



Nota Técnica

Número 192

Março 2018

**Impactos sobre os trabalhadores e a economia
dos 15 pontos prioritários do governo federal**

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Impactos sobre trabalhadores e economia dos 15 pontos prioritários do governo federal

Introdução

O governo federal anunciou, em 19 de fevereiro de 2018, uma agenda econômica, com o objetivo de “reduzir os gastos federais, modernizar a tributação e fortalecer a economia brasileira”. Pretende que essa pauta se torne prioridade no Congresso Nacional, praticamente substituindo a proposta que trata da reforma da previdência social, em trâmite desde o final de 2016 e que, devido a inúmeras polêmicas, teve a votação adiada.

A maior parte das propostas apresentadas - 12 das 15 divulgadas - já tramitam como projetos de lei no Congresso Nacional e enfrentam resistências. Parece, portanto, mais uma forma de atender a interesses de grupos específicos do que um programa articulado para o fortalecimento da economia nacional.

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar as propostas em discussão, abordando aspectos importantes que afetam os trabalhadores e o desenvolvimento do país e que devem ser debatidos em maior profundidade com a sociedade. Uma agenda tão complexa não pode ser “atropelada” no Congresso.

A seguir, são descritos os principais dispositivos de cada uma das proposições, levantados os possíveis impactos e destacadas as questões que devem ser motivo de atenção do movimento sindical.

1. Simplificação tributária: reforma do PIS/Confins

O projeto que pretende alterar as regras que regem o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - Cofins - ainda está em elaboração. A análise da proposta, portanto, baseia-se em depoimentos de membros do governo.

O PIS e a Cofins são contribuições que recaem sobre o faturamento de todas as empresas que se configuram como pessoa jurídica de direito privado, à exceção das microempresas e empresas de pequeno porte que optaram pelo regime do Simples Nacional. Esses tributos admitem dois regimes de apuração e cobrança: o cumulativo, em que a empresa paga alíquotas de 0,65% para o PIS e 3% para o Cofins; e o não cumulativo, com alíquota de 1,65% para o PIS e de 7,6% para o Cofins. No regime não

cumulativo, apesar das alíquotas mais elevadas, as empresas podem descontar do valor devido, créditos referentes às despesas e custos necessários à atividade operacional da empresa¹.

Segundo declarações de autoridades do governo federal, trabalha-se com a possibilidade de modificar as alíquotas e os critérios de cálculo do PIS e da Cofins. Também se cogitam mudanças no regime de cobrança, com a extinção do regime cumulativo e manutenção apenas do regime não cumulativo, de modo que o PIS/Cofins funcione pela lógica de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA).

Em virtude da resistência das empresas do setor de serviços em migrarem para o regime não cumulativo, o governo sinalizou com a intenção de mantê-las no regime cumulativo dos dois tributos, sem uso de créditos. Essa resistência deve-se ao fato de que, na prática, as empresas de serviços teriam aumento de tributo, uma vez que, por serem intensivas em mão de obra, parte expressiva de seu custo é com pessoal, o que não gera créditos.

É importante observar que esse projeto, embora mantenha o risco de bitributação, tende a ser neutro em termos de arrecadação.

Além disso, em função da sistemática de compensação de créditos, o regime não cumulativo favorece as grandes empresas, nas quais o peso do gasto com mão de obra é proporcionalmente menor, e desfavorece as pequenas empresas, onde a participação dos gastos com mão de obra é maior, o que lhes confere menor potencial de geração de créditos.

Ainda se deve registrar que as receitas do PIS e da Cofins estão diretamente relacionadas ao financiamento da Seguridade Social - saúde, assistência social e previdência social – e que, diante do fim da desoneração da folha de pagamentos (uma das 15 propostas, que será analisada adiante), há um grande risco de que as medidas relativas a esses tributos possam ser utilizadas como moeda de troca nas negociações

1 Para cálculo do PIS não-cumulativo a empresa poderá aproveitar os créditos relativos a: bens adquiridos para revenda; bens e serviços, utilizados como insumo na prestação de serviços e na produção ou fabricação de bens ou produtos destinados à venda, inclusive combustíveis e lubrificantes; aluguéis de prédios, máquinas e equipamentos, pagos à pessoa jurídica, utilizados nas atividades da empresa; valor das contraprestações de operações de arrendamento mercantil de pessoa jurídica, exceto de optante SIMPLES; máquinas, equipamentos e outros bens incorporados ao ativo imobilizado, adquiridos ou fabricados para locação a terceiros ou para utilização na produção de bens destinados à venda ou na prestação de serviços; edificações e benfeitorias em imóveis de terceiros, quando o custo, inclusive de mão-de-obra, tenha sido suportado pela locatária; bens recebidos em devolução, cuja receita de venda tenha integrado faturamento do mês ou de mês anterior, e que tenha tributada; e energia elétrica e energia térmica, inclusive sob a forma de vapor (www.contabeis.com.br).

com os setores afetados pela reoneração, o que pode provocar redução no orçamento da seguridade social.

2. Autonomia do Banco Central

Também no que se refere à autonomia do Banco Central, o governo federal ainda não apresentou propostas concretas. No entanto, tem-se veiculado que o senador Romero Jucá (PMDB-RR) tenta negociar uma proposta de independência do Banco Central nos moldes do FED (Federal Reserve), com base em dois pilares: definição de metas de inflação e de emprego e mandato fixo para a diretoria do Banco, não coincidente com o do presidente da República (SAFATLE et al., 2018).

Além de outros projetos sobre o tema que tramitam no legislativo, o próprio senador é autor de uma proposta de emenda à Constituição no Senado (BRASIL, SENADO, 2016), que dispõe sobre a criação de mandato por prazo determinado para presidente e diretores do Banco Central e estabelece que a destituição dos cargos só poderá ocorrer se houver anuência do Senado Federal.

A proposta de concessão de maior autonomia ao Banco Central não é nova. O argumento utilizado para fundamentá-la é que a medida garantiria maior independência do BC na condução da política monetária, impedindo que os rumos da política econômica global a influenciem. Na realidade, o BC brasileiro já possui elevada autonomia em relação aos interesses da maioria da sociedade e, historicamente, sua linha de atuação tem se pautado pela visão ortodoxa dominante no mercado acerca da relação entre o nível da taxa de juros e da inflação, desconsiderando os efeitos nocivos dos juros elevados sobre o emprego e o crescimento da economia.

Deve-se estar atento ao fato de que institucionalizar a independência do BC significa retirar das mãos do presidente da República eleito a condução da economia e do desenvolvimento do país. Sabe-se que “escolhas técnicas” não são neutras e que seus efeitos afetam diretamente o nível de atividade econômica, o emprego, a renda e a dívida pública. Assim, a depender das opções que forem feitas, os custos sociais podem ser elevados e os impactos negativos sobre a vida da população, severos.

3. Marco legal de licitações e contratos – projeto de lei nº 6814/2017

Este projeto institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

O projeto foi aprovado no Senado Federal em 13 de dezembro de 2016, enviado à Câmara dos Deputados, para revisão, em 3 de fevereiro de 2017 e, atualmente, **aguarda instalação da Comissão Temporária** pela Mesa. Essa proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em **regime de prioridade**.

A origem do projeto de lei 6814/2017 é o projeto de lei do Senado - PLS 559/2013, de autoria da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos e que, em 2015, foi apresentado no âmbito da chamada *Agenda Brasil*², que declarava a intenção de “retomar o crescimento econômico e pôr fim à crise”. O PLS 559/2013 estava entre as propostas a serem votadas no grupo de medidas do chamado “Equilíbrio Fiscal”, com a justificativa de modernizar o procedimento licitatório.

