



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO II**



**ESTUDO DE CASO: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881, DE 30 DE ABRIL DE 2019,
CONVERTIDA NA LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019, QUE INSTITUI A
DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA¹**

Leila Pereira Miranda²

Marília Talia Gabriel da Silva³

Ricardo Matheus Gomes Botelho⁴

Orientador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO

Trata-se de Estudo de Caso que analisa as medidas de desburocratização do atual governo brasileiro, materializadas, notadamente, na Medida Provisória nº 881/2019 convertida na Lei nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, com vistas a verificar se há, no plano fático, consonância de seus pilares com os postulados do livre mercado e do Sistema Tributário Nacional. Partindo desse pressuposto, buscou-se evidenciar as principais inovações trazidas pela referida lei, especialmente no que se refere ao Direito Tributário, com destaque à mitigação do poder normativo do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), a regulamentação dos mutirões tributários, via alterações na Lei nº 10.522, além das matérias que dispensam a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional de litigar. Por fim, observou-se a influência mundial no processo de desburocratização e incentivo à livre iniciativa para o atual modelo brasileiro de gestão, de modo que apontou-se, em termos simples, as ferramentas no Direito Comparado, com enfoque na Alemanha.

Palavras-chave: Liberdade Econômica; Direito Tributário; Livre Mercado; Desburocratização; Economia.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do 8º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Novembro: 2019.2.

³ Acadêmica do 8º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Novembro: 2019.2.

⁴ Acadêmico do 8º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Novembro: 2019.2.

⁵ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima- UFRR.

ABSTRACT

It is a case study that analyzes the bureaucracy measures of the current Brazilian government, materialized, notably, in Provisional Measure No. 881/2019 converted into Law No. 13.874 / 2019, establishing the Declaration of Rights of Economic Freedom, with a view to verify if there is, in fact, its pillars in line with the postulates of the free market and the National Tax System. Based on this assumption, we sought to highlight the main innovations brought by the referred law, especially with regard to Tax Law, highlighting the mitigation of the regulatory power of the Administrative Board of Tax Appeals (CARF), the regulation of tax joint efforts, through changes Law No. 10,522, in addition to the matters that exempt the Attorney General's Office of the National Treasury from litigating. Finally, we observed the worldwide influence in the process of red tape and encouragement of free enterprise for the current Brazilian management model, so that, in simple terms, the tools in Comparative Law, focusing on Germany, were pointed out.

Keywords: Economic Freedom; Tax law; Free market; Bureaucratization; Economy.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA Nº 13.874/19 E OS POSTULADOS DO LIBERALISMO; 3. O MERCADO; 3.1 AS CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA DE MERCADO; 4 OS POSTULADOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL; 5 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA (LEI Nº 13.874/2019) E O DIREITO TRIBUTÁRIO; 5.1 A APROVAÇÃO TÁCITA NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO; 5.2 COMITÊ PARA A EDIÇÃO DE SUMULAS TRIBUTARIAS; 5.3 DISPENSA DE LITIGAR À PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL; 5.4 OS MUTIRÕES TRIBUTÁRIOS; 6 A LEGISLAÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA EM OUTROS PAÍSES; 6.1 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; 6. 2 O MILAGRE ECONÔMICO DA ALEMANHA NO PÓS-GUERRA; 6. 2. 1 O LIVRE MERCADO EM AÇÃO; 6. 2. 2 ECONOMIA KEYNESIANA; 7. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A Medida Provisória da Liberdade Econômica (MP nº 881/2019) foi assinada pelo atual presidente Jair Bolsonaro, no dia 20 de abril de 2019, em comemoração aos 100 (cem) dias de governo. Ela retoma objeto semelhante ao executado no chamado “Programa de Desburocratização⁶” de autoria de Helio Beltrão, ministro da Desburocratização nos anos 1980.

Dentre as várias reformas, destacam-se a liberdade de empreender para sustento próprio, e elimina as autorizações do estado para atividades de baixo risco. Na prática, caem, pois, os alvarás

6 Durante a vigência de 05 (cinco) anos, o programa eliminou mais de 01 (um) bilhão de documentos e atestados, reduzindo as visitas ao Cartório, instituiu o conceito legal de micro e de pequena empresa e criou os Juizados de Pequenas Causas (hoje, Juizados Especiais), em que litígios de até 20 (vinte) salários-mínimos dispensam a necessidade de advogado.

de funcionamento, sanitário, dos bombeiros e ambiental. São beneficiados, entre outros, as costureiras, escritórios de TI, bancas de jornal, *food truck*, sapateiros, e quiosques em shopping.

Além disso, a MP incluiu outros dispositivos desburocratizantes: o acesso das pequenas e médias empresas à bolsa de valores foi facilitado; a legislação passa a ser interpretada no sentido mais favorável ao cidadão; e introduziu-se a “análise de impacto regulatório”⁷ para novas normas.

A MP foi convertida na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e conforme sua própria descrição, institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado; altera as leis nº 10.406/02, 6.404/07 dentre outras providências⁸.

A essência deste estudo de caso é analisar se tais medidas estão ou não em sintonia com os postulados da livre iniciativa, com os vetores do Sistema Tributário Nacional, bem assim se esvazia ou reduz a burocracia e o poder do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que é um órgão paritário, de composição dividida entre representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes, vinculado ao Ministério da Fazenda. Por fim, pesquisar medidas semelhantes no Direito Comparado.

Pontua-se, porém, que o estabelecimento de parâmetros conceituais faz-se necessário na primeira parte do trabalho. Buscando-se nos autores do liberalismo clássico, na Escola Austríaca de Economia os conceitos de livre mercado e demais termos capitais ao Liberalismo Econômico presente na Lei que declara os direitos de liberdade econômica; posteriormente, o confronto destes postulados com os princípios que regem o Sistema Tributário Nacional (STN), extraíndo-se disso a essência doutrinária que se materializou na lei.

