) dias da data da entrada do requerimento na repartição, tendo efeito declaratório de regularidade fiscal para todos os fins, inclusive na hipótese de concessão de benefícios fiscais.

§ 2º. A verificação de regularidade do contribuinte será feita levando-se em consideração os fatos existentes na data do pedido de emissão da certidão negativa.

§ 3º. A certidão negativa será válida por seis meses, desde a data de sua emissão.

4.2 - Redução do custo do Financiamento e dos *spreads* bancários

A agenda dos *spreads* bancários pode ser dividida em três grandes áreas⁶:

- 1. Incentivo à adimplência e garantias**
- 2. Redução de Custos administrativos**
- 3. Incentivo à Concorrência e subsídios cruzados**

4.2.1 - Incentivar a adimplência e garantias

Meios de Pagamentos

Congresso aprovou e já foi sancionado a diferenciação de preços à vista e a prazo (MP 764/16) – Lei 13.445/2017

Limitação do rotativo (Res. do Banco Central 4.549/17) – após 30 dias o parcelamento será obrigatório em outra linha de crédito

⁶ Conforme classificação do próprio Banco Central.

Fim da exclusividade no credenciamento das máquinas/credenciadoras (Circ. do Banco Central 3.815/16).

Buscar a redução do prazo de devolução das instituições financeiras para os setores produtivos no cartão de crédito – que hoje gira em torno de 30 dias.

Para o cartão de débito: definir uma taxa por operação, ao invés de “*ad-valorem*”.

No Senado existem dois projetos de leis, o PLS 400/2016 e PLS 401/2016, que tratam desses dois temas. Os projetos são meritórios porque chamam atenção para a importância do assunto, no entanto, temos a convicção que essas condições podem ser melhor reguladas por medidas infralegais.

Letra Imobiliária Garantida (LIG)

Objetiva fomentar fontes complementares de financiamento para o setor imobiliário (regulamentação do Banco Central).

Aperfeiçoamento do Cadastro Positivo

Aprovado no Senado e agora tramita na Câmara (**PLP 414 de 2017**) – alteração no marco legal (autorização para divulgar as informações sobre o histórico no tocante aos empréstimos, exclusão da responsabilidade solidária da fonte, consulente e do banco de dados, inclusão obrigatória e opção pela saída, obrigatoriedade de as concessionárias de serviços públicos fornecerem informações para inclusão no cadastro positivo).

Duplicata eletrônica

O Congresso já aprovou a MP 775 – já convertida em Lei (13.476/2017).

A proposição aumenta a segurança jurídica dos financiamentos garantidos por recebíveis mercantis, diminuindo o preço do crédito.

Melhoria na Lei de Recuperação Judicial

Está para ser enviado ao Congresso Nacional proposta do Executivo que deverá conter os seguintes pontos, conforme noticiado pela imprensa:

- a) Possibilidade que os credores poderão apresentar o plano de recuperação judicial. Hoje a iniciativa é exclusiva dos controladores. Os objetivos seriam reduzir o custo financeiro das empresas em vias de entrar em recuperação judicial ou acelerar o tempo de permanência no regime.
- b) Estímulo para que os bancos credores possam oferecer crédito às empresas dentro do regime.
- c) Possibilidade de abatimento de imposto cobrado quando às empresas negociam redução do estoque de dívida. Hoje o Fisco entende que essa redução como ganho de capital e tributa até 30%. Assim, estuda-se utilizar créditos de prejuízos fiscais ou um instituir um parcelamento para esses tributos.
- d) A nova legislação deve ainda prever que quem comprar uma empresa do grupo não assumirá dívidas de todo grupo. Isso poderá estimular a venda de ativos de holdings, sobretudo de empresas envolvidas na Lava Jato que possuem participações saudáveis em outros negócios.
- e) Estabelecimento de mecanismo para limpar mais rapidamente o nome de pequenas empresas em recuperação.

Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito.

Por exemplo, no setor de comércio e serviços hoje são R\$ 700 bilhões de recebíveis de cartão de crédito e R\$ 50 bilhões de vouchers alimentação, que poderiam ser utilizados para o financiamento do capital de giro.

Nesse sentido, é objeto de proposição legislativa **a permissão da denominada garantia “guarda-chuva”**, constituída para assegurar a abertura de limite global de crédito (**PLS 141/2017**).

Também foram recebidas contribuições que podem ser transformados em projetos de lei, a exemplo da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis alienados fiduciariamente, que permite ao credor fiduciário exercer a cobrança extrajudicial das dívidas previstas em contratos, principalmente veículos sem a necessidade de ajuizamento de ação de busca e apreensão.

4.2.2 - Redução de Custos administrativos

Medidas propostas pelo Banco Central:

- Simplificar as regras do compulsório.
- Aprimorar a contratação de operações por meios eletrônicos.

Além disso, como foi mencionado, o BC adotou medidas para tornar a regulação menos complexa para as instituições financeiras de menor porte, sem prejuízo para a segurança do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Com a segmentação, haverá quatro tipos de instituições: S1 (grande porte); S2 (médio porte), S3 (pequeno porte) e S4 (de risco simplificado).

A expectativa é de diferenciar os riscos para diferentes instituições. Na avaliação do BC, a medida vai reduzir o custo para as instituições de menor porte e com isso permitir a concessão de crédito mais barato.

4.2.3 - Incentivo à Concorrência e redução dos subsídios cruzados

Fomentar a participação de outros players para ampliar a concorrência e estimular a oferta de crédito: Cooperativas, *Fintechs* (empresas ou plataformas inovadoras na área de serviços financeiros) e Empresas Simples de Crédito (empréstimos com capital próprio para pequenas empresas).

Por exemplo, a Alemanha é um dos países com maior expressividade no cooperativismo financeiro, responsável por quase 20% dos depósitos. São mais de 30 milhões de clientes, dos quais 17,7 milhões são sócios dos bancos cooperativos, em um país com uma população de 82 milhões de pessoas. Assim, tem-se mais de 35% da população operando com um banco cooperativo. As cooperativas alemãs participam com 50% no crédito rural e com 35% nos créditos para pequenas e médias empresas.

Na linha de reduzir barreiras à entrada no mercado financeiro propomos a supressão de um dispositivo que dispensa a exigência de um decreto do Poder Executivo para que as instituições financeiras estrangeiras possam funcionar no País. **Essa proposta está contida no substitutivo ao PLS 102/2007.**

Competência compartilhada entre o CADE e o Banco Central nos processos de fusões, aquisições e atos de concentração no sistema

financeiro, quando não houver risco sistêmico. **O substitutivo ao PLS 102/2007 também insere essa inovação, assim como o PLS 350/2015.**

Aprovação da nova Taxa de Juros de Longo Prazo (MP 777 – Lei 13.483/2017): É impossível ao Governo garantir juros subsidiados para todos. Para se subsidiar parte do setor produtivo se faz necessário tributar o resto da sociedade. Somente quem tem o privilégio de acessar uma linha de crédito subsidiada se livra dos juros altos. Porém, quanto maior é a parcela do crédito subsidiada, imune às variações dos juros de mercado, maior acaba sendo a taxa de juros paga pelos que não têm acesso a crédito subsidiado. Os “excluídos” (maioria) pagam pelos “incluídos”. Retirar os subsídios excessivos colabora com o ajuste fiscal, que é a forma correta de reduzir juros para todos.