A lei 8.666/1993 regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, que estabelece

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Segundo a própria Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos no Senado Federal, sua observância, com o passar dos anos, tornou-se pouco prática ou até mesmo inexecutável, o que gerou vários normativos infralegais e provocou a necessidade de aprovação de novas leis e de medidas provisórias voltadas às compras públicas.

Dessa forma, o PL 6814/2017 pretende substituir, além da lei 8.666/1993, a lei 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada “Pregão”, e a lei

2 A “Agenda Brasil” abrange um conjunto de medidas legislativas relacionadas a quatro pontos: (i) Melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura; (ii) Equilíbrio Fiscal; (iii) Proteção Social; e (iv) Reforma administrativa e do Estado. Para maiores detalhes, veja em Senado Federal (2015).

12.462/2011, que estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, reunindo a legislação existente sobre a temática em uma única lei.

Diversas entidades profissionais de arquitetura e de engenharia têm se posicionado contra o PL, apontando retrocessos em relação à lei 8.666/1993. Segundo essas entidades (MOREIRA, 2017), a proposta fragiliza a contratação de obras e serviços ao estabelecer três instrumentos - contratação integrada, contratação “semi” integrada e diálogos competitivos - que ferem o “princípio... básico e essencial... de que toda obra deve ser precedida por uma fase de planos e projetos aprofundados, que pretendem minimizar as surpresas e eventuais imprevistos passíveis de ocorrer em qualquer reforma ou transformação” e “atentam contra o protagonismo e autonomia das fases de plano e projeto... [uma vez que] que tendem a confundir os planejadores e projetistas com os empreiteiros”.

É verdade que o atual modelo das contratações públicas tem problemas, tanto no processo licitatório, como na execução, causando enormes prejuízos aos cofres públicos. Entretanto, a flexibilização das exigências da lei 8.666/93, experimentada nas obras contempladas pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC) não resolveram esses problemas.

Na justificativa do projeto, o autor argumenta que o PL 6.814/2017 associado à lei 13.303/2016 (na origem PLS 555/2015 - PL 4918/2016, também conhecida como Estatuto das Estatais, que disciplina as contratações de empresas públicas e sociedades de economia mista) formaria o arcabouço legal que facilitaria a aplicação das regras por parte dos gestores públicos.

Importante recuperar que, sob o pretexto da “transparência” na condução das estatais, o PLS 555/2015, originalmente, determinava em suas normas gerais que “empresa pública e sociedade de economia mista serão constituídas sob a forma de sociedade anônima”, o que representava uma grave ameaça à Caixa Econômica Federal, aos Correios, ao BNDES, à Petrobras e às empresas do setor elétrico, entre outras, e adotava como premissa o modelo de Estado Mínimo, colocando em pauta a possibilidade de retomada das privatizações ocorridas na década de 90. Somente após intensas e exaustivas mobilizações foi apresentada a proposta de um substitutivo, que mantinha a previsão de capital exclusivamente público para empresas públicas, aprovado no Senado, mas rejeitado na Câmara.

Outro ponto que gerou polêmica no texto original do PLS referia-se à proibição de indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria, de pessoa que exercesse cargo em organização sindical. No texto final, manteve-se esse impedimento.

4. Nova lei de finanças públicas – projeto de lei complementar nº 295/2016

Este projeto estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Aprovado no Senado Federal em 07 de junho de 2016, o substitutivo do senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES) foi encaminhado à Câmara dos Deputados, para revisão, em 21 de junho de 2016. Atualmente, **aguarda Constituição de Comissão Temporária** pela Mesa. Essa proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em **regime de prioridade**.

A origem do projeto de lei complementar (PLP) 295/2016 é o projeto de lei do Senado (PLS) 229/2009 de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), denominado **Lei da Qualidade Fiscal**, que também compunha a *Agenda Brasil* de 2015 e retorna à pauta ao lado das 15 propostas recentemente apresentadas pelo governo federal.

O cerne da proposta é a responsabilidade no processo orçamentário, no planejamento e na gestão contábil, financeira e patrimonial da administração pública.

O PLP 295 pretende atualizar o marco legal das finanças públicas, revogando a lei 4.320 de 1964 e instituindo normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei 101/2000); e as Leis que compõem o chamado Ciclo Orçamentário (PPA-Plano Plurianual, LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA - Lei Orçamentária Anual).

O projeto também terá que ser adequado às regras impostas pela emenda constitucional 95/2016, denominada Novo Regime Fiscal, que congela, em termos reais, as despesas primárias da União por 20 anos.

Entre outras mudanças na legislação, o projeto determina o seguinte:

- antecipação do prazo de envio e apreciação do PPA, para igualá-lo ao da LDO, cujo encaminhamento ocorre em 30 de abril e aprovação, até o fim do primeiro período de sessão legislativa. O PPA terá por base o programa de governo apresentado pelo candidato vitorioso a cargo majoritário no Poder Executivo e essa antecipação de prazo pode ajudar na compatibilização com o orçamento a partir do segundo ano de mandato. Atualmente, o PPA deve ser apresentado até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas sua vigência tem início no ano seguinte, o que significa que o planejamento tem validade até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem de um governo para outro é a garantia da continuidade administrativa;
- a União deverá instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, revisão independente, seleção, implementação, ajuste, operação e avaliação das iniciativas e dos projetos de investimentos que pleiteiem recursos públicos ou sejam por eles financiados, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do plano plurianual. Essa medida pode propiciar um melhor planejamento dos projetos e maior transparência, uma vez que a proposta é de que esse “banco de projetos” com parecer técnico favorável seja de acesso público; e
- fixação, na LDO, da previsão de receitas primárias a serem utilizadas durante toda a tramitação do projeto de LOA no poder Legislativo. Essa medida é importante para evitar que sejam assumidas novas obrigações, sem que haja condições fiscais para executá-las.

A previsão de receitas primárias que o poder Legislativo aprovar na LDO deverá ser mantida tanto no projeto de LOA, quanto no autógrafo devolvido para sanção pelo poder Executivo. Embora não seja o melhor mecanismo para o combate ao clientelismo entre executivo e legislativo, essa medida deve colaborar para que haja mais realismo nas discussões sobre orçamento no Legislativo.

Em relação à LOA, a proposta altera a data de envio do projeto ao Legislativo, pelo Executivo, para 15 de setembro, no caso dos estados, e para 30 de setembro, no caso dos municípios, o que possibilita que os entes subnacionais tenham conhecimento prévio do montante previsto de transferências constitucionais a serem recebidas da União. Como se pode observar, o projeto “Nova Lei das Finanças Públicas” é extenso e altera todas as etapas do orçamento público, da contabilidade e do controle das finanças públicas, merecendo, portanto, uma análise mais detalhada e aprofundada, além de acompanhamento cuidadoso de seus desdobramentos no Congresso Nacional.

5. Regulamentação do teto remuneratório – projeto de lei nº 6.726/2016

O PL 6726/2016 regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11º do art. 37 da Constituição Federal e **aguarda parecer do relator na Comissão Especial**, instalada em 12/09/2017.

Essa proposição teve **origem no Senado Federal** (PLS 449/2016), de autoria da Comissão Especial do Extrateto, criada pelo ato nº 24, de 2016, do presidente do Senado, com o objetivo de analisar a efetividade do limite remuneratório imposto pelo teto constitucional aos agentes públicos e de vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios³. Em 14/12/2016, o Projeto foi remetido à Câmara dos Deputados, **tramita em regime de prioridade** e está sujeito à apreciação do Plenário.