Assim, faz-se mister investigar os mentores intelectuais que fundamentam a ontologia da Lei. Perceba, não se limitar a examinar seu executor, o Ministro Paulo Guedes, mas os mentores deste, que o inspiraram.

2 LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA Nº 13.874/19 E OS POSTULADOS DO LIBERALISMO

Paulo Guedes chama o seu programa de “O Caminho da Prosperidade”, pois juntou o postulado de Hayek expresso no livro “O Caminho da Servidão”, onde o autor percebe que a cada passo dado no sentido contrário ao do livre mercado e rumo ao planejamento estatal representa uma contemporização da liberdade humana geral e um passo em direção a uma forma de ditadura, com a ideia de Ludwig Erhard na sua obra “Prosperidade através da Competição”.

7 Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/ao-publico/sobre-a-analise-de-impacto-regulatorio-air>>. Acesso em 03 nov de 2019.

8 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em 03 nov de 2019.

Tal referência tem pertinência, pois com isso se tem a base de suas influências: economistas liberais da Escola Austríaca de Economia.

Do cotejo da Medida Provisória convertida em lei, evidente fica os dois sistemas ali contidos que são pilares da civilização ocidental, como bem pontua o ministro Paulo Guedes: democracia e mercado. Os dois são semelhantes no seguinte sentido: as democracias são sistemas de coordenação de decisões políticas, onde poderes são limitados e descentralizados. Acrescenta-se que o que garante o bom funcionamento de uma democracia é a independência dos poderes e a limitação desses poderes conjugado com o método de decisão descentralizada.

De outro modo, os mercados são exatamente a mesma coisa, só que em vez de sê-lo na dimensão política, é na dimensão econômica: são sistemas de coordenação no uso de recursos financeiros de uma forma descentralizada e onde os poderes também são limitados. Não por acaso que os países que mais avançam no mundo são exatamente os que utilizam estes dois sistemas de coordenação.

Outrossim, pontua-se que a acepção que rege o Ministério da Fazenda do atual governo é diametralmente oposta à ideologia marxista de economia, porquanto compreende que o mercado e a democracia são instituições milenares e em constante evolução. Desde a versão Grega da Democracia ao comércio dos Fenícios no mediterrâneo, ninguém “as inventou”, tampouco um banqueiro americano ou inglês à impôs.

Esses algoritmos de comunicação – econômico e político – estão em evolução há mais de 02 (dois) mil anos, e todas as vezes em que houve desvios severos dessa direção, o resultado foi uma tragédia social, econômica e política. A título de exemplo contemporâneo temos a Venezuela, que conforme o próprio ministro Guedes é um Socialismo Bolivariano do Século XXI.

Analisando o que consta da Lei, há nela pelo menos 03 (três) grandes mensagens ou pilares materializados. A primeira delas é o art. 1º, onde há o direito ao empreendedorismo propriamente dito, instituto capital ao liberalismo. Encurta-se e facilita-se o caminho para o indivíduo empreender; se antes necessário era passar pela junta comercial, conseguir um Alvará de Funcionamento, e passar por mais 08 (oito) lugares diferentes, e aguardar mais 09 (nove) meses para abrir a empresa e criar empregos, agora, primeiro, o indivíduo abre a empresa e depois comunica aos servidores públicos. Consubstancia-se de imediato, pois, um direito primário básico: o trabalho. E impõe uma realidade: a de que o servidor público serve o indivíduo e não o contrário.

A segunda grande mensagem ou pilar é a limitação dos abusos do Estado, consubstanciado na preservação da concorrência (respeito à oferta e demanda). Então, por exemplo, o governo precisa fazer um Estudo de Impacto Social antes de limitar algum tipo de negócio, porque, a princípio, o cidadão é livre para explorar atividades econômicas que respeitam as diretrizes constitucionais. Assim,

dito de outro modo, se o governo quer limitar alguém, ele tem de no mínimo apresentar um estudo que justifique o porquê: por que ele está criando uma estatal para controlar tal atividade econômica; por que ele está controlando preço. Em suma, contem-se os excessos estatais.

Terceira grande mensagem ou pilar é a garantia da segurança jurídica de contratos. Retornando-se à confiança entre as partes que assinam um acordo e estabelecem direitos e obrigações entre si, isto é, respeitando-se o *Pacta Sunt Servanda* e suprimindo-se a função social do contrato. Afinal, da mesma forma que um Juiz pode decidir pelo lado que ele considera hipossuficiente, quem há de garantir que o contrário não ocorra através da compra de influência. A ideia aqui é separar o poder econômico do poder político, pois uma coisa são os mercados e outra são as democracias.

Há, pois, evidente mudança de paradigma na postura do Estado brasileiro. De um Estado completamente dirigista e interventor, que adotava até então uma atitude de desconfiança precípua com o indivíduo que queria empreender, passou-se a um comportamento que presume a boa-fé dele. Senão vejamos o art. 1º, §2º, da lei:

Art. 1º [...]

§2º – interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

Além disso, declara-se que o particular é vulnerável na sua relação com o Estado, sendo que a intervenção do Estado passar a ser subsidiária e excepcional, não mais a regra como vinha sendo praticado⁹.

Outra mudança, digna de nota, incide sobre a Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica, instituto que busca a ineficácia relativa¹⁰ da personalidade jurídica para um determinado caso, e não a invalidade da sociedade. A nova redação do art. 50 seguiu a prescrição antiga ao prever que desconsideração somente se aplica se houver abuso da personalidade, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

Inovou, porém, ao exemplificar as hipóteses de confusão patrimonial (§2º), além de dispor sobre o que deve e não deve ser entendido como desvio de finalidade (§§1º e 5º). E, por fim, deixou clara a impossibilidade da desconsideração de empresas integrantes de grupos econômicos, salvo na hipótese de fraude (§4º).