Incluimos um dispositivo na MP 777 de que o BNDES está obrigado a oferecer linhas de crédito incentivadas para pequenas e médias empresas para renovação do parque fabril e inovação. Essa demanda inclusive gerou a decisão de redução dos spreads (Del-cred) nas operações indiretas para esses setores.

4.3 - Melhoria do ambiente de negócios e desburocratização

Reduzir os custos de transação e a burocracia nas diversas etapas do ciclo corporativo de modo a estimular o empreendedorismo e o investimento com regras claras e estáveis.

Adoção de um marco mais amplo para a Desconsideração da Personalidade Jurídica (PLC 69/2014) que defina de forma clara e precisa quando e como os bens particulares dos sócios podem ser acionados

em ações judiciais ou em processos administrativos. Ou seja, é possível aprimorar o que hoje está previsto no novo Código de Processo Civil.

PL 7064/ 2017 - Racionaliza e simplifica atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Aprovado pelo Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados.

Instituição de um marco legal que estabeleça normas para proteção, tratamento e uso de dados pessoais (PLS 330/2013). A proposta define regras para instituições que coletam, tratam, armazenam dados coletados de pessoas físicas e jurídicas e assegura ao cidadão a garantia de acesso à informações de como as informações são utilizadas.

Promover a reestruturação do INPI com objetivo de garantir uma **redução consistente do prazo de exame de patentes** (PL 3406/2015 e PL 8133/2017 – ambos tramitam na Câmara, o último de origem do Senado).

Plena implementação da REDESIM - Sistema que permite a abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas, por meio da integração das autoridades dos 3 entes da Federação com a simplificação dos procedimentos e redução de burocracia. O objetivo é garantir que o processo de regularização de empreendimentos esteja sujeito a uma entrada única de dados e documentos e evite duplicidade de exigências.

Conclusão das etapas do Portal Único do Comércio Exterior – que unifica todos os sistemas dos órgãos envolvidos nos processos de exportação e importação no país e simplificar as operações de compra e venda de bens. A meta final do programa é reduzir o prazo de exportação de 13 para oito dias e o prazo de importação de 17 para dez dias.

4.4 - Infraestrutura

Definição de marcos legais que garantam segurança jurídica e estabilidade regulatória para atração de investimentos para o setor.

PL 6621/2016 – Marco Legal das Agências Reguladoras. A independência técnica e regulatória das agências é fundamental para garantir estabilidade e segurança jurídica a investimentos privados em setores de capital intensivo. O substitutivo aprovado no Senado Federal aponta nessa direção pois reforça o princípio de autonomia decisória das agências e o caráter eminentemente técnico do papel regulatório dos órgãos, inclusive com a previsão de avaliação do impacto regulatório dos atos normativos das agências.

PL 6814/2017 – Nova Lei de Licitações. A ineficiência e demora nos processos licitatórios eleva os custos, atrasa a realização de investimentos e não contribui para a melhoria dos projetos de obras públicas. O texto aprovado no Senado prevê diversos avanços como a unificação das modalidades de contratação e a modernização e desburocratização dos procedimentos administrativos.

PL 3729/2004 – Licenciamento Ambiental. A proposição mantém a autonomia do órgão licenciador, a previsão de ritos simplificados e o estabelecimento de prazos para a manifestação conclusiva dos órgãos ambientais.

A definição do rito de licenciamento ocorrerá de acordo com o enquadramento do empreendimento, pelo órgão ambiental responsável, de acordo com a sua natureza, porte e potencial poluidor.

Recomendações ao Executivo:

- Estabelecer um sistema de planejamento de médio e de longo prazos para expansão e melhoria dos serviços de infraestrutura, especialmente na área da logística de transportes. Esse sistema nortearia os programas de concessões, de parcerias público-privada e os investimentos públicos na área;
- Melhoria do sistema de seleção e avaliação dos projetos de investimento em infraestrutura, inclusive levando em consideração as diversas alternativas;
- Aprimoramento da gestão dos contratos de concessão com a definição precisa da matriz de riscos e uma análise prévia dos impactos regulatórios por parte das agências reguladoras;
- Previsibilidade orçamentária plurianual para a execução dos investimentos públicos.

5- Governança da Agenda da Produtividade

A agenda da produtividade envolve vários e diferentes atores, com interesses nem sempre convergentes. Muitas vezes, requer inovações no desenho ou na forma de ação das iniciativas ou reformas que viabilizem sua adequada implementação. Essas dificuldades são amplificadas pela estrutura decisória setorializada e fragmentada do setor público brasileiro.

É preciso que essa agenda seja uma prioridade para o Executivo num esforço de coordenação e articulação intragovernamental e com outros poderes da República e o setor privado. Deve ser realizado um monitoramento periódico dos resultados com transparência e *accountability*.

O desafio último da governança é tornar a busca pela produtividade uma bandeira da sociedade e uma atribuição perene do Estado, quaisquer que sejam os partidos políticos envolvidos.

A implantação dessa agenda pode trazer consigo resistências. Por isso, a governança deve se preocupar em ter uma estratégia de comunicação que possibilite dialogar com a população informando os seus efeitos benéficos para o crescimento e geração de renda.

Nesse caso queremos oferecer uma contribuição com a apresentação de um projeto de resolução que objetiva que o Chefe da Casa Civil possa prestar contas semestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos das ações e da evolução da agenda da produtividade e de redução do Custo Brasil.

A escolha da Casa Civil deve-se ao fato de ser uma estrutura governamental com vínculo direto com a Presidência da República, tendo como competências assistir imediatamente o Chefe do Executivo na coordenação e na integração das ações governamentais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal.

Portanto, as competências definidas pela Lei 13.502/2017 atribuem um papel de coordenação e articulação à Casa Civil, condição imprescindível para se monitorar e se avançar na agenda da produtividade.

6- Conclusões

O crescimento sustentado do país depende fundamentalmente de elevarmos os nossos níveis de produtividade, o que irá definir o nosso potencial de desenvolvimento futuro.

Observando as últimas décadas, mostramos que existe um processo de estagnação da produtividade brasileira que atinge todos os setores da economia. Esse cenário mostra que estamos perdendo competitividade em relação aos países emergentes.

A agenda da competitividade é extensa, multifacetada com resultados difusos e graduais. Envolve vários ambientes, como tributário, do financiamento e spreads bancários, do ciclo de vida das empresas, da infraestrutura e das relações do trabalho, dentre outros.

Precisamos criar condições para melhorar o ambiente de negócios com estabilidade e qualidade regulatória, desburocratização de processos e redução dos *spreads* bancários. Mostramos que existe uma série de proposições legislativas e de medidas infralegais que deveriam ser priorizadas para movermos essa agenda.

O desafio para enfrentarmos essa agenda é de governança e *accountability*. Há muitos problemas e soluções identificadas. Mas faltou

aos diversos governos a capacidade de persegui-las com método e persistência.

A dificuldade de o Brasil dar sequência a ações para enfrentar a agenda do ambiente de negócios, como a presente no *Doing Business*, é ilustrativa. Por muito tempo faltou aos governos estratégia e planos para enfrentar os problemas identificados. Perdeu-se mais tempo criticando os indicadores do que atuando sobre os problemas da agenda.

