

## Projeto de Lei Geral de Transação em Matéria Tributária: Análise das Consequências Políticas e Econômicas

Simone Anacleto Lopes<sup>1</sup>

### 1. Introdução

Está em tramitação no Congresso Nacional, em regime prioritário, o Projeto de Lei (PL) nº 5.082/2009, um dos vários projetos de lei embutidos no assim chamado “Pacto Republicano II”, na verdade, um conjunto de propostas de alteração ou inovação de normas, firmado pelas autoridades máximas de cada um dos três poderes da República Brasileira e que busca conferir maior agilidade e eficiência ao aparato estatal, em especial, o Judiciário.

Tal fato revela-se deveras surpreendente, porque o aludido PL nº 5082, a par de várias inconstitucionalidades, em realidade, consagra uma concentração de Poderes em matéria tributária no Poder Executivo nunca antes vista na história deste País e que pode vir a ter graves consequências políticas e econômicas, como se procurará analisar ao longo do presente texto.

Na *Revista Fórum de Direito Tributário* (RFDT) nº 38, de março/abril de 2009, às págs. 9/26, foi publicado um artigo de minha autoria, intitulado *Anteprojeto de lei geral*

*de transação em matéria tributária: uma análise jurídica*, em que aponto várias inconstitucionalidades que entendo estarem presentes no texto que agora já é projeto de lei.

Neste momento, pretendo fazer uma abordagem diferente, em que, embora sem me desvincular da análise jurídica, deixo propositadamente de analisar com mais vagar eventuais questões de inconstitucionalidade, para enfatizar consequências políticas e econômicas que, segundo me parece, ocorrerão, caso o projeto em exame venha a ser convertido em lei.

### 2. A Verdadeira Natureza dos Institutos Disciplinados no Projeto

No artigo publicado na RFDT nº 38, antes mencionado, procurei demonstrar que o projeto, na verdade, não trata do instituto jurídico da transação tributária, mas, sim, dos institutos da remissão e da anistia. É que, para se tratar de transação, precisaria haver a observância do art. 171 do CTN, que possui a seguinte redação:

1 - Procuradora da Fazenda Nacional no Rio Grande do Sul

**“Art. 171.** A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.” (Observe-se que, muito embora aí conste o termo “determinação”, a doutrina é pacífica no sentido de que houve um deslize do legislador e tal termo deve ser compreendido, ao invés, como “terminação.”)

No PL nº 5082, porém, não há realmente concessões mútuas entre o contribuinte e a Fazenda Pública. Apenas esta é quem faz basicamente todas as concessões.

Veja-se que basta o contribuinte ter ajuizado qualquer ação em matéria tributária para já estar habilitado a postular a transação tributária.

Esta poderá ser concedida nos largos limites traçados pelo art. 6º do Projeto (ou mais largos ainda no caso do seu art. 32, § 2º, p. ex.) – até 100% da multa aplicada pelo descumprimento de obrigações acessórias, até 50% de outras multas, até 60% dos juros e até 100% dos encargos de sucumbência ou outros encargos de natureza pecuniária.

Assim, mesmo o contribuinte que tenha ingressado com uma ação para discutir, p. ex., apenas a incidência da taxa de juros legalmente estabelecida em lei, poderá, ao fim e ao cabo, obter descontos não só nos juros, mas também nas multas e em outros encargos.

Ora, a teor do art. 172 do CTN, quando há perdão do valor do próprio tributo devido, estamos diante da remissão tributária; tem face dos arts. 175 e 180 a 182 do CTN, quando há perdão de infração cometida (e, em decorrência, da multa aplicada) estamos diante da anistia tributária.

No caso, o projeto, ao conceder verdadeiros perdões dos valores legalmente impostos, ante o único pré-requisito da existência de uma prévia ação judicial, está, na realidade, tratando de remissões e de anistias tributárias, não da transação.