9 Art. 2º [...] II – a boa-fé do particular perante o poder público; III – a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; IV – o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

10 É relativa porque o ato jurídico que desconsidera a personalidade só produzirá efeitos em determinado negócio jurídico e perante certas pessoas, permanecendo válida para as demais situações.

A objetividade é mister da doutrina liberal. Portanto, não poderia a lei deixar de expressar o que é desvio de finalidade: é a utilização dolosa – não culposa – da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza, e não consiste na mudança de atuação original ou expansão.

Ao passo que a confusão patrimonial consiste na impossibilidade de fixação de limite entre os patrimônios da pessoa jurídica e o dos sócios e acionistas, tamanha a mistura (confusão) que se estabelece entre ambos. Resta configurada quando há cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa; na transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto o de valor proporcionalmente insignificante; quando a sociedade paga dívida do sócio; quando os registros contábeis evidenciam vultosos empréstimos entre as sociedades etc., não havendo suficiente distinção, no plano patrimonial, entre as pessoas – o que pode ser verificado pela escrituração contábil e pela movimentação financeira.

Registramos apenas que os termos “repetitivo” e “proporcionalmente insignificante” são conceitos em relação aos quais inexistem critérios objetivos de determinação, o que poderá gerar controvérsia, a ser dirimida considerando as peculiaridades de cada caso.

Não significa, em absoluto, o Estado abster-se de atuar. Pelo contrário, significa enquadrar sua atuação na defesa do livre mercado, impedindo que piratas do capital atuem no mercado, capturando reservas de mercado para si e impedindo a livre competição.

Hayek (1899-1992), autor mencionado pelo próprio Ministro da Economia, vai afirmar que:

o bom uso da concorrência como princípio de organização social exclui certos tipos de intervenção coercitiva na vida econômica, mas admite outros que às vezes podem auxiliar consideravelmente seu funcionamento, e mesmo exige determinadas formas de ação governamental. (HAYEK, 2010, p. 58)

Em suma, é um verdadeiro ode à filosofia liberal econômica. Contemplando as teorias mais refinadas da área que é o da Escola Austríaca de Economia, com especial ênfase em Hayek. Observando-se a metodologia estabelecida na introdução deste estudo, passemos a análise dos teóricos que fundamentam a medida de cunho liberal.

3 O MERCADO

3.1 As características da economia de mercado

A economia de mercado é o sistema social baseado na divisão do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção. Todos agem por contra própria; mas as ações de cada um procuram satisfazer tanto as suas próprias necessidades como também as necessidades de outras pessoas.

Ludwig Von Mises vai dizer que ao agir, todos servem seus concidadãos. Por outro lado, todos são por eles servidos (MISES, 2009).

Quem guia esse sistema é o Mercado, que orienta as atividades dos indivíduos por caminhos que possibilitam melhor servir as necessidades de seus semelhantes. Não há, no funcionamento do mercado, nem compulsão nem coerção. O Estado – aparato social de coerção e compulsão, não interfere nas atividades dos cidadãos, aos quais são dirigidas pelo mercado. *“O Estado utiliza o seu poder exclusivamente com o propósito de evitar que as pessoas empreendam ações lesivas à preservação e ao funcionamento regular da economia de mercado”* (MISES, 2009, p. 315).

Em síntese, protege a vida, a saúde e a propriedade do indivíduo contra a agressão violenta ou fraudulenta por parte de malfeitores internos e de inimigos externos. Assim, o estado cria e preserva o ambiente onde a economia de mercado pode funcionar em segurança.

O mercado não é um local, uma coisa, uma entidade coletiva. O mercado é um processo, impulsionado pela interação das ações dos vários indivíduos que cooperam sob o regime da divisão do trabalho. (MISES, 2009, p. 315)

4 OS POSTULADOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Em uma análise acerca dos postulados trazidos pela Medida Provisória nº 881/2019 e os fixados pelo Direito Constitucional e pelo Direito Tributário, é possível destacar o seu artigo 3º, inciso III, que veda que as autoridades imponham restrições à livre fixação de preços de produtos e serviços, exceto quando o particular pretender reduzir ou postergar o pagamento de tributos, ou ainda remeter lucros em forma de custos para o exterior (artigo 3º, §4º, inciso I).

Tal previsão está em harmonia com o princípio da neutralidade fiscal, o qual proíbe que a cobrança de tributos promova distorções de preços e seja motivo para alocação de investimentos. Para corrigir tais situações, a Constituição Federal contempla o disposto no artigo 146-A, incluído pela EC 42/2003, que autoriza à União editar Lei Complementar para estabelecer critérios especiais de tributação, visando prevenir desequilíbrios concorrenciais.

Além disso, a Lei nº 10.522/2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, também foi alterada pela MP nº 881/2019. Entre as modificações nela promovidas está a previsão da constituição de Comitê formado por integrantes do CARF, da RFB, do Ministério da Economia e da PGFN, para edição de súmulas. Tal regra recebe críticas por alguns por entenderem que, ao alterar a sistemática atual de edição de súmulas pelo CARF, subtraiu-se a participação de representantes da sociedade civil na sua elaboração, como ocorria até então, na teoria.