É com base nesse diagnóstico que enfatizamos os problemas de governança e apresentamos uma proposta de resolução para que o Chefe da Casa Civil da Presidência da República apresente, de forma periódica, à CAE, uma prestação de contas da evolução da agenda da produtividade e da redução do Custo Brasil.

Temos um longo e duro caminho a percorrer. Por isso, é fundamental ter um sentido de direção e urgência. Parafraseando os economistas Alexandre Schwartzman e Fábio Giambiagi autores do livro “Complacência” que busca explicar as razões do baixo crescimento do País, encerro afirmando: “a produtividade tinha que se tornar uma questão de obsessão nacional”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

7- ANEXO: Sugestões de novas proposições legislativas

7.1 – Projeto de Resolução do Senado para Casa Civil prestar contas da agenda da competitividade/produktividade

7.2 – Projeto de Lei do Senado para garantir a não incidência de ISS nas exportações de serviços

7.3 Projeto de Lei do Senado para disciplinar o uso da substituição tributária do ICMS para micro e pequenas empresas

7.4 Projeto de Lei do Senado para simplificar as exigências relativas à verificação de regularidade do contribuinte

7.5 Projeto de Lei do Senado para prever a apreensão extrajudicial de bens móveis sob alienação fiduciária

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2017

Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, Regimento Interno do Senado Federal, para estabelecer que a autoridade do Poder Executivo Federal comparecerá semestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para expor sobre as ações da agenda de competitividade.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 99 da Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 –Regimento Interno do Senado Federal, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 99.**

.....
§ 3º A Comissão promoverá duas audiências públicas por ano com o Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, para expor sobre as ações que buscam o incremento da produtividade e a melhoria do ambiente de negócios.

Art. 2º Esta Resolução entre em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A questão da agenda de competitividade é central para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Há uma série de questões microeconômicas, regulatórias, concorrenciais e jurídicas que impedem que muitos mercados funcionem a contento. Isso acaba por deprimir investimentos em áreas cruciais para a economia, levando à estagnação da produtividade e do crescimento econômico, o que afeta o setor empresarial, o nível de empregos e, em consequência, o conjunto da sociedade.

É preciso, portanto, pensar continuamente em reformas microeconômicas que estimulem o bom funcionamento dos mercados e os

investimentos, de modo que a produtividade possa retomar seu crescimento e leve o Brasil de volta aos trilhos do desenvolvimento econômico.

Para propor essas reformas, foi criado no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal o Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas, cujo objetivo é identificar os obstáculos que impedem a redução do custo Brasil e oferecer soluções que facilitem o empreendedorismo, gerando empregos e renda.

Após a realização de audiências públicas com especialistas no tema, serão feitas uma série de sugestões para uma chamada “agenda de reformas microeconômicas”, com o objetivo de fomentar a produtividade, o crescimento econômico e a competitividade. Essas sugestões – somadas a outras medidas com o mesmo objetivo – podem ser chamadas de agenda da competitividade.

Entretanto, a essa agenda envolve vários e diferentes atores, com interesses nem sempre convergentes. Muitas vezes, requer inovações no desenho ou na forma de ação das iniciativas ou reformas que viabilizem sua adequada implementação. Essas dificuldades são amplificadas pela estrutura decisória setorializada e fragmentada do setor público brasileiro.

É preciso que essa agenda seja uma prioridade para o Executivo num esforço de coordenação e articulação intragovernamental e com outros poderes da República e o setor privado. Deve ser realizado um monitoramento periódico dos resultados com transparência e *accountability*.

O desafio último da governança é tornar a busca pela produtividade uma bandeira da sociedade e uma atribuição perene do Estado, quaisquer que sejam os partidos políticos envolvidos.

A implantação dessa agenda pode trazer consigo resistências. Por isso, a governança deve se preocupar em ter uma estratégia de comunicação que possibilite dialogar com a população informando os seus efeitos benéficos para o crescimento e geração de renda.

Nesse caso queremos oferecer uma contribuição com a apresentação de um projeto de resolução que objetiva que o Chefe da Casa Civil possa prestar contas semestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos das ações com objetivo de incrementar a produtividade, reduzir o Custo Brasil e melhorar o ambiente de negócios.

A escolha da Casa Civil deve-se ao fato de ser uma estrutura governamental com vínculo direto com a Presidência da República, tendo como competências assistir imediatamente o Chefe do Executivo na coordenação e na integração das ações governamentais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal.

Portanto, as competências definidas pela Lei 13.502/2017 atribuem um papel de coordenação e articulação à Casa Civil, condição imprescindível para se monitorar e se avançar na agenda da produtividade

Assim sendo, sugiro uma alteração no Regimento Interno do Senado Federal para que haja a previsão do comparecimento do titular da Casa Civil a esta Comissão de Assuntos Econômicos a cada seis meses para, em audiência pública, expor sobre as ações da agenda de competitividade.

Diante da importância desta matéria, que permitirá o fortalecimento institucional do Senado na defesa dos interesses da população, conto com o apoio de meus Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017- COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para estabelecer critérios para isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza sobre as exportações de serviços para o exterior do País.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

I – As exportações de serviços para o exterior do País, quando os benefícios do serviço se verificam em território estrangeiro e há ingresso de divisas no país.

.....

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso I, o local onde os benefícios do serviço são verificados independe do local onde o serviço é realizado.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências, determina que o imposto não incide sobre as exportações de serviços para o exterior do País (art. 2º, inciso I). Entretanto, são excluídos da isenção os serviços desenvolvidos no Brasil, cujo resultado aqui se verifique, ainda que o pagamento seja feito por residente no exterior (art. 2º, parágrafo único).

Tal ressalva legal tem gerado interpretações diversas e restritivas por parte do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial 831.124-RJ, STJ, Primeira Turma, em 15/08/2006), criando um ambiente de insegurança jurídica para os exportadores de serviços. Isso ocorre porque existe uma inconsistência entre o que determina o inciso I do art. 2º e a ressalva feita em seu parágrafo único. O objetivo de se isentar as exportações de serviços do pagamento do imposto é justamente estimular a entrada de divisas no País. Ocorre que, para caracterizar a exportação, segundo a Lei Complementar, não basta a entrada de divisas. É preciso que o resultado se verifique no exterior. Entretanto, há controvérsias sobre o que vem a ser “resultado” do serviço, pois a norma legal não delineou o tema.

Embora decisão recente do Superior Tribunal de Justiça (ARESP 587.403/RS, em 18/10/2016) tenha sido no sentido mais amplo da exportação de serviços, entendo ser preciso aprimorar a norma legal para dirimir as referidas dúvidas.