A proposta regulamenta o que deve e o que não deve ser submetido ao teto remuneratório previsto na Constituição Federal para todo o funcionalismo público. Em outras palavras, pretende definir, com precisão, quais componentes da remuneração dos servidores têm, de fato, caráter indenizatório que não se incorporam à remuneração, nem geram acréscimo patrimonial, mas apenas reembolsam os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades.

Com isso, o PL pretende dar efetividade ao limite de remuneração imposto pela Constituição a todos os agentes públicos em atividade, aposentados e pensionistas da administração direta e indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Na verdade, o que está em questão - ou em disputa - é a definição e diferenciação do conceito de verbas remuneratórias e verbas indenizatórias. Ainda sobre o mesmo tema, há a proposta de emenda à Constituição nº 62, de 2015 – Agenda Brasil - que pretende pôr fim à vinculação automática entre remunerações recebidas por agentes públicos, eliminando o chamado "efeito cascata", ou o reajuste automático de subsídios nos salários do setor público, especialmente nos estados e municípios, sem leis específicas. Essa proposta aguarda votação em primeiro turno no Plenário do Senado.

O projeto de lei nº 6.726/2016 prevê as seguintes providências para que o teto seja respeitado:

- Definição precisa de situações em que se admitirá que o teto seja ultrapassado e que estarão restritas apenas a acúmulo de rendimentos pelo mesmo agente público, como, por exemplo, casos de exercício simultâneo do cargo de magistrado ou de

³ Compreende a remuneração fixada em parcela única (§4º, artigo 39, Constituição Federal).

membro do Ministério Público e de magistério; ou do recebimento de proventos de aposentadoria e remuneração por exercício de cargo público;

- Operacionalização do corte em remunerações originárias de diferentes entes federados, com regramento da forma como ocorrerá a troca de informações entre os entes;
- Criação de páginas de transparência, com informação sobre a remuneração dos agentes públicos da maneira mais desagregada possível;
- Instituição, no prazo máximo de um ano após publicação da lei, de sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares - ativos e inativos - e pensionistas, para fins de controle do limite remuneratório constitucional; e
- Considerar ato de improbidade a prestação de informações falsas.

Não se pode deixar de mencionar, aqui, o debate recente em torno do **auxílio-moradia**, em especial no Judiciário brasileiro, que tem chamado a atenção da opinião pública. O auxílio-moradia, como parcela indenizatória, está previsto em lei e se justifica em situações nas quais o agente público, para exercer suas funções, necessita deixar o seu domicílio original por um período determinado. Contudo, tem sido alvo de inúmeros questionamentos a concessão do auxílio a agentes públicos que residem ou possuem imóvel próprio na mesma localidade onde exercem suas funções - além das situações em que o beneficiário sequer é obrigado a comprovar despesas com moradia⁴;- com o agravante que, nos casos em que a verba é paga indistintamente a toda uma categoria de agentes públicos, converte-se em verba remuneratória.

Atualmente, o auxílio-moradia dos magistrados é pago com base em ato normativo (CMJ, 2014) e não em lei específica, o que também é uma distorção. Para justificar a norma, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) tem defendido que a concessão indiscriminada do benefício apresentou-se como alternativa ao descumprimento do preceito constitucional da revisão geral anual dos subsídios e como compensação das perdas salariais acumuladas no período. A questão aguarda decisão do Supremo Tribunal Federal.

4 Conforme relatório no Senado Federal disponível em Abreu (2016).

Também a gratificação por cumulação de jurisdição⁵, que tinha caráter de excepcionalidade, foi objeto de regulamentação e se tornou permanente. De acordo com o relatório final da Comissão Especial do Extrateto do Senado Federal (ABREU, [2016]), essa medida agravou ainda mais o quadro de distorção da política remuneratória da magistratura federal, ao ponto de, para grande parte da categoria, o teto tenha se transformado em piso.

6. Desestatização da Eletrobras – projeto de lei 9.63/2018

O projeto de lei 9.463/2018, de autoria do poder Executivo, modela a privatização das geradoras e transmissoras da Eletrobrás e pretende reduzir a participação acionária do Estado na empresa, além de alterar o atual modelo energético. Caso aprovado, significará grande prejuízo à soberania nacional, com a entrega de uma empresa estratégica para o país e perda do controle das águas. Para a população, há riscos reais de aumentos da tarifa e de déficit no abastecimento de energia elétrica. **Atualmente no Congresso Nacional, o PL aguarda constituição de Comissão Temporária para sua apreciação.**

A Eletrobras é uma empresa estatal fundada em 1962, sendo, atualmente, a 16ª empresa de energia do mundo e a maior holding do setor elétrico da América Latina. A empresa foi concebida e planejada como um sistema cooperativo, com base na riqueza hidrológica do Brasil e permite que o país produza a energia elétrica mais limpa e barata do mundo.

Se considerado apenas o valor físico, a Eletrobras alcança a cifra de R\$ 370 bilhões e, se somado o custo imaterial de suas concessões, pode atingir R\$ 700 bilhões.

A empresa detém cerca de 32% da capacidade de geração de energia elétrica do Brasil (47 GW instalados em 239 usinas); 51,7% do total do sistema elétrico nacional das linhas de transmissão (70,3 mil quilômetros de linhas de transmissão); e 5,1% do fornecimento ao mercado consumidor no país. O Sistema também opera seis empresas de distribuição no norte e nordeste.

O projeto pretende privatizar a Eletrobras por meio do aumento do capital social da empresa e de suas subsidiárias. Segundo comunicado divulgado pelo Ministério das Minas e Energia, em 30 de novembro de 2017, “a proposta deste ministério prevê que a desestatização dar-se-á por meio de aumento de capital mediante subscrição pública de

5 Conteúdo previsto nas Leis de número 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, todas de 12 de janeiro de 2015, aplicáveis, respectivamente, no âmbito da Justiça Federal, da Justiça do Distrito Federal e Territórios, da Trabalho e da Justiça Militar da União.

ações ordinárias, sendo vedado à União, direta ou indiretamente, subscrever novas ações decorrentes do aumento de capital” (NASCIMENTO, 2017). A subscrição de ações é um instrumento utilizado pelas empresas para a emissão de novas ações no mercado e consiste em conceder aos acionistas da empresa o direito de adquiri-las. Dessa forma, o objetivo do governo é diluir a participação do Estado até que essa deixe de ser majoritária (Art. 1º, §1º). Esse aumento de capital poderá ser acompanhado de oferta pública secundária de ações de propriedade da União para assegurar a diluição da participação estatal (Art. 1º, §2º).

Na prática, mais ações serão disponibilizadas no mercado, mas a participação acionária do Estado diminuirá e a empresa se submeterá à lógica do lucro, que, provavelmente, levará ao aumento dos preços das contas de luz.

O governo tem divulgado que a venda da Eletrobras será realizada por irrisórios R\$ 12 bilhões e, para as distribuidoras, estima valor de venda de R\$ 50 mil cada uma (PAMPLONA, 2017). A justificativa para a fixação de valores tão baixos é a “má gestão e os problemas que a empresa vem enfrentando”, porém, “sua privatização poderá possibilitar a adoção de medidas de eficiência adequadas e melhor governança e regulamentação, o que aumentará seu valor”. Deve-se ressaltar que os valores foram estipulados sem qualquer avaliação técnica e que empresas elétricas nacionais de países com um parque elétrico muito menor (Espanha, Portugal, França) valem R\$ 700 bilhões (NASSIF, 2018), o que leva à conclusão de que a intenção do governo é favorecer o setor privado, que deterá uma grande empresa, lucrativa e zerada, cujas dívidas de investimentos serão assumidas pelo Estado.