Observe-se que, ainda que o legislador tenha ressalvado nos arts. 1º ao 4º não se aplicariam ao direito tributário (prevê que a sua interpretação e aplicação alcançaria apenas o direito civil, o direito empresarial, o direito econômico, o direito urbanístico e o direito do trabalho), abrangeu regras a ele aplicáveis. A previsão relativa à fixação de preços, por exemplo, deflui do disposto no artigo 2º que estabelece o princípio da presunção de boa-fé do particular, cuja aplicação ao direito tributário é inquestionável, haja vista a premissa da boa-fé do contribuinte é inerente à cidadania fiscal.

Com isso, podemos afirmar, a partir da lição de Léon Duguit, que o direito é um só. Se submeteram o direito a divisões, foi apenas com fins didáticos, para estudá-lo com ordem e método. Desse modo, não resta dúvida: a declaração de direitos da liberdade econômica e as garantias da livre iniciativa, que foram trazidas pela MP nº 881/2019, são aplicáveis tanto para o Direito Civil, o Direito Empresarial, o Direito Econômico, o Direito Urbanístico, Direito do Trabalho, quanto, mesmo que tacitamente, para o Direito Tributário.

5 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA (LEI Nº 13.874/2019) E O DIREITO TRIBUTÁRIO

Reflexo da influência liberal nessa reforma de desburocratização é a especial atenção ao tempo. Como dito anteriormente, o indivíduo interessado em empreender e abrir uma empresa tinha de passar meses passeando por diferentes órgãos burocráticos até conseguir a benção da entidade Estado para abrir seu negócio, e essa diligência demandava um tempo absurdo.

Porém, o valor do tempo, em verdade, vale muito mais que o dinheiro. E essa atenção ao tempo não se deve tão somente ao aspecto financeiro, mas também ao da própria liberdade. Então, economizar o tempo das pessoas – físicas e jurídicas – é lhes dar mais liberdade. Nessa lógica, desperdiçar o tempo é diminuir a liberdade, e o excesso de burocratização – controle rígido dos processos – faz exatamente isso.

Fila para resolver um problema simples, esperar uma certidão para realizar uma empresa, aguardar deliberações administrativas para poder atuar, exemplo de situações que afetam o tempo de dedicação aos propósitos da empresa são muitos. A economia globalizada ao passo que abre um universo de novas oportunidades, também intensifica a competição na mesma proporção, portanto o tempo das empresas deve ser destinado à produção daquilo para o qual surgiram.

A recente MP nº 881 (PLV nº 21/2019) já aprovada no Congresso – e em vigor como Lei nº 13.874/2019 no presente momento – pretendeu ser uma norma desburocratizante, desejou ser mais justa com o tempo das pessoas, ou seja, com a liberdade.

Embora tente se excluir do campo tributário, em virtude da ressalva do art. 1º, §3º, a Declaração da Liberdade Econômica traz importantes normas estruturais que influenciam esse âmbito.

Nesse sentido, o art. 1º, §3º, da referida lei leva-nos a acreditar que o Direito Tributário foi excluído de sua normatização. Porém, na qualidade de direito de sobreposição, o tributário sujeita-se a diversas de suas regras, tal como ocorre com o art. 7º, que introduziu o art. 49-A e alterou o art. 50 do Código Civil, e o art. 13, da redução de litígios tributários. O fato de, por exemplo, o inc. IX, do *caput*, do art. 3º não se aplica ao Direito Tributário, não nos autoriza a concluir que a Lei de Liberdade Econômica (LLE) não regula as relações entre o Fisco e o Contribuinte.

5.1 A aprovação tácita no âmbito tributário

Inicialmente, cumpre-se fazer uma ressalva específica. Constatou-se de seu texto a previsão de que as solicitações do cidadão serão aprovadas tacitamente, nos casos em que não apreciadas em prazo determinado pela autoridade administrativa (art. 3º, *caput* IX, LLE). Dessa forma, por exemplo, se o contribuinte fizer uma solicitação à Administração Pública de liberação de atividade econômica, mas não é atendido no prazo, ocorre uma aprovação tácita.

Contudo, a referida previsão não se aplica no âmbito tributário, conforme ressalva específica (art. 3º, §6º, I). Exemplo é o caso do contribuinte fazer uma solicitação de revisão do lançamento tributário e anexar documentos ao procedimento administrativo. Nessa hipótese, não haverá aprovação tácita pelo decurso do prazo, isto é, não haverá quitação pelo fato de a Administração Tributária não ter se manifestado.

Isso se justifica porque as normas gerais de Direito Tributário se submetem ao regramento da legislação complementar, conforme comando do art. 146, III, da CF/88. Nada impede, entretanto, que haja a prescrição do crédito tributário, se a inércia persistir por prazo superior a cinco anos, a contar da constituição definitiva (art. 174 do CTN). No entanto, não significa que contribuinte ficará sem resposta da Administração Tributária.

É bem verdade que o art. 24 da Lei nº 11.457/2007 ampara o contribuinte ao prever prazo máximo de 360 dias a partir do protocolo, para apreciação de seu requerimento. Desse modo, caso haja inércia da Administração Tributária, a despeito de não poder ser extinto o crédito tributário, se configurará lesão a direito apto a ser protegido por mandado de segurança, em nome do princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), segundo entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1138206/RS).

5.2 Comitê para a edição de súmulas tributárias

A Lei da Liberdade Econômica instituiu um Comitê para a edição de súmulas da administração tributária federal formado por integrantes do CARF, da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Esse Comitê diminui um pouco o poder normativo das súmulas do CARF, uma vez que suas súmulas deverão ser observadas por atos administrativos, normativos e decisórios.

As decisões do CARF, portanto, deverão observar as súmulas editadas por esse Comitê heterogêneo. A norma confere mais responsabilidades aos órgãos da Administração Tributária, uma vez que agora esses órgãos participam do comitê deliberativo para a edição da súmula.