Assim, conto com o apoio do ilustres Pares para aprovar esta iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017- COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 123, de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e altera legislação correlata, para restringir a aplicação do regime de substituição tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13

XIII.....

a) nas operações sujeitas ao regime de substituição tributária, tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) e sujeitas ao regime de antecipação do recolhimento do imposto com encerramento de tributação, envolvendo combustíveis e lubrificantes; energia elétrica; cigarros e outros produtos derivados do fumo; bebidas; óleos e azeites vegetais comestíveis; farinha de trigo e misturas de farinha de trigo; massas alimentícias; açúcares; produtos lácteos; carnes e suas preparações; preparações à base de cereais; chocolates; produtos de padaria e da indústria de bolachas e biscoitos; sorvetes e preparados para fabricação de sorvetes em máquinas; cafés e mates, seus extratos, essências e concentrados; preparações para molhos e molhos preparados; preparações de produtos vegetais; rações para animais domésticos; veículos automotivos e automotores, suas peças, componentes e acessórios; pneumáticos; câmaras de ar e protetores de borracha; medicamentos e outros produtos farmacêuticos para uso humano ou veterinário; cosméticos; produtos de perfumaria e de higiene pessoal; papéis; plásticos; canetas e malas; cimentos; cal e argamassas; produtos cerâmicos; vidros; estruturas de metal e plástico para construção; telhas e caixas d'água; tintas e vernizes; produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos; fios; cabos e outros condutores; transformadores elétricos e reatores; disjuntores; interruptores e tomadas; isoladores; para-raios e lâmpadas; máquinas e aparelhos de ar-condicionado; centrifugadores de uso doméstico; aparelhos e

instrumentos de pesagem de uso doméstico; extintores; aparelhos ou máquinas de barbear; máquinas de cortar o cabelo ou de tosquiá; aparelhos de depilar, com motor elétrico incorporado; aquecedores elétricos de água para uso doméstico e termômetros; ferramentas; álcool etílico; sabões em pó e líquidos para roupas; detergentes; alvejantes; esponjas; palhas de aço e amaciantes de roupas; nas operações sujeitas ao regime de substituição tributária pelas operações anteriores; e nas prestações de serviços sujeitas aos regimes de substituição tributária e de antecipação de recolhimento do imposto com encerramento de tributação;

.....
§ 7º O disposto na alínea a do inciso XIII do § 1º será disciplinado por convênio celebrado pelos Estados e pelo Distrito Federal, ouvidos o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) e os representantes dos segmentos econômicos envolvidos.

§ 8º Em relação às bebidas não alcoólicas, massas alimentícias, produtos lácteos e sorvetes, carnes e suas preparações, preparações à base de cereais, chocolates, produtos de padaria e da indústria de bolachas e biscoitos, preparações para molhos e molhos preparados, preparações de produtos vegetais, telhas e outros produtos cerâmicos para construção e detergentes, cafés, mates e produtos de cutelaria, aplica-se o disposto na alínea a do inciso XIII do § 1º aos fabricados em escala industrial relevante em cada segmento, a qual não poderá ser inferior ao limite de enquadramento do Simples Nacional, observado o disposto no § 7º.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este Projeto de Lei busca aperfeiçoar as mudanças que a Lei Complementar nº 147/2014 promoveu na Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (LC nº 123/2006) com a intenção de restringir a aplicação do regime de substituição tributária do ICMS. As alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014 foram motivadas pelos efeitos negativos que o uso indiscriminado do regime provoca nas micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional.

O principal efeito negativo é que a inclusão de um produto no regime de substituição tributária equipara, no que diz respeito ao ICMS, as empresas optantes pelo Simples Nacional às demais empresas que operam na produção desse produto. Além disso, outros efeitos negativos são o custo financeiro representado pelo recolhimento antecipado do imposto e a maior

complexidade para o recolhimento do ICMS, no caso das empresas que atuam como substituto tributário.

Para amenizar esses efeitos negativos sobre as empresas optantes pelo Simples Nacional, a Lei Complementar nº 147/2014 alterou a alínea “a” do inciso XII do parágrafo 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006. A nova redação especificou os produtos/setores nos quais o ICMS

Substituição Tributária (ICMS-ST) continuaria sendo recolhido pelas empresas optantes pelo Simples Nacional fora do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS).

Cabe ressaltar que, à época, a proposição do setor produtivo era de que os produtos/setores nos quais o recolhimento do ICMS continuaria ocorrendo fora do DAS fosse restrito àqueles para os quais o regime foi originalmente desenvolvido. Ou seja, produtos/setores que possuem as seguintes características:

- a) comercialização pulverizada;
- b) alta concentração de fabricantes ou distribuidores;
- c) difícil controle pelas fiscalizações estaduais; e
- d) alta relevância para a receita tributária.

Entretanto, a lista aprovada foi bem mais ampla, atendendo à argumentação dos Estados de que não poderiam restringir o ICMS-ST a esses produtos/setores devido ao risco de redução na receita e à falta de espaço fiscal para absorvê-la.

Já para os fabricantes de alguns produtos/setores remanescentes na lista da alínea “a” do inciso XII do parágrafo 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006, o Congresso Nacional decidiu que apenas aqueles que possuíssem escala industrial relevante deveriam recolher o ICMS-ST fora do DAS, na maioria das vezes na condição de substituto tributário.

Com isso, o Congresso Nacional garantiu que micro e pequenas indústrias optantes pelo Simples Nacional não estariam sujeitas ao custo financeiro determinado pela antecipação do recolhimento do imposto e aos custos administrativos provocados pela complexidade para realização desse

recolhimento. Essa modificação também foi feita por meio da Lei Complementar nº 147/2014, que incluiu o parágrafo 8º no art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006.

No entanto, ao regulamentar esse dispositivo, através do Convênio ICMS nº 149/2015, o CONFAZ estipulou que empresas com receita bruta acima de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), em um período de 12 meses, possuem escala industrial relevante. Dessa forma, a imensa maioria dos micro e pequenos fabricantes dos produtos listados no parágrafo 8º no art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006 permaneceu sujeita ao ICMS-ST.

Levando em consideração as características desses setores, é evidente que a escala industrial relevante para todos é muito superior ao limite estabelecido no Convênio ICMS 149/2015. A

Tabela I, abaixo, mostra a receita bruta anual média para as empresas dos setores listados no parágrafo 8º no art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006 para o ano de 2015, segundo a Pesquisa Industrial Anual do IBGE⁷.

Tabela I: Receita bruta anual média por empresa dos setores listados no § 8º do art. 13 da LC 123/2006.

CNAE	Setor	Receita Bruta Média (em R\$ mil)
11.2	Fabricação de bebidas não-alcoólicas	138.373
10.94	Fabricação de massas alimentícias	22.408
10.5	Laticínios	93.672
10.1	Abate e fabricação de produtos de carne	220.846
10.6	Moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais	97.679
10.93	Fabricação de produtos derivados do cacau, de chocolates e confeitos	312.242
10.91	Fabricação de produtos de panificação	10.846
10.95	Fabricação de especiarias, molhos, temperos e condimentos	43.298
10.4	Fabricação de óleos e gorduras vegetais e animais	1.201.197
23.42	Fabricação de produtos cerâmicos não-refratários para uso estrutural na construção	11.432
20.61	Fabricação de sabões e detergentes sintéticos	224.342
10.8	Torrefação e moagem de café	132.914
10.92	Fabricação de biscoitos e bolachas	97.098

Fonte: Pesquisa Industrial Anual/IBGE 2015

Elaboração: CNI

Entre os setores listados, o que apresenta a menor receita bruta anual média é o de produtos de panificação, com cerca de R\$ 10,8 milhões por ano. Portanto, até mesmo para esse setor, uma empresa com receita bruta

⁷ A receita bruta média foi obtida pela divisão da receita bruta total menos vendas canceladas pelo número de empresas ativas com mais de 30 empregados.

anual de R\$ 180 mil está muito distante de ter escala industrial que possa ser considerada relevante. Para os demais setores, o limite de R\$ 180 mil/ano se torna ainda mais inadequado.