Tanto é assim que o antes referido art. 32, § 2º, talvez traído o verdadeiro espírito que permeia o PL, menciona textualmente as palavras “remissão” e “anistia” – o que, aliás, também pode ser encontrado em outros dispositivos ao longo do texto.

É bem verdade, por outro lado, que o PL exige que o

contribuinte renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação. Mas se dito contribuinte, p. ex., discutia apenas a aplicação dos juros de mora, pedindo, digamos, a substituição da Taxa Selic por correção monetária e juros de 1% ao mês, e, ao final, paga o tributo sem qualquer multa (ou com multa reduzida pela metade) e sem quaisquer outros encargos, além do substancial perdão de 60% do valor dos próprios juros, ele estará “ganhando” mais do que poderia obter com o eventual sucesso da ação (aliás, diga-se que está pacificada na jurisprudência a legalidade da aplicação da Taxa Selic, o que significa que o contribuinte, sem dúvida, iria simplesmente perder essa ação). Nessa hipótese, indubitavelmente, as concessões terão sido somente de parte da Fazenda Pública e, portanto, implicam, de fato, remissão e anistia – não, transação.

Ainda, destaque-se que o simples pedido de “transação” já tem o condão de suspender a exigibilidade do crédito tributário e permitir o fornecimento ao contribuinte da certidão positiva com efeitos de negativa (o que, a meu ver, é outra concessão da parte da Fazenda Pública) –, nesse sentido, o art. 20.

E também merecem destaque os arts. 8º, I, 25 e 26 do Projeto, que preveem que poderá ser exigido do contribuinte, no procedimento de “transação”, um termo de ajustamento de conduta, em que, pelo que se depreende, o contribuinte se comprometerá a cumprir a legislação tributária dali para frente!

Parece evidente que isso tampouco pode ser tido propriamente como uma concessão do contribuinte.

E, portanto, se o PL, em realidade, o é de uma Lei Geral de Remissões e Anistias em Matéria Tributária, ele afronta diretamente o art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que exige lei específica para tratar, entre outras matérias, de remissões e de anistias, não sendo cabível, para tanto, uma lei geral.

Afronta, ainda, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pois a renúncia de receitas que se dará em cada remissão ou anistia não pode ser antecipadamente prevista, de modo a ser considerada nas estimativas de receita da lei orçamentária, com a previsão de medidas de compensação financeira.

Mas, como antes dito, a análise jurídico-constitucional não é o foco principal do presente trabalho, pelo que se deixa de desenvolver mais aprofundadamente tais pontos.

A exposição até aqui desenvolvida teve por objetivo, tão-somente, de saída, evidenciar que nem sequer o nome dado ao Projeto reflete a realidade da qual ele verdadeiramente trata.

### 3. A Concentração de Poderes no Poder Executivo

A meu sentir, um dos aspectos mais graves do PL 5082 é que ele autoriza a concentração de poderes no Poder Executivo.

Sem entrar na discussão acerca da afronta ao princípio constitucional da separação de poderes, pretendo analisar como dito projeto pode afetar o próprio funcionamento da democracia brasileira.

O que temos hoje?

O Poder Legislativo elabora as leis (ou, ao menos, procede à deliberação em relação às medidas provisórias), tanto para instituir tributos, quanto para prever as diversas formas de extinção do crédito tributário.

Cada parcelamento, cada anistia, cada remissão em matéria tributária depende de prévia discussão legislativa para se consagrar em lei.

O que teremos se o PL 5082 for convertido em lei?

**O Poder Legislativo se tornará totalmente desnecessário para decidir sobre a extinção dos tributos federais, pois essa extinção não se dará mais com base em critérios de legalidade, mas, isto sim, por critérios de conveniência e oportunidade da Câmara Geral de Transação e Conciliação – CGTC (nesse sentido, bem claro o art. 1º do Projeto).**

**Ademais, o órgão criado para decidir sobre as extinções de créditos tributários por critérios de conveniência e oportunidade, a CGTC, é totalmente subordinado ao ministro da Fazenda e decidirá sigilosamente.**

Vejamos, primeiro, a questão do sigilo.