Para que o processo de privatização se consolide, o atual modelo energético será alterado. A privatização contará com autorização legislativa para que a União conceda novas outorgas de concessões de geração de energia elétrica à iniciativa privada pelo prazo de 30 anos (art. 2º, *caput*), abrangendo as usinas sob titularidade ou controle, direto ou indireto, da Eletrobras⁶. Essas concessões passarão do regime de quotas para o *regime de produção independente de energia* e poderão *comercializar energia livremente* no mercado regulado (com as distribuidoras de energia elétrica, em leilões organizados pela Aneel) ou no mercado livre, realocando-se o risco hidrológico para a sociedade.

6 Tais como as que: (i) tenham sido prorrogadas nos termos da lei nº 12.783/2013; (ii) sejam alcançadas pelo inciso II do §2º do art. 22 da lei nº 11.943/2009; ou pelo (iii) §3º do art. 10 da lei nº 13.182/2015 (Art. 2º, §§1º ao 3º)

Na prática, o governo está transferindo o controle da água e a produção de energia elétrica das mãos do Estado – que exerce controle público sobre o quanto produzir, para onde destinar e por quanto vender - para as mãos da iniciativa privada, que terá liberdade para definir o volume, o preço e o destino da produção de acordo com seus interesses e se orientará pelo critério exclusivo do lucro.

O efeito prático dessa medida é que a energia elétrica será regulada pelo mercado livre, onde os preços oscilam mais e atingem valores muito mais altos, o que acarretará enormes prejuízos à população, tanto para trabalhadores como para produtores/empresários da indústria, do comércio e da agricultura.

7. Reforço das Agências Reguladoras – projeto de lei 6.621/2016

O projeto de lei 6621/2016 dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; a lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997; a lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; a lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999; a lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000; a lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000; a lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000; a lei nº 10.233, de 5 de junho de 2000; a medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; a lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e a lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.

A proposição desse projeto de lei teve **origem no Senado Federal** (PLS 52/2013), por autoria do senador Eunício Oliveira - PMDB/CE, ainda em 2012, e foi apresentada à Câmara dos Deputados em 06/12/2016. Atualmente, **aguarda instalação de Comissão Temporária** pela Mesa e designação de relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer. Desde 23/08/2017, várias foram as tentativas de instalação da Comissão Especial, sem sucesso. O projeto **tramita em regime de prioridade**, na forma de apreciação conclusiva pelas Comissões por onde passar, ou seja, a matéria pode ser deliberada sem manifestação do Plenário (CF art. 58; RICD art. 24, II).

A justificativa apresentada pelo autor para a apresentação da proposta é o aperfeiçoamento das regras de funcionamento das agências reguladoras, preenchendo lacunas e corrigindo problemas identificados ao longo do tempo de atuação dessas agências, que regulam a concessão do direito, ao setor privado, de atuar na prestação de serviços públicos. Hoje, as agências reguladoras atuam nos setores de energia elétrica,

petróleo, telecomunicações, vigilância sanitária, saúde suplementar, águas, transportes aquaviários e terrestres, cinema, aviação civil e mineração.

O projeto propõe efetivar novo marco legal no setor, por meio de nova lei geral das agências reguladoras e prevê:

- Participação de representantes do Ministério Público Federal (MPF), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), nos colegiados decisórios de todas as agências, ainda que sem direito a voto, como ocorre no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);
- Consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, sobre minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados;
- Normatização da prestação de contas e controle social das agências reguladoras, com elaboração anual de relatório circunstanciado de suas atividades, no qual deverá ser destacado o cumprimento da política do setor definida pelos poderes Legislativo e Executivo. Também será formulada e publicada anualmente relação contendo as cem (100) empresas do setor regulado que mais acumulam reclamações de usuários registradas nos serviços de atendimento aos usuários. Ainda serão destinados, no mínimo, 5% do orçamento anual a despesas com publicidade - na mídia escrita, eletrônica, por radiodifusão de sons e radiodifusão de sons e imagens - acerca dos direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas que compõem o setor regulado;
- Regulação do contrato de gestão e desempenho da agência com o Ministério a que estiver vinculada;
- Regulação da ouvidoria;
- Interação entre as agências reguladoras e o Cade, de modo a estreitar essa cooperação e privilegiar a troca de experiências e articulação das agências reguladoras ou órgãos de regulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de competência;
- Harmonização, em cada agência reguladora, do regime jurídico geral que deve ser observado por todas as agências.

Destaca-se que a proposição converge com a lei 13.334, de 13/09/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), abrangendo todos os empreendimentos

públicos de infraestrutura a serem executados pelo setor privado. Por meio do PPI, foram estabelecidas várias regras sob a justificativa de garantia da ‘segurança jurídica aos investidores privados’.

Além disso, o PL retoma uma das ações previstas na Agenda Brasil, de 2015, na qual a reforma das agências reguladoras, com foco na independência, compunha o eixo “Reforma administrativa e do Estado”.

Outro ponto importante é a vedação da indicação para o conselho diretor ou diretoria colegiada das agências reguladoras de pessoas que tenham atuado nos últimos 36 meses em estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral ou que tenham exercido cargo em organização sindical em qualquer tempo, mesmo que o candidato detenha todos os requisitos para nomeação.

8. Depósitos voluntários do Banco Central – projeto de lei nº 9248/2017

O projeto de lei nº 9248/2017, de iniciativa do poder Executivo, **está na Câmara dos Deputados, aguardando a Constituição de Comissão Temporária pela Mesa** para sua apreciação, e prevê a criação de depósitos voluntários, à vista ou a prazo, com o objetivo de “aperfeiçoar os instrumentos de gestão de política monetária”. Segundo o PL 9248, o Banco Central deverá ser responsável pela regulamentação desses depósitos, podendo dispor sobre sua remuneração, condições, prazos e formas de negociação. A proposta já tramita na Câmara dos Deputados e constituía uma das ações da Agenda BC Mais, divulgada em dezembro de 2016, que definiu uma série de medidas com o objetivo de “revisar questões estruturais do BC e do Sistema Financeiro Nacional (SFN), gerando benefícios sustentáveis para a sociedade brasileira”⁷.

Na realidade, o principal objetivo do depósito remunerado voluntário é restringir a emissão de títulos da dívida pública como forma de controle do volume de moeda em circulação na economia. Essa medida já havia sido proposta pelo ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, no início de 2016, e visa controlar o estoque da dívida pública em poder dos agentes financeiros e, com isso, sua expansão. Entretanto, não ataca a principal causa do crescimento da dívida, que são as elevadas taxas de juros. Além disso, como tem caráter voluntário, o grau de adesão dos bancos dependerá da taxa ofertada pela autoridade monetária para remunerar os depósitos. Se esta for inferior

7 Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/BCMAIS/>

às taxas oferecidas pelo Tesouro Nacional pelos títulos públicos, certamente, os bancos preferirão manter as aplicações nesses papéis. Para ser mais eficaz, a medida deveria estabelecer, pelo menos, um limite mínimo de aplicações em depósitos voluntários.

9. Redução da desoneração da folha – projeto de lei nº 8456/2017

O projeto de lei nº 8.456/2017, do poder Executivo, **aguarda parecer do Relator na Comissão Especial** (deputado Orlando Silva PCdoB- SP). Esse PL altera a lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; a lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991; a lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; a lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e a lei nº 11.457, de 16 de março de 2007" (PL 8.456/17).