Portanto, dadas as características dos setores para os quais o Congresso Nacional entendeu que o ICMS-ST deveria se aplicar apenas no caso de empresas com escala industrial relevante, é fundamental que o limite de R\$ 180 mil/ano seja elevado para, no mínimo, o teto do Simples Nacional, que passa a ser de R\$ 4,8 milhões de receita bruta anual em janeiro de 2018.

Com esse novo limite, a arrecadação de ICMS continuaria preservada, pois grande parte da receita bruta auferida por esses setores continuaria sujeita ao ICMS-ST. Por outro lado, estaria garantida a intenção original do Congresso Nacional de reduzir os custos financeiro e administrativo suportados pelas micro e pequenas indústrias desses setores.

Além de alterar o limite de caracterização da escala industrial relevante, conforme disposto acima, o presente Projeto de Lei adiciona novos produtos sob o enquadramento dessa regra: sorvetes, cafés, mates e produtos de cutelaria – alterando o § 8º do Art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006.

A inclusão desses produtos é justificada pela pouca relevância que os pequenos fabricantes têm na receita bruta total, e, portanto, na base tributável. Ou seja, a distribuição da receita entre os fabricantes desses produtos tem semelhança com aquela dos produtos já cobertos pelo expediente da escala industrial relevante. Dessa forma, a arrecadação estadual não sofreria impacto significativo e um grande número de novos pequenos fabricantes deixaria de sofrer os efeitos negativos do ICMS-ST.

Adicionalmente, este Projeto de Lei promove melhorias na redação da relação de produtos sujeitos ao regime de Substituição Tributária, dispostos na alínea “a” do inciso XII do parágrafo 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006, de forma a reduzir eventuais desvios interpretativos e garantir segurança jurídica e administrativa da aplicação desse dispositivo. Para tanto, é preciso substituir “obras de metal e plástico para construção” por “estruturas de metal e plástico para construção” e excluir “venda de mercadorias pelo sistema porta a porta”.

A primeira alteração se faz necessária porque o termo “obras” é pouco preciso nesse contexto e, por isso, pode tornar a aplicação da regra mais abrangente do que o desejado. Já a segunda alteração se justifica pelo fato de “venda de mercadorias pelo sistema porta a porta” ser uma prática

comercial e não um produto, que é sobre o que se determina a aplicação do ICMS-ST.

Sala das Sessões,

Senador

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Altera o art. 205 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para simplificar as exigências relativas à verificação de regularidade do contribuinte.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 205, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 205.**

§ 1º A certidão negativa será sempre expedida nos termos em que tenha sido requerida, dentro de 10 (dez) dias da data da entrada do requerimento na repartição, tendo efeito declaratório de regularidade fiscal para todos os fins, inclusive na hipótese de concessão de benefícios fiscais.

§ 2º A verificação de regularidade do contribuinte será feita levando-se em consideração os fatos existentes na data do pedido de emissão da certidão negativa.

§ 3º A certidão negativa será válida por seis meses, desde a data de sua emissão” (NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A exigência de certidão negativa de débito tributário constitui um dos maiores óbices ao desempenho de certas atividades, especialmente daquelas que envolvem contratações com o Poder Público. Em inúmeros casos o contribuinte se vê obrigado a quitar débitos, mesmo que os considere indevidos, apenas porque, sem o pagamento, não pode continuar exercendo sua atividade. Também são comuns os casos em que o contribuinte é prejudicado em sua atividade empresarial por conta de questões burocráticas, quando na verdade nem é devedor de tributo algum, apenas porque não consegue obter a certidão em tempo hábil.

Com efeito, o procedimento de obtenção de certidão negativa é burocrático e caótico, uma vez que a conta corrente da empresa com a Receita Federal do Brasil é atualizada diariamente, fazendo com que, em muitos casos, a expedição da certidão negativa seja inviável ou se obtenha somente através de decisão judicial.

Nesse sentido, esta proposição acrescenta dois parágrafos ao artigo 205 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. O objetivo é tornar a verificação de regularidade do contribuinte mais objetiva e simples, devendo-se levar em consideração apenas os fatos existentes na data do pedido de emissão da certidão negativa. Ademais, a proposição torna a certidão negativa válida por seis meses, desde a data de sua emissão.

Por acreditarmos que a iniciativa contribui para desburocratizar as exigências relativas à verificação de regularidade do contribuinte, contamos com o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Dispõe sobre o procedimento facultativo do credor fiduciário para a cobrança extrajudicial de dívidas previstas em contratos com cláusula de alienação fiduciária de bem móvel, por meio do uso do instituto da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o procedimento facultativo do credor fiduciário para a cobrança extrajudicial de dívidas previstas em contratos com cláusula de alienação fiduciária de bem móvel, por meio do uso do instituto da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis.

Art. 2º São requisitos para aplicação do instituto da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis, na forma desta lei:

a) a previsão contratual, em destaque, de cláusula que autorize o credor, no caso de mora ou vencimento antecipado do contrato com cláusula de alienação fiduciária de bem móvel, excutir o bem móvel alienado fiduciariamente, retomando a sua posse extrajudicialmente, e vendê-lo independentemente de leilão, hasta pública ou quaisquer outras medidas, aplicando o produto da venda na amortização ou liquidação da dívida;

b) acesso a informações, previamente ao pedido previsto no art. 4º desta Lei e de forma clara e acessível, pelos devedores fiduciários, sobre as consequências do inadimplemento e o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis.

Art. 3º No caso de inadimplemento ou mora nas obrigações contratuais garantidas mediante alienação fiduciária de bem móvel, o proprietário fiduciário ou credor poderá vender a coisa a terceiros, independentemente de leilão, hasta pública, avaliação prévia ou qualquer outra medida judicial ou extrajudicial, salvo disposição contratual expressa, devendo aplicar o preço da venda no pagamento de seu crédito e das despesas

decorrentes da cobrança e entregar ao devedor eventual saldo apurado, com a devida prestação de contas.

§1º O crédito a que se refere o presente artigo abrange o principal, juros, comissões, cláusula penal, correção monetária, honorários advocatícios e demais custos incorridos com a cobrança, desde que expressamente convencionados pelas partes.

§2º A mora ou o inadimplemento de obrigações contratuais garantidas por alienação fiduciária, ou a ocorrência legal ou convencional de casos de antecipação de vencimento da dívida, facultarão ao credor considerar, de pleno direito, vencidas todas as obrigações contratuais.

§3º Nas obrigações contratuais garantidas mediante alienação fiduciária de bem móvel, considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento no tempo, lugar e forma que a convenção estabelecer, e poderá ser comprovada por carta registrada com aviso de recebimento, expedida para o endereço do devedor constante no contrato, não se exigindo que a assinatura constante do referido aviso seja a do próprio destinatário. Alternativamente e com os mesmos efeitos, poderá o credor se valer de notificação expedida por registro de título de documentos.

§4º A notificação de constituição em mora deverá indicar as consequências da mora, direitos do devedor e instruções para entrega espontânea, quando aplicável e, além dos canais de contato do credor, a identificação clara contendo endereço, CNPJ, razão social e telefone do agente de cobrança, se for o caso.

§5º A notificação feita na forma do parágrafo anterior, será considerada válida para todos os efeitos também para os fins do parágrafo 2º, art. 2º Decreto-Lei 911/69, podendo o credor optar pelo procedimento judicial, desde que atendidos os requisitos legais.