Antes, eles apenas tinham a iniciativa de propor ao CARF a edição das súmulas, que seriam deliberadas pelo Conselho Superior de Recursos Fiscais, órgão do próprio CARF. Nesse contexto do CARF, as súmulas são aprovadas por 3/5 (três quintos) da totalidade dos conselheiros.

Essa mudança é importante porque a Receita Federal do Brasil é o órgão que faz as autuações. É quem está próxima do fato gerador e tem aquele primeiro contato com o contribuinte. Já a Procuradoria da Fazenda Nacional, por sua vez, é quem atua judicialmente. Ou seja, é quem se relaciona com o contribuinte não só em contencioso administrativo, mas também no judicial.

Todos os âmbitos estão representados, portanto: o âmbito da autuação, o âmbito de julgamento e o âmbito de contencioso judicial. Isso pode resultar em súmulas mais condizentes com a segurança jurídica, uma vez que diversas perspectivas influenciarão a edição. Além de acarretar a dispensa de litigar, em virtude das súmulas aprovadas.

5.3 Dispensa de litigar à Procuradoria da Fazenda Nacional

A Lei da Liberdade Econômica permite, ainda, que o Procurador-Geral da Fazenda Nacional dispense, por meio de parecer, a Procuradoria de litigar, não só judicialmente, como administrativamente, em situações em que a conclusão seja no mesmo sentido em que pleiteou o contribuinte.

A princípio, as dispensas de contestar e recorrer eram feitas com base em jurisprudência pacífica dos tribunais superiores. Quando em 2010 se editou a Portaria PGFN nº 294 e, em 2016, a Portaria PGFN nº 502, havia uma lista de matérias em que a Procuradoria não necessitava recorrer, em razão de interpretação pacífica do STJ e STF desfavoráveis à Fazenda Nacional.

Outrossim, a referida lei, ao alterar o inciso II, art. 19 da Lei 10.522/2002, não estabelece, contudo, que o parecer do Procurador Geral da Fazenda Nacional necessite se apoiar em jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores. Determina, sim, que se o parecer concluir no mesmo sentido do pleito do contribuinte, o litígio pode ser dispensado. Ela ressalva, porém, que o parecer que examina a juridicidade de proposições normativas não se enquadra na situação.

Destaca-se que a lei quis ressaltar as situações em que a PGFN atua como órgão de consultoria legislativa, em que emite parecer sobre proposta legislativa tributária. Não é essa a situação de dispensa referida, mas, sim, às inerentes ao contencioso judicial e administrativo

Por exemplo, suponha-se um debate sobre a interpretação de um ato normativo tributário, ao modo como ele incidirá no caso concreto, que ainda não foi objeto de decisão dos tribunais superiores. Se o parecer concluir que o contribuinte tem razão naquele pleito, não haverá necessidade de esperar o julgamento definitivo sobre a constitucionalidade do ato. A orientação será estendida a casos semelhantes. É uma mudança de cultura, em que se atribui maior responsabilidade ao órgão jurídico que tem atribuição para os litígios tributários em âmbito federal.

Tal situação vai recomendar cautela e maior debate sobre os atos normativos contestados pelos contribuintes e que possam ser objetos de parecer. Apesar disso, não precisaremos esperar anos até que o STF decida uma situação que envolve questão tributária. Essa perspectiva vai ao encontro de se economizar tempo de todos, de se conferir, portanto, mais liberdade aos litigantes para decidirem a resolução do conflito.

5.4 Os mutirões tributários

A Lei nº 13.874/2019 institucionaliza os mutirões tributários. Ou seja, os acordos em que a PGFN e o Judiciário analisam a adequação processual das causas que se enquadram nas situações de dispensa de contestar e recorrer.

É comum os acordos entre o Judiciário Federal e a Procuradoria da Fazenda Nacional com o objetivo de diminuir o acervo de processos. Ainda quando os processos não eram eletrônicos, era comum membros da Procuradoria se deslocarem ao Judiciário, para tomar ciência e se manifestar em uma grande quantidade de processos, a fim de evitar a remessa dos mesmos e acelerar a resolução dos litígios.

Com o advento da lei, o que antes era um acordo entre o juiz e alguma divisão da Procuradoria, agora se institucionalizou na legislação. Situações, por exemplo, em que o STF se manifesta definitivamente sobre uma norma podem ensejar a realização de mutirões, com o objetivo de acelerar a resolução de casos concretos. Como a maioria dos processos são eletrônicos, essa situação é ainda mais fácil de ser viabilizada, com o peticionamento em bloco centralizado.

A existência dos mutirões não impede, conforme ressalva a lei (art. 13), que a Procuradoria da Fazenda Nacional realize negócios jurídicos processuais, que passarão ter previsão. Um instrumento processual que aproxima ainda mais os litigantes, a fim de que encontrem uma solução consensual para situações específicas.

6 A LEGISLAÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA EM OUTROS PAÍSES

6.1 Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos da América, sob o comando de Donald Trump, o qual, na política interna, instituiu propostas econômicas alcunhadas de *Maganomics* ou *Trumponomics* e incluem o corte de impostos, a desregulamentação, a elevação de tarifas sobre importação de produtos e o desmantelamento da reforma de *WallStreet*, além da revogação da lei de proteção e cuidado ao paciente (*Obamacare*).

Além disso, durante seu primeiro ano como presidente, entre janeiro de dezembro de 2017, Trump mostrou que sua política econômica possui traços liberais ao excluir metade (45 mil) das páginas contidas no Código de Regulamentações Americanas. Mais de 1.500 (mil e quinhentos regulamentos) foram abolidos, incluídos muito na área ambiental.