Confirmam-se os arts. 24, § 3º, e 50 do PL 5082:

#### Art. 24.

§ 3º Os documentos que compõem o processo de transação serão arquivados na unidade da Fazenda Pública que jurisdiciona o domicílio fiscal do contribuinte e as **ementas** dos termos de transação serão divulgadas na rede mundial de computadores na forma de regu-

lamento, com preservação de informações sujeitas a sigredo na forma do art. 198 da Lei nº 5.172, de 1966. (grifo nosso).

**Art. 50.** As sessões da CGTC e CTC serão públicas, salvo decisão em contrário de ambas as Câmaras, mediante requerimento do sujeito passivo transator, quando examinar matéria sigilosa ou dados profissionais ou empresariais restritos.

**Se o PL 5082 for convertido em lei, o Poder Legislativo se tornará totalmente desnecessário para decidir sobre a extinção dos tributos federais**

Como se vê, a par de que o proposto pelo projeto não é realmente transação, mas, sim, remissões e anistias a ser concedidas por novo órgão administrativo completamente dependente do Poder Executivo, suas decisões serão praticamente sigilosas.

Apenas as ementas das decisões adotadas serão publicadas. E mesmo as sessões de julgamento poderão ser sigilosas, pois é evidente que a maioria das discussões tributárias, senão todas, envolve “matéria sigilosa ou dados profissionais ou empresariais restritos”.

Interessante, contudo, é o que dispõe o art. 46 do projeto:

**Art. 46.** À Câmara-Geral de Transação e Conciliação - CGTC, vinculada à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e presidida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou por Procurador da Fazenda Nacional por ele indicado, compete:

**IV** - conhecer, por meio da respectiva unidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da Secretaria da Receita Federal do Brasil, de incidente de divergência entre termos de transação expedidos pela Fazenda Nacional, o qual será apresentado no prazo de trinta dias à autoridade administrativa que houver proferido a decisão supostamente divergente, e, uma vez instruído, será remetido à CGTC no prazo de quinze dias, tramitando sem efeito suspensivo;

...

**§ 1º** A CGTC decidirá sobre o incidente de divergência previsto no inciso IV no prazo de trinta dias e indicará à autoridade administrativa competente que promova os ajustes no termo de transação considerado inadequado, desde que expedido há menos de cento e vinte dias, de forma a ajustá-lo ao termo de transação definido como paradigma.

Assim, aparentemente, fica resguardado o respeito ao princípio da isonomia, pois, em tese, cada contribuinte poderá pleitear sejam aplicadas ao seu caso as mesmas razões de decidir utilizadas para conferir esta ou aquela remissão ou anistia a outro caso similar.

Indaga-se, porém: como elaborar um incidente de divergência se justamente as razões de decidir acabam sendo sigilosas, só se conhecendo a ementa de cada decisão?

Parece que, novamente, nesse ponto, a previsão do projeto pouco ou nada significa na realidade, dada a insuperável dificuldade de se interpor um incidente de divergência sem se poder demonstrar os fundamentos dessa divergência.

Vejamos, agora, a total subordinação dos membros da CGTC ao Ministro da Fazenda (que, não esqueçamos, é totalmente subordinado ao próprio presidente da República).

Confira-se a redação dos artigos pertinentes:

**Art. 49.** A CGTC e a CTC serão compostas, paritariamente, por membros designados pelo Ministro de Estado da Fazenda entre servidores públicos membros da carreira funcional de Procurador da Fazenda Nacional e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, conforme os critérios a serem estabelecidos em ato do Poder Executivo.

**§ 1º** Os integrantes da CGTC e da CTC deverão possuir reputação ilibada, conhecimentos jurídicos, contábeis e econômicos, mais de dez anos de exercício funcional nas suas atuais carreiras e estar habilitados, a partir de cursos de formação específicos, nas práticas de mediação e transação.