Art. 4º Mediante pedido do credor fiduciário, o qual deverá ser acompanhado de cópia do contrato, planilha com evolução da dívida e da notificação prevista no parágrafo 3º do artigo 3º desta lei, e transcorridos 30 (trinta) dias da mora do devedor sem que tenha havido quitação total da dívida, compreendendo as parcelas vencidas e vincendas, o Oficial de Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, da comarca em que estiver localizado o bem ou da celebração do contrato, expedirá a certidão com validade em todo o território nacional, atestando a condição de

que o bem está sujeito à retomada extrajudicial, conforme declarações do credor e à vista de cláusula contratual autorizativa.

§1º A certidão mencionada no caput será registrada em sistema eletrônico central nacional, em até 10 dias de sua emissão, o qual deverá possibilitar a comunicação eletrônica entre os Oficiais de Registro de Títulos e Documentos, Órgãos de Trânsito e autoridades policiais, tornando pública a condição de bem sujeito a retomada extrajudicial e possibilitando o trânsito das informações necessárias entre os participantes do sistema eletrônico central nacional.

§2º No caso de a dívida originar-se de contrato de financiamento para aquisição do bem alienado, será considerada extinta a obrigação principal e os encargos moratórios se, no prazo de 30 dias contados do recebimento da notificação de constituição em mora, o devedor de boa-fé restituir o bem ao credor. Caberá ao credor receber o bem e fornecer o respectivo termo de quitação, exceto se o bem apresentar estado de conservação que não corresponda ao desgaste natural que razoavelmente se espera em decorrência do uso regular do bem, ocasião que o credor poderá negar o recebimento mediante a apresentação de termo fundamentado de recusa, subsistindo a dívida.

§3º No caso de entrega do bem em pagamento da dívida na forma prevista no parágrafo anterior, o devedor continuará obrigado a ressarcir o credor pelos honorários advocatícios e demais custos incorridos com a cobrança, desde que tenham sido expressamente convencionados pelas partes, nos termos do art. 3º, parágrafo 1º desta Lei.

§4º Caberá ao administrador do sistema eletrônico central nacional a remessa de comunicação prévia ao devedor a respeito da inclusão de seus dados e do respectivo bem no referido sistema, por escrito, por meio físico ou digital, no endereço previsto no contrato que constituiu a alienação fiduciária, servindo o comprovante da remessa como comprovação suficiente de entrega para os fins do artigo 43, § 2º do CDC. A notificação de que trata este parágrafo será dispensada caso o devedor seja devidamente informado, no ato de sua constituição em mora, que a falta de pagamento ou devolução do bem acarretará sua inscrição no sistema eletrônico central nacional previsto no parágrafo 3º, do art. 3º desta Lei.

§5º O devedor fiduciante poderá apresentar ao Oficial de Registros e Títulos ou a qualquer agente retomador, prova inequívoca da purga da mora, compreendendo as parcelas vencidas e vincendas, bem como

todos os encargos previstos no parágrafo primeiro do artigo 3º desta Lei, hipótese em que suspenderá o procedimento de busca e apreensão extrajudicial e convalescerá o contrato, ocasião em que as partes deverão cumprir as respectivas obrigações contratuais. O credor poderá autorizar o recebimento de valores e ele devidos pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos, mediante a celebração de convênio ou instrumento particular autorizativo, cabendo ao Oficial de Registro de Títulos e Documentos comunicar o recebimento de valores imediatamente ao credor.

§6º Após o registro previsto no parágrafo 4º deste artigo, poderão promover a retomada do bem objeto da alienação, a polícia rodoviária federal e as polícias militares, os órgãos e entidades executivos de trânsito, os agentes de trânsito autorizados direta ou indiretamente pelo Código de Trânsito Brasileiro a emitir autuações de trânsito, o Oficial de Registros de Títulos e Documentos e as empresas especializadas em localização e retomada de bens, desde que munidas de certidão expedida pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos.

§7º Na hipótese de a retomada ser efetuada na forma do parágrafo 4º deste artigo, o agente retomador deverá informar imediatamente a retomada ao sistema eletrônico central nacional e à autoridade policial.

§8º Na diligência para apreender o bem, a empresa de localização e retomada de bens móveis e o Oficial de Registros de Títulos e Documentos poderão solicitar auxílio de força policial, se necessário.

§9º Os atos do Oficial de Registros de Títulos e Documentos para cumprimento do disposto nesta lei poderão ocorrer em dias úteis das 6 às 20 horas, podendo, todavia, ser concluídos após às 20 horas os atos iniciados antes se o adiamento puder prejudicar a busca e apreensão do bem.

§10º No caso de busca e apreensão de bens móveis efetuada por Oficial de Registro de Títulos e Documentos, o valor dos emolumentos não poderá exceder a 1% do valor do principal da dívida não amortizado.

§11º Independente da pessoa autorizada que realize a apreensão do bem, deverá o oficial de registro de títulos e documentos responsável emitir e entregar ao credor fiduciário, em atendimento a pedido deste e no prazo de até 24 horas da solicitação, certidão autenticando a retomada da posse legítima do bem e de consolidação de propriedade, documento hábil para a venda do bem a terceiros, observadas, no que couber, as disposições contidas no art. 1368-B caput e parágrafo único do Código Civil brasileiro.

§12º Uma vez retomado o bem e vendido a terceiros, na hipótese de restar saldo devedor remanescente, poderá o credor, pelos meios legais, efetuar a cobrança do montante devido, sendo vedado ao credor o acréscimo de quaisquer encargos moratórios ao saldo devedor residual, constituído a partir da venda do bem.

§13º O credor fiduciário que demandar contrato adimplido responderá pelas perdas e danos e lucros cessantes a que der causa.

§14º São requisitos mínimos para o funcionamento das empresas de localização e retomada de bens constituídas para os fins desta lei:

I - aspectos econômico-financeiros: patrimônio líquido mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);

II - certificação técnica emitida por empresa qualificada independente, renovada, no mínimo, a cada dois anos, que ateste a disponibilidade de plataforma tecnológica compatível com o sistema eletrônico central nacional e apta a preservar a integridade e o sigilo dos dados dos consumidores;

III - certificação técnica emitida por empresa qualificada independente, renovada, no mínimo, a cada dois anos, que ateste a existência de política e procedimentos de segurança da informação, em especial as informações relacionadas aos consumidores;

IV - aspectos relacionais:

a) manutenção de serviço de atendimento ao consumidor que atenda os requisitos do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008; e

b) manutenção de ouvidoria, com a atribuição de atuar como canal de comunicação entre as empresas de localização e retomada de bens e os consumidores.

§ 15º É vedada a contratação, pelo credor, de empresa de localização coligada, controlada ou controladora do próprio credor ou de qualquer empresa do mesmo grupo de sociedades do credor.

Art. 5º Os procedimentos previstos nesta lei aplicam-se, no que couber, às operações de arrendamento mercantil previstas na forma da Lei no 6.099, de 12 de setembro de 1974.

Art. 6º Os procedimentos descritos nesta lei não estabelecem nenhum pressuposto adicional de constituição do processo judicial de busca e apreensão previsto no Decreto-Lei 911/69.

Art. 7º A expedição da certidão de inadimplemento, pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos, prevista no caput do artigo 4º desta lei, possibilitará ao credor se valer das faculdades previstas na Lei 9.430/96.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de Projeto de Lei que prevê a retomada extrajudicial de bens móveis em caso de alienação fiduciária de bens móveis.