No fim de março de 2017, Trump assinou uma lei que derruba regulações implementadas durante o governo do ex-presidente Obama. Uma delas elimina a chamada “regra de listas negras”, a qual exige que os contratantes relatem supostas violações da legislação trabalhistas para licitar contratos federais, o que pretende salvar milhares de empregos.

Outro ponto que merece ser mencionado é o fato de que o governo de Trump busca a uma simplificação regulatória. De fato, a quantidade de normas administrativas criadas diminuiu de maneira expressiva. Em 2017, no primeiro ano de governo, os diferentes órgãos do poder executivo produziram 1.293 (mil duzentos e noventa e três) regulamentos, o que representa uma diminuição de 36% (trinta e seis por cento) em comparação ao primeiro ano de governo Obama e uma queda de 49% (quarenta e nove por cento) se levarmos em conta 2016, último ano do democrata.

O número total de normas, contudo, não é a melhor medida para avaliar a verdadeira extensão da política desregulatória de Trump, pois muitas delas tratam de meras formalidades da rotina estatal. Nesse rumo, faz mais sentido olhar para as chamadas “normas economicamente significativas”, que são aquelas com impactos estimados em US\$ 100 milhões, ou mais por ano. Com base nesse critério, percebe-se que a desaceleração da atividade regulatória foi ainda mais profunda.

Outra medida que merece destaque é o decreto *Executive Order* 13.771 assinado 10 (dez) dias após a posse de Trump, que estabeleceu duas novas regras aplicáveis à produção de normas administrativas pelo executivo federal. A primeira delas determina que, antes de criar um regulamento o órgão administrativo deve revogar, no mínimo, dois regulamentos vigentes. A segunda estabelece que os custos associados ao novo regulamento devem ser compensados pela eliminação de custos relacionados a dois ou mais regulamentos em vigor.

Adotou-se, portanto, uma política de teto de custos regulatórios, que pode ser ultrapassado somente em casos especiais. Combinadas, essas duas regras formam uma poderosa barreira à criação de normas administrativas e, conforme sugere os números, vem se mostrando mais efetivas do que políticas anteriores que buscaram conter a burocracia estatal.

Do cotejo da Lei de Liberdade Econômica, verifica-se que muitos instrumentos ali contidos têm influência em legislações estrangeiras. Podemos citar, logo de início, o instrumento de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que é mais uma medida de responsabilidade regulatória, em que o Estado deve demonstrar, efetivamente, o porquê de uma eventual intervenção naquela atividade econômica, bem como os benefícios que dela advém.

O Reino Unido é exemplo lapidar no uso deste instrumento, pois o movimento de melhoria da qualidade regulatória deste país remonta ao ano de 1985 e às iniciativas de desregulamentação do governo, descritas no documento *Lifting the Burden*. Esse documento ressaltou os efeitos negativos dos custos de conformidade para as empresas e a necessidade de desregulamentação por meio da liberalização dos mercados e da redução dos encargos administrativos e legislativos. Tal política foi pormenorizada com a publicação de outros dois documentos em 1986 e 1988¹¹. Nesse momento foi desenvolvida a análise parcial chamada de *Cost Assessment Compliance (CCA)*.

À época, tendo sempre como princípio norteador o interesse das pequenas empresas, os Ministros britânicos comprometeram-se a minimizar os efeitos burocráticos das medidas regulatórias sobre elas. Com a aprovação do *Deregulation and Contracting Out Act* de 1994, o tema foi definitivamente colocado na agenda governamental, sobretudo após a transferência da *Deregulation Unity* para o gabinete do primeiro-ministro.

Em 1997, ganhou o nome de *Regulatory Impact Unity (RIU)*. Em 2001, O suporte legal para a melhoria da qualidade regulatória no Reino Unido foi dado com a aprovação de uma lei¹², sendo o RIU substituído pelo *Better Regulation Executive (BRE)*.

11 *Building Business Not Barriers (DTI, 1985) e Releasing Enterprise (1988)*.

12 *Regulatory Reform Act, 2001*

A OCDE tem tido um papel proeminente na difusão da AIR como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória. Já em 1995 a OCDE publicou o documento *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*.

Em 2005, por intermédio do documento *OECD Guiding Principles for Regulatory Reform*, a OCDE atualizou os princípios para uma boa regulação, a fim de ajudar os países no enfrentamento dos desafios do século XXI, visando a um aperfeiçoamento contínuo da qualidade regulatória de seus países membros *foram abordadas, como coerência das políticas de regulação*, coordenação entre os vários níveis decisórios, abertura de mercados e consciência de riscos. Como resultado dessa nova abordagem, a OECD publicou recentemente uma série de outros documentos, como: *OECD Competition Assessment Toolkit*, em 2007, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Political Coherence*, em 2009.

Há uma clara tendência de crescimento do uso da AIR pelos países da OCDE. Em 1980 apenas três países usavam a AIR. No ano de 2000, cerca de 50% dos países membros da OCDE adotavam programas institucionalizados de AIR. De acordo com pesquisa da OCDE realizada em 2005⁸ e atualizada em 2008, todos os países membros já realizam de maneira rotineira alguma forma de AIR para a introdução de novas regulações antes de publicá-las, como pode ser visto na Figura abaixo.

6. 2 O Milagre Econômico da Alemanha no Pós-Guerra

Em 1945, o último bastião da resistência nazista na Alemanha entrou em colapso, o III Reich deixou de existir e o país ficou sob o controle militar dos Aliados. Mesmo antes desta rendição final, os Aliados já haviam se dado conta de que um de seus problemas mais graves seria o que fazer com a economia alemã.