**§ 2º** A permanência dos membros será limitada a quatro anos, podendo estender-se por mais quatro, uma única vez, desde que comprovada a participação em cursos de atualização e observada a avaliação dos resultados alcançados no exercício da função.

**Art. 52.** Os membros da CGTC ou da CTC e o Procurador da Fazenda Nacional ou o Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, durante o exercício de competência delegada, gozarão das prerrogativas de independência funcional e inamovibilidade, e deverão agir com imparcialidade, independência, diligência, sigilo funcional e observar a todos os fundamentos, princípios e critérios desta Lei.

Confrontem-se esses dispositivos, p. ex., com os de outras leis nos últimos anos publicadas e que versam sobre as chamadas agências reguladoras:

#### **ANEEL (Lei nº 9.427/96)**

**Art. 5º** O Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos, ressalvado o que dispõe o art. 29.

Parágrafo único. A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

#### **ANP (Lei nº 9.478/97)**

**Art. 11.** A ANP será dirigida, em regime de colegialidade, por uma Diretoria composta de um Diretor-Geral e quatro Diretores.

**§ 1º** Integrará a estrutura organizacional da ANP um Procurador-Geral.

**§ 2º** Os membros da Diretoria serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação dos respectivos nomes pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

**§ 3º** Os membros da Diretoria cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, permitida a recondução, observado o disposto no art. 75 desta Lei.

#### **ANATEL (Lei nº 9.472/97)**

**Art. 8º.**

**§ 2º** A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

**Art. 24.** O mandato dos membros do Conselho Diretor será de cinco anos.

## ANVISA (Lei nº 9.782/99)

### Art. 3º.

**Parágrafo único.** A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

**Art. 10.** A gerência e a administração da Agência serão exercidas por uma Diretoria Colegiada, composta por até cinco membros, sendo um deles o seu Diretor-Presidente.

**Parágrafo único.** Os Diretores serão brasileiros, indicados e nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia do Senado Federal nos termos do art. 52, III, “F”, da Constituição Federal, para cumprimento de mandato de três anos, admitida uma única recondução.

Como se pode ver, em todos os casos, há previsão de mandato para os membros da diretoria das agências reguladoras.

E por que assim se faz?

Em primeiro lugar, é preciso recordar que as agências reguladoras são um instituto copiado do direito norte-americano. Lá, como aqui, segundo aponta a literatura especializada, o objetivo de se criar autarquias com independência em relação ao poder central do Estado é subtraí-las do chamado “ciclo de negócios políticos”, característico de democracias representativas.

Como se sabe, os políticos, inclusive aqueles eleitos para cargos do Poder Executivo, em qualquer país do mundo, tendem a ser mais rígidos no início de seus próprios mandatos com a execução das políticas públicas a que se propuseram no período de campanha eleitoral. Já quando começa a se aproximar o fim de seus mandatos, começam a fazer concessões, em busca do maior número de votos possível para garantir sua própria reeleição.

Considerando que cabe ao Poder Executivo regulamentar a aplicação das leis, regulando minudentemente a atuação de setores econômicos, tais como o de energia elétrica, exploração do petróleo, telecomunicações, saúde, etc. a solução encontrada para fugir do chamado “ciclo de negócios políticos” foi a criação das agências reguladoras, ou seja, de autarquias com verdadeira independência em relação ao poder central, o que é ga-

rantido basicamente por mandatos fixos aos membros de cada diretoria, que, assim, não ficam comprometidos com um determinado governo. Mesmo que o resultado de eleições gerais mude completamente o quadro político, a diretoria de cada agência reguladora poderá continuar a atuar com base em critérios exclusivamente técnicos, até o fim de seu próprio mandato.

E nesse sentido, efetivamente, o que se tem visto é que o modelo das agências reguladoras funciona razoavelmente, tornando-as efetivamente bastante independentes do poder central. Não as livra, porém, de todo, de eventuais casos de corrupção, nem de um problema que passou a ser um risco permanente e que também é tratado pela literatura especializada: o da chamada “captura” – como as questões a ser reguladas são, frequentemente, de alta complexidade, e as próprias entidades reguladas costumam dispor de técnicos altamente especializados, muitas vezes são estes que acabam ditando o teor dos regulamentos às agências reguladoras.