O projeto recebeu 86 emendas na Comissão, algumas delas propondo a redução da tributação, bem como sua simplificação; outras, a elevação das desonerações, com inclusão e/ou manutenção de setores e atividades desoneradas; e outras, ainda, sugerindo a criação de novos tributos⁸.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, alguns estudos já abordavam a possível correlação entre tributação na folha de pagamento e mercado de trabalho. Em 1998 e 2003, foram propostas duas emendas constitucionais (EC) nº 20 e 41, respectivamente, alterando o artigo 195, da Constituição Federal, ora propondo diferenciação das alíquotas e bases de cálculo das contribuições das empresas sobre a folha de pagamento, ora prevendo a possibilidade de substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por contribuição sobre receita ou faturamento (SILVEIRA et al., 2011).

Em 2008, a tributação sobre a folha de salários retornou à agenda do governo e do Congresso, por meio da proposta de emenda à Constituição (PEC) 233/2008, que propunha reduzir gradativamente a alíquota da contribuição patronal sobre a folha de pagamento de 20% para 14%, com diminuição de 1% ao ano:

⁸ Emenda constitucional 34, do deputado. Pepe Vargas (PT-RS), e 83, do deputado Ivan Valente (PSOL-SP) propõem contribuição solidária, de natureza social, sobre a distribuição de lucros e dividendos - CSDLD pagos e/ ou creditados por pessoas jurídicas tributadas, com base no lucro real, presumido ou arbitrado a pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas no país ou no exterior.

A desoneração sobre a folha de pagamento aparece em diversas ocasiões como “solução” para diversos problemas: a competitividade das empresas; a diversificação das bases de arrecadação previdenciária; geração de postos de trabalho formais entre outros. (PAIVA e ANSILEIRO 2009 apud SILVEIRA et al. 2011)

Em agosto de 2011, o governo federal, por intermédio da Medida Provisória 540/2011, propôs a substituição da contribuição das empresas para a seguridade social, que corresponde a 20% sobre a folha de salários⁹, pela incidência de alíquota de 1,5% a 2,5% sobre o faturamento. A medida visava mitigar os efeitos da política cambial que mantinha o Real valorizado e apontou, inicialmente, quatros setores exportadores expostos à concorrência acirrada, notadamente da China, para sua aplicação, a saber: calçados, confecções, móveis, tecnologia da informação e comunicação. À TI, coube a maior contribuição, equivalente a 2,5% sobre o faturamento.

Em dezembro de 2011, a MP 540/2011 foi convertida na lei 12.546/2011, que determinou que a renúncia previdenciária decorrente da desoneração seria compensada pela União no valor correspondente à estimativa da redução da receita, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Contudo, outras medidas (CONGRESSO NACIONAL, 2017) ampliaram os produtos e serviços contemplados pela desoneração, de quatro para 56 atividades. O valor estimado da renúncia fiscal com essa política foi de R\$ 84,8 bilhões¹⁰.

Desde 2014, tanto o governo anterior como o atual têm demonstrado interesse em rever a desoneração. O atual governo tentou revogar a desoneração da previdência em dois momentos, por intermédio das Medidas Provisórias 774, de 30 de março de 2017, e 794, de agosto do mesmo ano. Neste último caso, a MP perdeu sua eficácia em razão do não cumprimento de prazo (CONGRESSO NACIONAL, 2017).

Com a derrota na aprovação da reforma da previdência, o governo reencaminhou proposta de reduzir as desonerações sobre a previdência. Embora ainda não tenha detalhado cada uma das medidas que pretende aprovar, a mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei 8.456/2017 ao Congresso Nacional propõe a revogação da contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta de que trata a lei 12.546 de 2011, bem como a eliminação de algumas compensações de contribuições

9 Ver artigo 22 da Lei 8.212/1991.

10 Ver relatório da Receita Federal sobre renúncia fiscal, atualizado até julho de 2017 http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-ate-jul-2017-28_11_2017.pdf

previdenciárias, visando à redução do déficit da previdência social, via recuperação da arrecadação. Segundo o governo, com as medidas previstas, a estimativa de redução da renúncia fiscal é de R\$ 10,0 bilhões em 2018; de R\$ 10,8 bilhões em 2019 e de R\$ 11,7 bilhões em 2020¹¹.

No projeto encaminhado, são preservados os seguintes setores: construção civil e obras de infraestrutura, empresas de transporte (rodoviários, ferroviários e metroviários) e empresas de comunicação. Contudo, notícias veiculadas na imprensa apontam negociações no Congresso para a manutenção da desoneração em mais setores: telemarketing, confecção, calçados, transporte de carga, moveleiro, máquinas e equipamentos e aviação¹².

Alguns aspectos importantes devem ser observados em relação às medidas propostas para desoneração da previdência:

- A coordenação e complementariedade entre política tributária/cambial e industrial devem ser encaradas de forma sistêmica. Parte das medidas relativas à política industrial implementadas no Brasil nos últimos anos foram lançadas com o intuito de mitigar os impactos negativos da política monetária e cambial sobre a indústria brasileira, ou seja, a desoneração surgiu como alternativa para compensar os efeitos das políticas macroeconômicas sobre parte do setor produtivo. No entanto, em função da falta de coordenação e de visão sistêmica do processo - desde a definição da agenda, passando pela formulação da política, até sua implementação - os resultados esperados, aparentemente, não foram alcançados;
- A sustentabilidade da seguridade social deve ser preservada da maneira mais progressiva e republicana possível. A reoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento é uma medida importante para retomar a capacidade de sustentação da previdência social;
- O tema “desoneração” deve ser tratado no âmbito de uma ampla reforma tributária, essencial para combater a acentuada desigualdade que vigora no país. É necessário que a busca de outras fontes, para compensar a renúncia fiscal, considere a capacidade contributiva da população, de modo a não agravar ainda mais o conflito distributivo e acentuar de forma aguda a regressividade;

11 Segundo (RODRIGUES, 2018), a estimativa da equipe econômica de arrecadação caiu para R\$ 3 bilhões por ano depois das alterações feitas pelo Relator Orlando Silva.

12 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/desoneracao-da-folha-permanece-para-dez-setores.shtml>

- Para enfrentar os possíveis impactos da reoneração da folha de pagamento sobre o emprego, o governo deve ampliar e articular os mecanismos de proteção e inclusão dos trabalhadores, fortalecendo o sistema de proteção social (intermediação, qualificação profissional e social, seguro-desemprego);
- Na comparação internacional, os custos do trabalho no Brasil são baixos. Os encargos sociais no país representam 20,1% do custo do trabalho para as empresas (WORLD BANK, 1996);
- Diante do custo elevado que a desoneração da folha de pagamento gerou à sociedade brasileira - cerca de R\$ 84,8 bilhões¹³ -, é da maior importância que se avalie a eficácia dessa política e suas externalidades positivas e negativas, tanto em âmbito nacional, quanto setorial.
- No que se refere às externalidades negativas, segundo declarações da própria Receita Federal, foram detectados fortes indícios de sonegação e fraudes, preliminarmente estimadas em R\$ 2,5 bilhões¹⁴;
- O argumento de que a desoneração tem efeitos positivos sobre o emprego que compensariam a perda tributária, não foram comprovados pelos estudos realizados;
- Além da análise da correlação entre desoneração da previdência e geração de empregos e salários, é da maior importância que se compreendam os impactos da desoneração sobre a rentabilidade e a lucratividade das empresas e setores contemplados (LUCHIEZI, 2011);
- O momento que o país atravessa exige um pacto na sociedade que supere as soluções simples e pontuais. Um pacto dessa magnitude em uma democracia, exige acordos complexos e de longo prazo.