Propõe-se a instituição de um procedimento facultativo conferido ao credor fiduciário para a cobrança extrajudicial de dívidas previstas em contratos com cláusula de alienação fiduciária de bem móvel que atinge a esfera patrimonial do devedor, retirando-lhe a posse direta do bem.

O procedimento previsto atribui ao Oficial de Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, da comarca em que estiver localizado o bem ou da celebração do contrato, competência para expedir uma certidão com validade em todo o território nacional, atestando a condição de que o bem está sujeito à retomada extrajudicial, conforme declarações do credor e à vista de cláusula contratual autorizadora.

Determina que poderão promover a retomada do bem objeto da alienação a polícia rodoviária federal e as polícias militares, os órgãos e entidades executivos de trânsito, os agentes de trânsito autorizados direta ou indiretamente pelo Código de Trânsito Brasileiro a emitir autuações de trânsito, o Oficial de Registros de Títulos e Documentos e as empresas especializadas em localização e retomada de bens, desde que munidas de certidão expedida pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos.

Embora o objeto do projeto não seja a própria alienação fiduciária em garantia, que não era disciplinada no Código Civil de 1916, mas passou a sê-lo no Código Civil de 2002, cujo Capítulo IX (art. 1.361 a 1.368-B) trata da Propriedade Fiduciária, manda-se aplicar o mencionado dispositivo do Código Civil, mantendo-se também o art. 66-B da Lei nº 4.728/65, acrescentado pela Lei nº 10.931/2004, e o Decreto-lei nº 911/69, que disciplinam a propriedade fiduciária sobre coisas móveis fungíveis e infungíveis quando o credor fiduciário for instituição financeira.

Seu objetivo, na verdade, é o exercício de garantia ínsita à alienação fiduciária, condicionado a regras expressas do reconhecimento prévio das consequências do inadimplemento em contratos de alienação fiduciária de bens móveis.

É importante salientar que não se trata, propriamente, de um mecanismo que viole o monopólio do Poder Judiciário, mas que assegura ao credor-fiduciário, com a concordância prévia do devedor-fiduciante, o direito de acionar o mecanismo capaz de realizar o direito sem necessidade de intervenção judicial, mas nem à sua exclusão, nem em omissão a proteções procedimentais fundamentais como o direito à ampla defesa e ao contraditório, respeito à dignidade do consumidor.

O Projeto de Lei vem ao encontro da necessidade de garantir a efetividade do direito material num ambiente de desjudicialização da execução civil, como respeito ao princípio da eficiência. Propõe-se, dessa forma, um instrumento legal que procura favorecer a missão de melhorar a crise de gestão que vive o Poder Judiciário.

Bem a propósito, um levantamento do número de ações de busca e apreensão em curso até a data de 31.12.2015, realizado entre os maiores Bancos que operam no segmento de veículos, mostra que o número total, chega a 466.931 ações.

Com esse propósito é relevante assinalar o atendimento ao disposto no inciso LXXVIII do art. 5º da CF (meios que garantam a celeridade e a razoável duração dos processos), norma que, embora voltada para o Poder Judiciário e o Poder Executivo (âmbito judicial e administrativo), torna a celeridade eficiente um direito fundamental, capaz de justificar mandado de injunção (nos termos do inciso LXX) ou arguição de inconstitucionalidade por omissão.

Na verdade, o que se deve ter em conta nesse passo é o eficaz funcionamento e aperfeiçoamento da tutela de direitos sem eliminar a celebração contraditória do procedimento, assegurando-se a participação dos interessados mediante exercício de faculdades e poderes garantidos pela lei. Essas garantias, que estão, mais especificadamente, no direito à citação e ao conhecimento do teor da acusação, no direito a uma decisão pública, não afastam uma percepção instrumental dos processos, voltada para um processo de resultados.

Note-se, assim, neste projeto, que o Poder Judiciário não é afastado, pois o próprio Projeto de Lei prevê a autorização às partes para negociarem a aceitação deste procedimento extrajudicial que lhes beneficia a satisfação de interesses correlatos, criando entre elas uma cooperação pré-judicial. Correlatos porque, de um lado, para o credor, interessa a eficácia da medida; para o devedor, de outro, na hipótese de restar saldo devedor remanescente na venda do bem retomado, é imposta a vedação de cobrança de quaisquer encargos moratórios ao saldo devedor residual, constituído a partir da venda do bem (PL, art. 4º, §12º).

Ao que se acresce, destacadamente, que o acesso ao Judiciário é expressamente garantido, especificamente, pelo direito a perdas e danos e lucros cessantes, conferido ao devedor perante o credor fiduciário, ao determinar-se que o credor fiduciário “que demandar contrato adimplido responderá pelas perdas e danos e lucros cessantes a que der causa” (PL, art. 4º, §13º).

Assim, por não ser pôr em lugar de, mas em favor de, a medida extrajudicial proposta ressalta e conjuga, em nome da eficácia, a interação dos meios privado e público. Nesse sentido, o Projeto de Lei proposto, na medida em que visa a criar mecanismo capaz de evitar os insucessos de execução e o estímulo ao comportamento dissimulador na relação credor/devedor, garante o contraditório perante a autoridade que emite a certidão.

Para isso, de um lado, assegura-se ao devedor fiduciante o direito de apresentar ao próprio Oficial de Registros e Títulos ou a qualquer agente retomador, prova inequívoca da purga da mora, compreendendo as parcelas vencidas e vincendas, bem como todos os encargos previstos no parágrafo primeiro do artigo 3º da Lei, hipótese em que suspenderá o procedimento de busca e apreensão extrajudicial e convalescerá o contrato, ocasião que as partes deverão cumprir as respectivas obrigações contratuais (PL, art. 4º, §5º). Por outro, o credor fiduciário que demandar contrato

adimplido responderá pelas perdas e danos e lucros cessantes a que der causa (art. 4º, §13º).

Com isso se atende, expressamente, o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV da CF) sem o qual ninguém será privado de seus bens.

Saliente-se que o dispositivo constitucional, ao falar na privação de seus bens, incorpora uma referência ao direito de propriedade que, na alienação fiduciária em garantia, é destinada a servir de garantia ao cumprimento de uma obrigação. Trata-se de uma propriedade-garantia, “acessória” à obrigação, cuja peculiaridade está em incidir não sobre coisa alheia, mas sobre coisa própria transferida sob condição resolutiva. Nesse sentido, a busca e apreensão extrajudicial de bens móveis aqui proposta implica antes uma privação de posse direta, de parte do devedor fiduciário, não sua propriedade, mostrando-se adequada ao disposto no art. 5º, LIV da CF.

Em suma, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial, por se tratar de excussão da posse de um bem móvel (aliás, direito disponível), definido livremente entre as partes por força de prévia autorização legislativa, não ofende o princípio do devido processo legal.