Cotejando essas informações com a realidade do Projeto de Lei Geral de Transação em Matéria Tributária e examinando-se novamente os arts. 49 e 52 de seu texto, percebe-se claramente que inexistente verdadeira garantia de independência aos membros da criada CGTC, pois a eles não é garantido mandato, sendo apenas limitado o exercício de suas funções nesse órgão por, no máximo, quatro anos, prorrogáveis por mais quatro. Assim como os membros são designados pelo ministro da Fazenda, poderão ser afastados da CGTC, antes dos prazos limites, a qualquer momento, pela mesma autoridade.

E, portanto, quando se alude a “prerrogativas de independência funcional e inamovibilidade”, verifica-se que elas, na realidade, nada significam, na medida em que se restringem ao período “durante o exercício de competência delegada”, que pode ser encerrada a todo tempo pelo Ministro da Fazenda, que, por sua vez, é autoridade completamente subordinada à do presidente da República. Portanto, o que se constata é a completa dependência da CGTC à autoridade do ministro da Fazenda e, em última

análise, à do próprio Presidente da República.

Dessarte, não se está aqui aludindo a eventuais problemas de corrupção, mas, sim, à verdadeira falta de independência dos membros da CGTC em relação ao poder central. Em outras palavras, o modelo administrativo criado pelo Projeto da Lei Geral de Transação em Matéria Tributária recai no reconhecido problema do “ciclo de negócios políticos”, que foi afastado em relação às agências reguladoras.

Assim, digamos que haja um membro da CGTC que insista em manter uma posição divergente e independente e, com tal postura, desagrade ao ministro da Fazenda (ou ao próprio presidente da República). Lembre-se que poderemos estar cogitando de descontos de multas, juros, encargos de sucumbência, ou até o próprio valor do tributo, sem qualquer limite máximo, e, pois, podemos estar tratando de descontos de bilhões de reais para alguma das grandes empresas nacionais, a ser decididos sigilosamente por critérios de conveniência e oportunidade.

Qual é o desfecho previsível dessa situação? A exoneração do membro da CGTC que não agrada às autoridades superiores. E talvez, até, o seu envio a qualquer parte do território nacional, distante de seu local de origem. Afinal, ele não estará mais no “exercício de competência delegada”.

A crítica, aqui, não é a uma ou outra pessoa determinada, mas, sim, ao próprio modelo, que não resguarda os membros da CGTC de eventuais interferências meramente políticas com prejuízo das soluções técnicas mais adequadas.

Mas, não bastasse tudo o quanto foi dito até aqui, o PL 5082 também permite que o Poder Executivo invada a seara de competências do Poder Judiciário.

Confirmam-se os seguintes dispositivos do Projeto:

**Art. 7º** A transação, em qualquer das suas modalidades, não poderá:

I - implicar negociação do montante do tributo devido;

**§ 1º** Não constituem negociação do montante dos tributos as reduções que decorram do procedimento de transação, quanto à interpretação de conceitos indeterminados do direito ou à identificação e relevância do fato, aplicáveis ao caso, cujo resultado seja a redução de parte do crédito tributário.

**§ 2º** É competência da CGTC a admissão e análise de proposição que envolva interpretação de conceito indeterminado do direito, para efeito de conclusão de processo de transação, na forma do § 1º, ficando esse entendimento sujeito à homologação por turma especializada da Câmara Superior de Recursos Fiscais.

**Art. 30.** A transação em processo judicial terá por objeto o litígio entre as partes, como definido no pedido inicial, cuja solução, para a matéria de fato ou de direito, poderá ser alcançada inclusive mediante a consideração de elementos não constantes no processo judicial.

**§ 3º** A transação poderá incluir matérias pertinentes àquelas deduzidas em juízo e com estas relacionadas ou conexas.

Como se vê, embora o projeto afirme que a transação não poderá implicar negociação do montante do tributo devido, em seguida, se contradiz e admite essa negociação toda vez que a CGTC interpretar conceitos jurídicos indeterminados ou, mesmo, quando identificar a existência ou avaliar a relevância de questões de fato. Ou seja, como grande parte dos conceitos jurídicos possui pelo menos alguma margem de indeterminação (menor, p. ex., no que diz com o conceito de industrialização, mas maior no que respeita, p. ex., a lucro ou a receita bruta), praticamente em todas as questões será possível a redução do montante dos próprios tributos. Sem falar que isso também é possível em relação à avaliação das questões de fato.

Entretanto, o que se quer neste ponto destacar é que será a CGTC quem dará a última palavra sobre a interpretação de vários conceitos jurídicos tributários, em última análise, subtraindo essa análise da competência constitucionalmente traçada ao Poder Judiciário. A teor do art. 7º, inciso II, alínea “a”, só não poderá contrariar decisão de inconstitucionalidade já proferida por decisão plenária definitiva do Supremo Tribunal Federal. No mais, dirá a própria interpretação constitucional de diversos conceitos jurídicos indeterminados de forma definitiva.

Só que fará isso com poderes maiores do que os de que dispõe um juiz propriamente dito, pois poderá considerar “elementos não constantes no processo judicial”, bem como apreciar questões que ultrapassem os limites do pedido co-

locado na petição inicial, já que “a transação poderá incluir matérias pertinentes àquelas deduzidas em juízo e com estas relacionadas ou conexas”.

O que são matérias “conexas”? Talvez mais um conceito jurídico indeterminado a ser definido pela CGTC.

Veja-se, contudo, que a teor de vários dispositivos do Código de Processo Civil, o juiz propriamente dito está adstrito às provas constantes do processo judicial e também ao próprio pedido formulado pela parte autora. Nesse sentido, exemplificativamente, o disposto no art. 460 do CPC:

**Art. 460.** É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Em resumo, uma ação qualquer, que pode ser meramente protelatória, discutindo, p. ex., a correção monetária da Cofins, poderá ensejar descontos nas multas, juros, talvez até no próprio valor do tributo Cofins em si, além, talvez, do PIS (que não estava sendo discutido na ação judicial), mas que também é um tributo que incide sobre a receita bruta das empresas e possivelmente seja considerado “conexo”. E tudo sempre com base nos critérios de conveniência e oportunidade da CGTC, aquele órgão totalmente subordinado ao ministro da Fazenda (e ao presidente da República), sem ampla publicidade.

Ora, permitir-se que um órgão inteiramente subordinado ao Poder Executivo possa discricionariamente conceder remissões e anistias tributárias, em decisões que, ademais, são praticamente sigilosas, procedendo à interpretação em termos definitivos de conceitos jurídicos indeterminados, acaba invadindo, a um só tempo, as searas de competência do próprio Poder Legislativo (pois se afastou a exigência da estrita previsão legal para cada hipótese de renúncia tributária) e do próprio Poder Judiciário (visto que a CGTC decidirá de forma definitiva, com poderes mais amplos do que os que o sistema jurídico brasileiro confere à magistratura, sobre a interpretação de conceitos jurídicos indeterminados, inclusive os de natureza constitucional, enfraquecendo o próprio papel de uniformização que hoje possui o Supremo Tribunal Federal).

#### 4. O Desincentivo à Eficiência Econômica

Todo estudante de Direito Tributário deve ter ouvido que a história desse ramo do Direito remonta a 1215, na Inglaterra, quando os barões impuseram ao Rei João Sem Terra a Magna Carta, a fim de limitar o poder deste.

Um dos limites então traçados ao poder do rei foi: *No taxation without representation*.

A partir de então, o rei não pôde mais criar novos tributos ou majorar os existentes sem antes ter a autorização dos representantes do povo.