10. Programa de recuperação e melhoria empresarial das estatais – projeto de lei 9215/2017

O projeto de lei 9.215/2017, de iniciativa do poder Executivo, trata da possibilidade de auxílio financeiro, por parte do Tesouro, a empresas estatais federais em dificuldades financeiras. Atualmente **na Câmara dos Deputados, o projeto ainda**

13 2012 – 2017 (até julho)

14 <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,receita-vai-atras-de-r-2-5-bi-de-fraudes-decorrentes-da-desoneracao-da-folha,70002230712>

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desoneracao-da-folha-abriu-brechas-para-elevar-sonegacao-diz-receita,10000057701>

deve passar por quatro comissões e aguarda designação de Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS)

A justificativa oficial para a proposta é que a recuperação financeira de empresas em dificuldades permite o avanço em sua gestão e, assim, mais benefícios e eficiência ao país.

Podem ser beneficiárias do auxílio financeiro as empresas estatais que solicitarem e tiverem aprovado seu enquadramento na categoria de dependentes¹⁵ e apresentarem proposta de Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial - PRME, com o objetivo de assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira, sua eficiência e sua produtividade.

O PRME tem prazo determinado para a execução - de quatro anos, no máximo -, com contrapartidas, período no qual, a empresa fica vinculada diretamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Dentre as contrapartidas da empresa, estão o veto, no período de recuperação, à concessão de aumento salarial para empregados e administradores; à contratação de pessoal; ao aumento ou criação de quantitativo de cargos comissionados ou funções de confiança; e à distribuição de dividendos superior ao limite mínimo legal. A estatal pode receber recursos do Tesouro para financiar despesas de adequação de pessoal (como planos de demissão voluntária) e reequilibrar os planos de previdência complementar e de saúde. Ao final do processo de recuperação, o MPOG submeterá aos ministros da Casa Civil e da Fazenda proposta de classificação da empresa estatal como dependente ou não dependente do Tesouro.

É preciso estar atento a duas questões que podem ser bastante danosas aos trabalhadores e ao desenvolvimento do país. A primeira é que os trabalhadores(as) das empresas estatais que ingressarem nesse plano irão “arcar” com os prejuízos de eventuais problemas que passam ao largo de sua influência, como os relacionados à gestão ou crise econômica. A segunda é a institucionalização da prática de saneamento das empresas estatais deficitárias, pelo Estado, para sua posterior venda. Para evitar que isso ocorra, é fundamental que sejam rigorosamente regulamentados e observados os seguintes pontos: critérios para classificação da empresa estatal na categoria “dependente”; requisitos a serem cumpridos para ingresso no plano; definição das questões a serem modificadas nas formas de gestão; e diferenciação entre o processo de

15 De acordo com o inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: “empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital...”

recuperação de empresas privadas e públicas, uma vez que o projeto se utiliza de comparações entre ambas, mas ignora a natureza econômica específica das empresas estatais.

11. Cadastro positivo – projeto de lei complementar nº 441/2017

O PLP 441/2017, de autoria do senador Dalírio Beber (PSDB/SC), visa mudar as regras para a inclusão de consumidores no cadastro positivo, propondo que as instituições financeiras possam cadastrar informações no sistema sem autorização específica dos clientes e que isso não seja considerado quebra do sigilo bancário. O texto altera a Lei de Sigilo Bancário (lei complementar 105/01) e a Lei do Cadastro Positivo (Lei 12.414/11). Atualmente, **aguarda Constituição de Comissão Temporária pela Mesa.**

Segundo o projeto, o consumidor deve ser comunicado de sua inclusão no cadastro positivo em prazo de até 30 dias e pode solicitar sua exclusão a qualquer momento e junto a qualquer gestor de banco de dados.

As informações de cadastro não poderão ser disponibilizadas livremente, apenas liberadas para a composição de bancos de dados, com a finalidade de auxiliar a concessão de crédito. As empresas terão acesso à “nota de crédito” do consumidor, que indica se esse é bom ou mau pagador. Caso necessitem de informações mais detalhadas, as empresas devem obter autorização expressa do consumidor.

Também está previsto pelo PL que, além de bancos, serão fontes de informações para o cadastro as administradoras de consórcios e de vendas a prazo e os prestadores de serviços continuados, como água, esgoto, gás, eletricidade e telecomunicações, dentre outros.

Segundo o governo, a adoção dessa medida contribuiria na redução do *spread* e juros bancários, uma vez que, de posse de informações mais claras, os bancos poderiam identificar e classificar os clientes entre bons e maus pagadores, reduzindo os juros cobrados dos primeiros e aumentando os dos últimos.

É importante ponderar que, em um mercado em que apenas cinco instituições financeiras concentram quase 90% do crédito disponível, não serão medidas como essa que provocarão redução de juros.

12. Duplicata eletrônica – projeto de lei nº 9327/2017

O PL 9327/2017 propõe regulamentação do sistema de escrituração eletrônica de duplicatas por entidades autorizadas pelo Banco Central do Brasil, atribuindo ao gestor do sistema eletrônico de escrituração a responsabilidade por encaminhar aos interessados notificações dos atos relacionados à duplicata eletrônica, na forma estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

O PL prevê o depósito centralizado da duplicata eletrônica (duplicata virtual/duplicata escritural), tanto de ativos financeiros, quanto de valores mobiliários.

Esse projeto, de autoria do deputado Júlio Lopes (PP/RJ), também compõem a Agenda BC Mais, que, entre outras finalidades, pretende reduzir os juros e o spread bancário, e **está aguardando Designação de Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS)**.

Um dos argumentos que fundamentam a proposição é que essa regulamentação reduzirá a emissão de duplicatas com dados incorretos que causam danos aos devedores, além de possibilitar a redução das chamadas “duplicatas frias”, ou duplicatas simuladas, ou seja, de duplicatas, faturas ou notas de venda que não correspondem à mercadoria vendida - em qualidade ou quantidade - ou ao serviço prestado. A redução de fraudes, por sua vez, aumentaria a garantia das instituições financeiras para a concessão de crédito às empresas em algumas linhas, como, por exemplo, a de antecipação de recebíveis, estimulando a oferta de empréstimos para pessoa jurídica.

A duplicata, por ser um título de crédito, tem literalidade, liquidez e exequibilidade – ou seja, tem força equivalente à sentença judicial transitada em julgado, podendo ser executada para cobrança de débitos decorrentes de operações de compra e venda a prazo, o que não ocorre com boletos e notas promissórias, que só podem ser contestados judicialmente. A regulamentação facilitaria, portanto, a emissão e o reconhecimento de duplicatas eletrônicas pelas empresas e o processo de cobrança do credor contra o devedor.

Assim como se observou em relação ao Cadastro Positivo, deve-se registrar que não serão medidas como essas que resolverão o problema do custo do crédito no país.

13. Distrato – projeto de lei nº 774/2015

O projeto de lei 774/2015, de autoria do senador Romero Jucá – MDB/RR, foi apresentado em 2015, mas não obteve apoio, **tendo sido aprovado apenas**

parcialmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ - do Senado. Somente após a sua aprovação no Senado, será encaminhado para apreciação na Câmara dos Deputados.

O projeto acrescenta o art. 67-A à lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dispõe sobre a devolução, ao comprador de imóvel, das prestações pagas em caso de distrato ou de desfazimento contratual por iniciativa do adquirente, estipulando uma “pena” sobre os valores pagos, a ser retida pelo incorporador. Além disso, prevê, desde que expressa em contrato, a possibilidade de indenização ao comprador, além de restituição imediata dos valores, caso se comprove culpa da incorporadora.

A justificativa do projeto é que a regulamentação do tema - pela lei nº 4.591/1964 – é antiga e não oferece segurança jurídica nas rescisões de venda, uma vez que não previu o crescimento expressivo de contratos de compra “na planta”. Alega que o crescimento dessa modalidade contratual tem ocasionado a instauração de inúmeros processos judiciais por parte das incorporadoras para a definição de valores a serem cobrados a título de “multa” judicial de compradores que desistem do negócio. Há, inclusive, Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ prevendo a retenção, pelo vendedor, de 10% dos valores pagos.