A economia alemã continuou definhando ao longo de 1946 e 1947, incapaz de começar a apresentar qualquer sinal de recuperação. Pudera: os Aliados haviam mantido intacto praticamente todo o sistema de controle econômico dos nazistas. Isso porque eles não chegavam a nenhum acordo sobre o que fazer com a economia e, por conseguinte, optaram por manter o *status quo* até onde pudessem. No final, provou-se impossível conciliar os objetivos do Ocidente com os da União Soviética, o que resultou na divisão da Alemanha na Alemanha Ocidental e na Alemanha Oriental.

Após esta divisão, a principal razão para manter os controles sobre a economia era a inflação monetária: a quantidade de dinheiro na economia, no sentido amplo, havia aumentado seis vezes entre 1936 e 1947, de menos de 50 bilhões de reichsmark para algo em torno de 300 bilhões (70 bilhões

em cédulas, 100 bilhões em conta corrente e 125 bilhões em contas de poupança)¹³. Em decorrência desta contínua inflação monetária, o marco havia se tornado virtualmente sem valor.

As autoridades ocidentais esperavam que, se os controles fossem mantidos, com preços e salários rigidamente congelados, a economia continuaria funcionando¹⁴.

Este curioso fenômeno de controle direto sobre todos os preços e salários, em conjunto com uma rápida inflação monetária, passou a ser conhecido como *inflação reprimida*. Infelizmente, ao se combinar os efeitos nocivos tanto da inflação monetária quanto do planejamento estatal, o resultado final é muito pior do que seria com apenas um deles. Há uma distorção dupla sobre a oferta e a demanda: além das distorções normais provocadas pelo planejamento estatal e pela inflação monetária, a estrutura de preços deixa de refletir as mudanças no valor do dinheiro causadas pela inflação monetária. Isso leva a uma queda acentuada na produção; a escassez torna-se inevitável. O resultado final e inevitável é a regressão à economia de escambo. E foi exatamente isso o que ocorreu na Alemanha¹⁵.

As empresas que desejassem continuar operando tinham de contratar especialistas chamados "compensadores". A função deles era conseguir trocar o que a empresa havia fabricado por aquilo de que ela necessitava. Consequentemente, tal processo era muito longo e confuso, dado que várias transações intermediárias tinham de ser feitas com grande frequência. O resultado era um enorme desperdício em tempo e gastos indiretos para se obter coisas que, antes, poderiam ser conseguidas quase que imediatamente.

Não demorou muito para que os trabalhadores e empregados em geral também insistissem em ser pagos em mercadorias. Ato contínuo, eles trocavam as mercadorias que recebiam por aquelas coisas de que necessitavam. Uma consequência adicional era que os trabalhadores não mais tinham qualquer incentivo para trabalhar mais e ganhar mais dinheiro: como havia racionamento, todos trabalhavam apenas o necessário para comprar os poucos e racionados bens que podiam obter a cada semana a preços estipulados artificialmente.

6. 2. 1 O livre mercado em ação

À medida que a data da implementação destas reformas se aproximava, o país ia se tornando mais apreensivo, e a crise econômica parecia piorar continuamente. Ao mesmo tempo, os críticos socialistas se animavam e elevavam os gritos de condenação ao plano.

13 Karl-Heinrich Hansmeyer und Rolf Caesar, "Kriegswirtschaft und Inflation (1936?1948)," in *Währung und Wirtschaft*, 418.

14 Ver Nicholas Balabkins, *Germany Under Direct Controls* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1964); Henry Hazlitt, "The German Paralysis," *Newsweek* (21 de abril, 1947), 82; John Davenport, "New Chance in Germany," *Fortune* (Outubro de 1949), 73.

15 Wilhelm Roepke, "Repressed Inflation," *Kyklos*, vol. 1 (1974), fasc. 3, 242?53.

No dia 19 de junho, um sábado, a maioria das lojas estava vazia. No dia 21 de junho, segunda-feira, como num passe de mágica, as lojas estavam novamente abastecidas. Dois franceses, Jacques Rueff e André Piettre, registraram de forma teatral este milagre ocorrido da noite para o dia:

Como o próprio Erhard viria a observar este fenômeno: "Antes da reforma monetária, nossa economia era como um campo de prisioneiros de guerra; os reclusos eram mantidos vivos em parte pelos Aliados.... Imediatamente após a reforma, as cercas, barreiras e muralhas desabaram com estonteante velocidade tão logo o campo de prisioneiros ganhou uma nova e confiável moeda".^[11]

Os resultados rapidamente comprovaram a sagacidade de ambas as reformas, a monetária e a de liberação geral dos preços e salários. A tabela a seguir, por exemplo, mostra que, entre junho e dezembro de 1948, houve um aumento de 53% da produção naquelas áreas contempladas pelas reformas.

6. 2. 2 Economia keynesiana

É óbvio que, perante estes resultados, vários economistas rapidamente se apressaram em querer atribuir os créditos do sucesso às suas ideologias favoritas. Aqueles que não queriam dar nenhum crédito às políticas de livre mercado de Erhard prontamente começaram a oferecer suas próprias explicações para a fenomenal recuperação da Alemanha. Uma explicação que se tornou bastante popular foi a de que a Alemanha utilizou princípios keynesianos em sua recuperação¹⁶. Essa proposição já foi completamente demolida em outras obras¹⁷, mas continua sendo difundida porque economistas keynesianos são invejosos do fato de que nenhuma das notáveis recuperações ocorridas no pós-guerra realmente utilizou qualquer tipo de economia keynesiana. Ao contrário: todas se basearam universalmente nos princípios do livre mercado. Como observou o professor de Harvard, Gottfried von Haberler:

Em todos os países industriais desenvolvidos, as políticas de recuperação econômica, de estabilização e de crescimento foram muito mais bem-sucedidas após a Segunda Guerra Mundial do que após a primeira. Porém, é difícil atribuir este fenômeno à difusão do pensamento keynesiano. Nenhum dos economistas e nenhum dos estadistas que foram amplamente responsáveis pelos variados milagres econômicos do pós-guerra pode ser chamado de keynesiano: nem Camille Gutt na Bélgica, nem Luigi Einaudi na Itália, nem Ludwig Erhard na Alemanha, nem Reinhard Kamitz na Áustria, nem Jacques Rueff na França. O maior milagre econômico de todos, o japonês, parece ter sido realizado sob governantes e estadistas japoneses bastantes conservadores, com o auxílio de conselheiros americanos ultraconservadores. Aos numerosos keynesianos e marxo-keynesianos restou apenas observar o fenômeno, em impotente oposição¹⁸.