No Brasil do Século XXI, de certa forma, com o PL 5082, se pretende percorrer o caminho inverso e voltar a concentrar larga parcela do poder tributário nas mãos “do rei” (entenda-se, aqui, é claro, o presidente da República, chefe do Poder Executivo), subtraindo grande parcela desse poder tanto do Legislativo, quanto do Judiciário.

Isso parece bom para a nossa democracia?

A meu sentir, isso não só não é bom do ponto de vista político, como tampouco é bom do ponto de vista econômico.

Há um autor norte-americano chamado Douglass North, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1993, que é considerado um dos pais do chamado “neo institucionalismo”, uma das escolas do *Law and Economics*, para a qual o desenvolvimento econômico não é uma decorrência de incrementos populacionais, avanços tecnológicos e outros fatores usualmente apontados pelos economistas. Esses são, na verdade, sinais do próprio desenvolvimento econômico, o qual depende, em grande medida, das instituições do país considerado. Tanto que North, ao ser indagado, por ocasião do recebimento do Nobel, como resumiria sua teoria, afirmou: *Institutions matter* (literalmente: Instituições importam).

No primeiro livro a partir do qual passou a desenvolver sua teoria, escrito em coautoria com Robert Paul Thomas e publicado em 1973, intitulado *The rise of the western world: a new economic history*, os autores fazem considerações surpreendentes.

Eles comparam, nesse livro, o desenvolvimento de quatro países ao longo de toda a Idade Média: Espanha, França, Holanda e Inglaterra.

Mostram que havia ciclos de desenvolvimento econômico: quando o comércio voltava a se intensificar, isso proporcionava pessoas se alimentando melhor e as populações cresciam, até que se sucedia uma grande peste ou guerra, dizimando-se grande parte das populações, com o conseqüente declínio do comércio.

Esses ciclos só foram interrompidos no final da Idade Média na Holanda e na Inglaterra, onde, pela primeira vez na história, uma grave peste não afetou tão dramaticamente suas populações. Por quê?

Porque, segundo os citados autores americanos, ao contrário do que acontecia na Espanha e na França absolutistas, tanto Holanda quanto Inglaterra tinham limites à tributação pelos respectivos reis! Isso fez toda a diferença.

Quando a tributação deixou de ser fixada ao arbítrio do rei, garantiu-se maior igualdade entre os contribuintes, maior segurança jurídica e o que passou a predominar, ao invés da vontade de agradar ao rei, foi a capacidade de cada um de produzir mais e ganhar mais por isso. Ou seja, privilegiou-se a eficiência econômica. Isso garantiu automaticamente uma mais eficiente distribuição de alimentos e as populações, holandesa e inglesa, suportaram melhor uma nova onda de doenças, que as populações, espanhola e francesa.

Depois, a Inglaterra ainda foi o primeiro país a aprovar uma lei de proteção aos direitos autorais e, não por acaso,

foi lá que começou a Revolução Industrial, mas esta já é outra história.

O que pretendi evidenciar aqui é que a garantia da democracia, com a devida separação de poderes, limitando-se muito claramente o poder de cada um dos agentes políticos, principalmente em matéria tributária, é um dos (senão o principal) motores do desenvolvimento econômico.

Definições claras, mesmo que rígidas, por conferirem segurança jurídica ao sistema, são preferíveis a outras que se pautem por critérios subjetivos, variáveis e concentrados nas mãos de um agente político.

No primeiro caso, todos sabem o que esperar das regras e a diferença entre um empresário e outro decorrerá de sua maior ou menor eficiência econômica.

Já no segundo caso, a vontade de agradar ao agente político que tem o poder de tributar ou não é o que prevalecerá. Quem não agradar, possivelmente será tributado mais severamente do que quem agradar, e poderá até falir. Destroói-se, assim, a condição básica da eficiência econômica.

Portanto, o PL 5082, ao concentrar o poder para dispensar tributos no Poder Executivo, ainda mais em decisões praticamente sigilosas, é muito grave, não só do ponto de vista jurídico, mas principalmente dos pontos de vista político e econômico.