O texto do PL originalmente apresentado ao Senado previa que a quebra de contrato por iniciativa do comprador poderia gerar retenção, pelo incorporador, de até 25% da quantia paga, a título de multa, mais 5%, a título de corretagem. Já na nova redação proposta pela CCJ, o valor estipulado é de 10% do total pago, com a ressalva de que, em caso de inadimplência, a incorporadora terá o direito de descontar os valores devidos do montante a ser devolvido após o distrato.

Há também uma medida provisória elaborada pela Presidência da República e não divulgada, ainda mais prejudicial aos consumidores. De acordo com informações veiculadas pela imprensa, essa MP imporia ao comprador que desistir do negócio, além da retenção da taxa de corretagem, multa de até 50% sobre o valor já pago, limitada a 10% do valor total do imóvel. No caso de compradores de imóveis do programa “Minha casa, minha vida”, esses percentuais seriam, respectivamente, de 30% e de 5% (ZOGBI, 2018).

Vale ressaltar que há um grande *lobby* das construtoras e incorporadoras sobre essa questão, pois, na visão desses agentes, em face da ausência de lei específica e da ocorrência expressiva de processos judiciais, os consumidores têm sido beneficiados pela Jurisdição. A disputa em torno dos percentuais a serem restituídos pelos

compradores é acirrada, com notável empenho das incorporadoras e construtoras em defender que esses valores sejam de, no mínimo, 25% mais 5% de corretagem, conforme a redação original do PL 774/2015.

Por outro lado, órgãos ligados à defesa do consumidor alertam para o fato de que os percentuais previstos - tanto pelo PL, como pela MP - são excessivamente elevados. No que se refere especificamente à medida provisória, um grupo de entidades de defesa do consumidor divulgou nota pública denunciando que seus dispositivos transferem o risco do negócio ao comprador, uma vez que desoneram as construtoras de responsabilidade financeira pela continuidade dos empreendimentos. E acrescentam que se abre a possibilidade de que prejuízos severos sejam impostos aos consumidores impossibilitados de prosseguir com os pagamentos, fato de natureza absolutamente distinta de distrato por desistência. Por fim, observam que as construtoras poderão revender novamente os imóveis recuperados, por preço integral e atualizado pelo mercado, o que lhes garantirá ganhos abusivos (O GLOBO, 2018).

14. Atualização da Lei Geral de Telecomunicações - projeto de lei complementar nº 79/2016

O projeto de lei complementar nº 79/2016 é de iniciativa do deputado federal Daniel Vilela - PMDB/GO. Esse projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e, por decisão terminativa¹⁶, pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional do Senado (CEDN), tendo sido, então, enviado para sanção presidencial. No entanto, **por solicitação de um grupo de senadores junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), retornou ao Senado, para análise, apreciação e votação em plenário.**

O projeto propõe mudanças na lei geral de telecomunicações, atualmente vinculada à lei nº 9.472/1997. A justificativa oficial para essas mudanças é a necessidade de “modernização” do marco legal do setor, de modo a aumentar a atratividade econômica na operação de telefonia, já que a lei em vigor, de 1997, foi concebida em um contexto de predominância da telefonia fixa, muito distinto da realidade atual.

A proposta cria possibilidade de novas formas de operação de entidades privadas na área de telefonia fixa, introduzindo a figura da “autorização”, além da “concessão”, que é hoje a única alternativa prevista. De acordo com a explicação da emenda:

¹⁶ Modalidade de aprovação apreciação que prevê a deliberação da matéria em Comissão, sem manifestação do plenário

A Agência Nacional de Telecomunicações poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, condicionada à observância de alguns requisitos, dentre eles a manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência.

De acordo com os artigos 63 a 65 da lei nº 9.472/1997, em vigor, a prestação de serviços de telecomunicações pode ser realizada por meio de regime público ou privado. O regime público “é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade” e compreende “as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar”, estando incluídas nessa classificação “as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral”.

A lei atual ainda define que

cada modalidade de serviço será destinada à prestação: I - exclusivamente no regime público; II - exclusivamente no regime privado; ou III - concomitantemente nos regimes público e privado” e acresce que “não serão deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, sendo essenciais, estejam sujeitas a deveres de universalização.

Assim, a legislação vigente permite a concessão para outorga dos serviços de telefonia fixa comutada, sob o regime público, estabelecendo a obrigatoriedade de prestação de serviço com universalidade e continuidade e, ao final da concessão, devolução ao concedente dos bens afetados à execução do serviço.

No regime privado da autorização do serviço de telecomunicações proposto pelo projeto de lei complementar nº 79/2016 prevalece a livre iniciativa, sem a presença do Estado na regulação, controle e fiscalização do sistema, ou seja, as empresas autorizadas têm liberdade na administração e na definição de tarifas, além de serem desobrigadas da devolução de bens.

A adoção do regime privado de autorização tem, portanto, grande potencial para gerar impactos negativos sobre os consumidores, tanto no que se refere às tarifas, quanto à qualidade de serviço. Além disso, corre-se o risco de que as atuais concessionárias, ao pleitearem a mudança para autorizadas, sejam dispensadas da

devolução à União do patrimônio físico que vêm utilizando e administrando desde a década de 1990, quando foi privatizada a telefonia.

15. Extinção do Fundo Soberano

A décima quinta proposta do governo é a extinção do Fundo Soberano Brasileiro (FSB), com a liberação total de seus rendimentos, equivalentes a cerca de R\$ 26 bilhões¹⁷, advindos de aportes financeiros e vendas de ações realizadas ao longo de uma década e que serão convertidos em receitas da União.

Diferentemente das demais propostas que devem necessariamente constar em projetos de lei (PLs) ou medidas provisórias (MPs) e, subsequentemente, passar pela autorização do Congresso Nacional, a eliminação do FSB ocorrerá gradualmente, sob a gestão do Tesouro Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda.

O FSB foi criado pela lei nº 11.887/2008, com a finalidade de acumular reserva financeira para o país e alavancar projetos de interesse estratégico a partir de investimentos estatais, contando com ganhos sobre as receitas do pré-sal, então recém-descoberto. Os principais objetivos do FSB eram: (i) realizar investimentos no Brasil e no exterior; (ii) formar poupança pública; e (iii) amenizar os efeitos da crise econômica e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior (BRASIL, 2008).

Nesse contexto, o Estado brasileiro passou a dispor de um fundo soberano para equilibrar transações comerciais no mercado financeiro global, além de servir como instrumento de estabilização econômico-financeira perante os efeitos cíclicos do capitalismo (azevedo, 2008).

Diante das obrigações com a meta fiscal, definida em R\$ 159 bilhões (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2018), e com o cumprimento da Regra de Ouro¹⁸, cuja insuficiência foi calculada em R\$ 208,6 bilhões para o ano de 2018, a extinção do FSB demonstra a prevalência de um controle fiscal rígido, a partir do resgate de excedentes que serão aplicados na equação do superávit primário.

17 Também está prevista a liberação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), extinto pela Lei nº 12.431/2010, que hoje somam a quantia de R\$ 16 bilhões. Veja em <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/janeiro/governo-central-cumpre-meta-fiscal-e-encerra-2017-com-deficit-de-r-124-4-bilhoes>.

18 A "regra de ouro" está prevista na Constituição e é uma das medidas essenciais para o equilíbrio das contas públicas. O dispositivo proíbe que o governo contraia dívidas para o pagamento de despesas correntes.

O processo de esvaziamento da riqueza constituída pelo Fundo Soberano Nacional teve início em maio de 2016, com o anúncio de medidas de reequilíbrio das contas públicas, autorizando operações de vendas de ações para que o endividamento público pudesse ser reduzido. Nesse contexto, realizou-se a venda massiva de títulos do Banco do Brasil, cujos preços foram desvalorizados no mercado (TESOURO NACIONAL, 2017). Mas a consequência mais danosa dessa medida, foi a redução da participação da União no capital do Banco do Brasil, que, ao final do processo, estará próximo ao limite mínimo necessário para manter o controle acionário do banco.

A extinção do Fundo Soberano evidencia a sujeição à pressão dos agentes privados do mercado em busca do resultado primário no curto prazo e a renúncia de um instrumento importante para a estratégia de desenvolvimento de qualquer país.

Referências bibliográficas

ABREU, Katia. **Relatório da Comissão Especial do Extrateto (CTETO) no Senado Federal.**[Brasília, DF, 2016]. disponível em:

<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=204113&tp=1>,

Acesso em: mar. 2018.

AZEVEDO, Rodrigo Luiz Sias de. O fundo soberano brasileiro e suas implicações para a política econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, 2008.

BRASIL. Constituição, **Constituição da República Federativa do Brasil**,. Brasília, DF, 2008. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei Nº8.212 de 24 de julho de 1991**: Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF., 2008. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei Nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008**: cria o fundo soberano do Brasil, fundos de recursos e aplicações... Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11887.htm Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei n. 11.943 de 28 de maio de 2009**: Autoriza a União a participar de Fundo de Garantia a empreendimentos de Energia Elétrica - FGEE; altera o... Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11943.htm. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei n. 13.093 de 12 de janeiro de 2015**: Institui a gratificação por exercícios cumulativos de jurisdição aos membros da justiça federal... Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/L13093.htm. Acesso em : mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei n. 13.095 de 12 de janeiro de 2015**: Institui a Gratificação por Exercício Cumulativo de Jurisdição devida aos membros da Justiça do Trabalho e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/L13095.htm. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei n. 13.096 de 12 de janeiro de 2015**: institui a Gratificação por Exercício Cumulativo de Jurisdição aos Membros da Justiça Militar da União e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/L13096.htm. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei n. 13.182 de 03 de novembro de 2015**: autoriza a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco e a Furnas Centrais Elétricas a participar, respectivamente, do Fundo de Energia do Nordeste e do Fundo de Energia do Sudeste e do Centro-Oeste. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Lei/113182.htm. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição 43, de 2015**: dispõe sobre a nomeação, os mandatos e a destituição do presidente e dos diretores do Banco Central do Brasil., Brasília, DF, 03 mar. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120546>. Acesso em: mar. 2018.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Orçamentária Anual**: LOA 2018 da União: Demonstrativo dos resultados primário e nominal do governo central, 2016-2018. Brasília, DF. I – Quadro IX, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018>. Acesso em: mar. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. **Ato declaratório do presidente da mesa do Congresso Nacional (Eunício Oliveira) n. 67 de 2017**. Brasília, DF, 07 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Congresso/adc-067-mpv794.htm. Acesso em: mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução N° 199 de 07/10/2014** : ajuda de custo para moradia no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. 2014.

Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2076>. Acesso em: mar. 2018.

DESONERAÇÃO da folha permanece para dez setores: governo quer manter benefício a três, mas parlamentares negociam alívio a sete. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/desoneracao-da-folha-permanece-para-dez-setores.shtml>

LUCHIEZI JR, Álvaro. Inconsistência da proposta de desoneração da folha de salários. **Tributação em revista**: desoneração quem paga a conta? Brasília, ano 17, n. 59, abr – jun. 2011.

MOREIRA, Pedro Luz. **Mais uma vez a revisão da lei de licitações públicas 8666/93**. Rio de Janeiro: Instituto de Arquitetos do Brasil, 23 mar. 2017. Disponível em: <http://www.iab.org.br/artigos/mais-uma-vez-revisao-da-lei-de-licitacoes-publicas-866693>. Acesso em: mar. 2018.

NASCIMENTO, Luciano. Privatização da Eletrobras ocorrerá por meio de aumento de capital. **EBC Agência Brasil**, 30 nov. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-11/privatizacao-da-eletobras-ocorrera-por-meio-de-aumento-de-capital#>. Acesso em: mar. 2018.

NASSIF, Luís. O xadrez da venda da Eletrobrás. **GGN On line**, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/o-xadrez-da-venda-da-eletobras-por-luis-nassif>. Acesso em: mar. 2018.

PAMPLONA, Nicola. Distribuidoras da Eletrobras serão vendidas por R\$ 50 mil cada. **Folha de S. Paulo**; Mercado, São Paulo, 09 nov. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1934039-distribuidoras-da-eletobras-serao-vendidas-por-r-50-mil-cada.shtml>. Acesso em: mar. 2018

REGRAS sobre distrato de imóveis são repudiadas por entidades de defesa do consumidor: para os especialistas, proposta defendida pelo governo transfere todo o risco do negócio ao comprador. **O Globo**: economia, Rio de Janeiro, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/regras-sobre-distrato-de-imoveis-sao-repudiadas-por-entidades-de-defesa-do-consumidor-21751455>. Acesso em: mar. 2018.

RODRIGUES, Eduardo. Receita vai atrás de R\$ 2,5 bi de fraudes decorrentes da desoneração da folha. **O Estado de S. Paulo**: Notícias, São Paulo, 17 mar. 2018. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,receita-vai-atras-de-r-2-5-bi-de-fraudes-decorrentes-da-desoneracao-da-folha,70002230712>. Acesso em: mar. 2018.

SAFATLE, Claudia; RIBEIRO, Alex; LIMA, Vandson. Autonomia do BC inclui mandato fixo e objetivo. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 fev. 2018.

SENADO FEDERAL. Agenda Brasil. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 14 ago. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/12/agenda-brasil>. Acesso em: MAR. 2018.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; RIBEIRO, José A. Carlos; MOSTAFÁ, Joana. Desoneração de folha de pagamentos: breves lembretes e comentários. In: LUCIEZI, José A.; MENDONÇA, Sergio. **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos**: elementos para reflexão. Brasília, DF: IPEA; Sindifisco; DIEESE, 2011.

TESOURO NACIONAL. Relatório de desempenho fundo soberano do Brasil, 2º trimestre / 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjxwLnJj_7ZAhULf5AKHbyCA2YQFggyMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br%2Fdocuments%2F10180%2F344517%2FRelatorio_Desempenho_FSB_2_Trimestre_2013.pdf%2Fcad2ca01-de0e-467b-823a-a656de58365a&usg=AOvVaw08gOEJROq4EsMMdRnHaJ7j.

WORLD BANK. **Brazil**: the Custo Brasil since 1990-92. Washington, 1996. 54 p. (Report, 15663-BR).

ZOGBI, Paula. Brasil viverá uma crise ainda pior se regra dos distratos não avançar, diz fundador da Tecnisa: Presidente do conselho da Tecnisa acredita que o Brasil não deveria nem permitir o distrato de imóvel na planta. **InfoMoney**. Brasília, DF, 18 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/regras-sobre-distrato-de-imoveis-sao-repudiadas-por-entidades-de-defesa-do-consumidor-21751455> . Acesso em: mar. 2018.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo – SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas – SP

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia – BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

Equipe Técnica

Altair Garcia

Alessandra de Moura Cadamuro

Ana Paula Mondadore

Catia Uehara

Gustavo Cavarzan

Leandro Horie

Samya Campana

Thamires Silva

Revisão Técnica

Patrícia Pelatieri

Vera Gebrim