16 Walter Heller, "The Role of Fiscal-Monetary Policy in German Economic Recovery," *American Economic Review* (Maio, 1950): 533?47.

17 Egon Sohmen, "Competition and Growth: The Lesson of West Germany," *American Economic Review* (Dezembro, 1959): 986?1003.

18 Robert Lekachman, ed., *Keynes' General Theory: Report of Three Decades* (New York: St. Martin's Press, 1964), 295.

Em suma, apesar de não ser pretensão do governo – e nem ser o caso – de uma reforma monetária, a semelhança das medidas adotadas para voltar a uma economia de mercado é semelhante ao que pretende o pacote de reformas do governo Bolsonaro.

7 CONCLUSÃO

Do cotejo da lei em epígrafe, observa-se que se trata de uma medida de reforma que compõe um complexo de outros atos que visam a uma reforma profunda do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 foi confusa no modelo econômico a ser adotado, pois não soube escolher entre o capitalismo e o socialismo, fazendo-se uma quimera ao tentar aliar os dois modelos.

Em razão de o problema residir em sede constitucional, a reforma é tímida, mas extremamente importante. Logo no seu art. 1º, a lei estabelece o direito ao empreendedorismo, impondo-o a um país que até então enxergava como maus olhos aqueles indivíduos que queriam empreender. Em verdade, em última instância, está estabelecido ali um direito fundamental primário que é o de trabalhar, não esqueçamos, pois, que quem cria emprego é a iniciativa privada.

Estabeleceu-se, também, uma maior responsabilidade ao Estado quando da sua intervenção em atividades econômicas, exigindo-se a chamada Análise de Impacto Regulatório (AIR), cujas influências vêm da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do qual o Brasil pretende fazer parte.

Pontua-se que o próprio nome do programa econômico do Ministro da Economia Paulo Guedes entrega suas influências: a Escola Austríaca de Economia. Nesse sentido, dois sistemas estão consagrados nesta lei: a democracia e o mercado, sendo sistemas de coordenação de decisões, devidamente limitadas.

Logo, três pontos merecem destaques: o direito ao empreendedorismo, a limitação dos excessos do Estado, sendo o intervencionismo lançado a ala da subsidiariedade e exceção e, também, a segurança jurídica dos contratos, dando nova vitalidade e protagonismo às relações privadas, além de atribuir maior confiança ao indivíduo, não sendo necessário este a todo momento provar através de vários documentos, sua identidade: presume-se a boa-fé. Com isso, reduz-se o chamado custo de transação.

Em suma, alguns enunciados são inovadores, outros não e alguns, talvez, sequer fossem necessários. No entanto, em tempos onde se faz necessário provar que a grama é verde, é imprescindível ser redundante, normatizar o óbvio, a fim de assegurar um ambiente jurídico minimamente seguro ao indivíduo e ao empreendedor. A Lei da Liberdade Econômica, inclusive para fins fiscais, precisava existir.

REFERÊNCIAS

AGENCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Sobre a Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Publicado em 04/09/2018 14h10, última modificação em 26/02/2019 12h40. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/ao-publico/sobre-a-analise-de-impacto-regulatorio-air>>. Acesso em 03 nov de 2019.

BALABKINS, Nicholas. *Germany Under Direct Controls*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1964

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Conversão da Medida Provisória nº 881, de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em 03 nov de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 nov de 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Convertida na Lei nº 13.874, de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm>. Acesso em 03 nov de 2019.

DAVENPORT, John. *New Chance in Germany*. Fortune: Outubro de 1949, p. 73.

GALBINSKI, Diego. **MP da Liberdade Econômica e Direito Tributário**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI307686,21048-MP+da+Liberdade+Economica+e+Direito+Tributario>>. Acesso em 07/11/2019 às 21h40.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. **Considerações sobre alguns reflexos tributários da MP de liberdade econômica**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-29/opiniao-alguns-reflexos-tributarios-mp-liberdade-economica>>. Acesso em 07/11/2019 às 21h51.

HANSMEYER, Karl-Heinrich; CAESAR, Rolf. *Kriegswirtschaft und Inflation (1936-1948)*. In: *Währung und Wirtschaft*, p. 418.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 6ª Ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HAZLITT, Henry. *The German Paralysis*. Newsweek: 21 de abril, 1947, p. 82.

HELLER, Walter. *The Role of Fiscal-Monetary Policy in German Economic Recovery*. American Economic Review. Maio, 1950: 533?47.

LEKACHMAN, Robert. Ed., *Keynes' General Theory: Report of Three Decades*. New York: St. Martin's Press, 1964, p. 295.

MISES, Ludwig Von. **Ação Humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

REGULATORY REFORM ACT, 2001. Disponível em:
<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/6/contents>>. Acesso em 15 out 2019.

ROEPKE, Wilhelm. *Repressed Inflation*. vol. 1, Kyklos: 1974.

SOHMEN, Egon. *Competition and Growth: The Lesson of West Germany*. American Economic Review. Dezembro, 1959: 986?1003.