Nesses termos, em conformidade com a CF, art. 5º, inciso LV, assegura-se igualmente o princípio do contraditório e da ampla defesa. No sentido processual, o devido processo legal exige, quanto a esse ponto, o direito à citação e ao conhecimento do teor e, em linha com esse, o direito ao procedimento contraditório com meios e recursos inerentes à ampla defesa. O Projeto de Lei, em seu § 4º do art. 4º, prevê, assim, que a notificação de constituição em mora deva indicar as consequências da mora, direitos do devedor e instruções para entrega espontânea, quando aplicável e, além dos canais de contato da instituição financeira, a identificação clara contendo endereço, CNPJ, razão social e telefone do agente de cobrança, se for o caso. E o §5º do mesmo artigo garante ao devedor fiduciante a possibilidade de apresentar ao Oficial de Registros e Títulos ou a qualquer agente retomador, prova inequívoca da purga da mora, compreendendo as parcelas vencidas e vincendas, bem como todos os encargos previstos no parágrafo primeiro do artigo 3º desta Lei, hipótese em que suspenderá o procedimento de busca e apreensão extrajudicial e convalidará o contrato, ocasião que as partes deverão cumprir as respectivas obrigações contratuais.

É possível afirmar, assim, que, com a proposição de uma busca e apreensão extrajudicial para bens móveis, não se trata de uma destituição

de garantias de proteção processual a direitos fundamentais, mas de exercício de uma tarefa conformadora do legislador no estabelecimento de regras de procedimento as quais, propriamente, não excluem (CF art. 5º, XXXV: a lei não poderá excluir) nem restringem nem limitam o direito de proteção judicial. Afinal, em face de eventual lesão ou ameaça de direito, o Projeto de Lei ampara o direito do consumidor que se sentir lesado de se socorrer às vias indenizatórias, em conformidade com o que preconiza o princípio do mencionado artigo da CF/88.

Pelo disposto no art. 1º do Projeto de Lei, fica estabelecido que o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis é de uso facultativo pelo credor fiduciário para a cobrança de dívidas previstas em contratos com cláusula de alienação fiduciária de bem móvel. Trata-se de uma faculdade, mas à qual corresponde uma cláusula autorizativa de parte do devedor.

O exercício dessa faculdade pelo credor está, assim, submetido a um rol de requisitos significativos (PL, art. 2º). O primeiro reporta-se à exigência de destaque para a previsão contratual da cláusula que autoriza o credor, no caso de mora ou vencimento antecipado do contrato com cláusula de alienação fiduciária de bem móvel, a executar o bem móvel alienado fiduciariamente, retomando a sua posse extrajudicialmente, e a vendê-lo independentemente de leilão, hasta pública ou quaisquer outras medidas, aplicando o produto da venda na amortização ou liquidação da dívida. O segundo refere-se ao acesso a informações, previamente ao pedido e de forma clara e acessível, pelos devedores fiduciários, sobre as consequências do inadimplemento e o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis.

Contudo, a esse fundamento consensual, acresce o cuidado com aqueles aos quais compete o encargo da localização e da retomada do bem móvel.

Com efeito, no que se refere aos agentes incumbidos da busca e apreensão, há uma preocupação com o requisito da independência e imparcialidade. E nesse ponto não há escolha nem presunção de consenso. É a própria lei que determina quais os terceiros institucionalizados em sua função precípua, quer por sua condição funcional de ordem pública (polícia, órgãos de trânsito, oficiais de cartório notarial), quer pelos requisitos a que se submetem para o exercício da função as empresas privadas de localização.

Com efeito, o Projeto de Lei deixa clara esse cuidado, ao prescrever que “poderão promover a retomada do bem objeto da alienação, a polícia rodoviária federal e as polícias militares, os órgãos e entidades

executivos de trânsito, os agentes de trânsito autorizados direta ou indiretamente pelo Código de Trânsito Brasileiro a emitir autuações de trânsito, o Oficial de Registros de Títulos e Documentos e as empresas especializadas em localização e retomada de bens, desde que munidas de certidão expedida pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos”.

Particularmente, no que diz respeito às empresas especializadas, para elas são estabelecidos requisitos mínimos de funcionamento (art. 4º, § 14º: patrimônio líquido mínimo, certificação técnica emitida por empresa qualificada independente, manutenção de serviço de atendimento ao consumidor, com manutenção de ouvidoria), cuidando o Projeto de Lei, em sua propositura, de garantir que seja vedada a contratação, pelo credor, de empresa de localização coligada, controlada ou controladora do próprio credor ou de qualquer empresa do mesmo grupo de sociedades do credor (art. 4º, § 15º).

Com isso, o exercício da faculdade pelo credor, conjugado com a concordância explícita do devedor, somado à condição dos agentes de localização e retomada de bens mediante requisitos objetivos, confere, assim, à busca e apreensão extrajudicial um fundamento jurídico que é adequado ao atendimento ao art. 5º, XXXV da CF que, nas palavras do Ministro Nelson Jobim, relator no STF no julgamento da constitucionalidade da lei de arbitragem, não proíbe formas extrajudiciais de solução de conflitos, atuais ou futuros.

Relevante destacar, porém, que é a lei, à condição de declarações do credor e da cláusula autorizativa do devedor, que confere imperatividade à busca e apreensão extrajudicial. O devedor concorda, o credor toma a iniciativa e o oficial de registros certifica, a busca e apreensão é efetuada por terceiros institucionalizados.

Ressalte-se, nesse ponto, o papel exercido pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos, responsável à emissão de certificação do inadimplemento e da mora, mediante a qual os agentes cumprem a busca e apreensão. Note-se, assim, a medida projetada reporta-se a um atestado expedido por Oficial de Registro de Títulos e Documentos, que certifica que o bem está sujeito à retomada extrajudicial, conforme declarações do credor e à vista de cláusula contratual autorizativa.

De plano há de se reconhecer que essa certificação mediante atestado em nada destoa dos serviços notariais, conforme a disciplina conferida pela CF, art. 236.

O notário e o registrador é, assim, um agente concursado para uma atividade, que exerce um munus de natureza pública por delegação. Trata-se de um agente público (por força da natureza pública da atividade e da investidura nela), que conserva sua qualidade de particular, o que é importante para sua qualificação como terceiro institucionalizado privado, exercente de uma função pública, fundamental, nos termos do art. 236 da CF, para a busca e apreensão extrajudicial: expedir a certidão com validade em todo o território nacional, atestando a condição de que o bem está sujeito à retomada extrajudicial.

No âmbito de sua própria competência, o art. 4º, §11 do Projeto de Lei determina que, independente da pessoa autorizada pela lei para a realização da apreensão do bem, deverá o oficial de registro de títulos e documentos responsável emitir e entregar ao credor fiduciário, em atendimento a pedido deste e no prazo de até 24 horas da solicitação, certidão autenticando a retomada da posse legítima do bem e de consolidação de propriedade, documento hábil para a venda do bem a terceiros, observadas, no que couber, as disposições contidas no art. 1368-B caput e parágrafo único do Código Civil brasileiro.

Uma competência dessa natureza, aliás, não é inteiramente estranha ao oficial de registro, quando, no que se refere a títulos, se recorda que, pela Lei nº 8935/94, art. 11, aos tabeliães de protesto de título já é atribuída competência para, privativamente, (VII) expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis, protocolando de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação (I), intimando os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto (II), e receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação (III), lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação (IV), acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante (V), averbando-lhe o cancelamento (VI).

E suma, por encontrar-se em perfeita sintonia com os interesses do Estado Democrático de Direito, ao versar uma norma moderna que atende a boa-fé contratual e que segue ao encontro da desjudicialização dos conflitos, encaminha-se à apreciação parlamentar o presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador

