

AGÊNCIA DE PROTEÇÃO AO PÚBLICO: REFLEXÕES TÉCNICAS SOBRE A INVIABILIDADE DE UMA AGÊNCIA REGULADORA DA ELISÃO FISCAL E DA ATIVIDADE DE PLANEJADOR TRIBUTÁRIO NO BRASIL

PUBLIC PROTECTION BUREAU: TECHNICAL REFLECTIONS ABOUT THE UNFEASIBILITY OF A REGULATORY AGENCY FOR TAX AVOIDANCE AND TAX PLANNING IN BRAZIL

Davi Santos Costa¹

RESUMO

Neste artigo será explorada (tema) a proposta de criação de uma agência reguladora antielisiva, a “Agência de Proteção ao Público” – no bojo da Emenda nº 60 do Projeto de Lei nº 2.337/21, popularmente conhecido como a 2ª Fase a Reforma Tributária. Diante do problema de sua inexatidão e vícios patentes, este artigo visa (objetivo) avaliar de forma crítica e técnica a viabilidade de tal ente. Ao final, as hipóteses se revelaram parcialmente verdadeiras, ante à conclusão de que tal agência seria inviável no Ordenamento Brasileiro por uma miríade de razões de ordem política, jurídica e pragmática.

Palavras-chave: Agência de proteção ao público; agência reguladora; elisão fiscal.

ABSTRACT

This article will explore (theme) the proposal to create an regulatory agency to combat tax avoidance, the “Public Protection Bureau” –within the scope of amendment No. 60 of Bill No. 2,337/21 in Brazil, popularly known as the 2nd phase of Brazil's tax reform. Given the problems of its inaccuracy and flaws, this article aims (objective) to critically and technically evaluate the viability of such an Public Protection Bureau in Brazil. In the end, the hypotheses proved to be partially true, given the conclusion that this agency would be unfeasible in the Brazilian Legal System for a myriad of political, legal and pragmatic reasons.

Keywords: Public protection bureau; regulatory agency; tax avoidance

¹ Mestrando em Direito Tributário no programa de Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS); Especialista em Direito Público pela Gran Faculdade e 2024; Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD-UFBA); Advogado. E-mail: davisantoscosta07@gmail.com. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/davi-s-c/>

1. INTRODUÇÃO

Este artigo discute (tema) a proposta de emenda nº 60 feita pela Deputada Tabata Amaral no Projeto de Lei (PL) nº 2.337/21, popularmente conhecido como a 2ª Fase da Reforma Tributária. Tal proposta de emenda sugeria a criação da “Agência de Proteção ao Público”, uma agência reguladora com a competência de regulamentar a atividade de planejador tributário, obrigando que diversos profissionais notifiquem as formas de elisão fiscal que utilizam. Entretanto, por uma questão formal de não aderência ao projeto, essa proposta foi peremptoriamente recusada. Mesmo assim, esse debate segue em voga (nacional e internacionalmente), de modo que tal ideia pode retornar ao Legislativo para uma análise de mérito, votação e debates públicos.

Entretanto, essa “Agência de Proteção ao Público” levanta problemas: nos moldes delineados pela referida emenda, possui inexactidões e vícios patentes. Assim, este artigo visa (objetivo) avaliar de forma técnica e crítica essa proposta de uma “Agência de Proteção ao Público”, contribuindo com uma maior qualificação do debate e dialogando com as iniciativas de criação de agências reguladoras antielisivas. Parte-se da hipótese de que as construções feitas até o momento não são suficientemente técnicas; violariam a competência de outras agências; agravariam falhas de rede; não teriam eficácia por conta de questões políticas e jurídicas; e que existem melhores soluções. Tais hipóteses se revelaram, em parte, verdadeiras, como será delineado a seguir.

Considerando como marco teórico metodológico Miracy Gustin *et al* (2020), a metodologia utilizada foi a seguinte: pesquisa qualitativa; exploratória; na vertente jurídico-social; com raciocínio dedutivo e dialético; no gênero de pesquisa teórica e prática; do tipo jurídico exploratório, compreensivo e projetivo; com análise de fontes diretas (textos referenciados). Em especial, utilizou-se no tópico 4 uma interpretação hermenêutica teleológica (subjetiva e objetiva) para avaliar a proposta de emenda em tela.

A organização do texto levou à segmentação das ideias em 5 tópicos: 1) esta introdução; 2) a evolução histórica da ordem econômica internacional e nacional; 3) agências reguladoras, uma definição de seus conceitos, objetivos e uma perspectiva geral acerca de suas problemáticas atuais; 4) uma análise técnica e crítica acerca da proposta de “Agência de Proteção ao Público”; 5) Conclusão, com síntese e arremate

do texto. Ao final, concluiu-se como verdadeiras algumas das hipóteses ventiladas, no sentido de inadequação e impertinência de uma agência reguladora antielisiviva.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL E NACIONAL

A análise deste artigo há que partir, necessariamente, do estudo dos principais fatos históricos que tiveram repercussão econômica dentro da ordem interna do Brasil, bem como na ordem externa em escala mundial. Isto, pois, as agências reguladoras concretizam as mudanças de paradigma sobre o modelo de Estado, bem como interagem com os fatos históricos e socioeconômicos que ensejaram sua criação. Neste tópico 2 veremos (introdutoriamente) tal evolução da ordem econômica internacional e nacional. Esta digressão histórica se mostrará valiosa no tópico 3, quando a definição de agências reguladoras dialogar com seu contexto e motivo de surgimento – o que também auxiliará a compreensão da proposta de agência fiscal (tópico 4). Assim, sigamos.

A evolução da ordem econômica no contexto internacional por vezes se confunde com a própria evolução histórica da humanidade. Afinal, a economia é palco onde interagem as forças sociais existentes; o poder político vigente; e as condições universais de ordem social (o Direito) etc. Não por menos, a definição de economia é demasiadamente abrangente, compreendendo todo “o conjunto de atividades desenvolvidas pelos homens visando a produção, distribuição e o consumo de bens e serviços necessários à sobrevivência e à qualidade de vida” (FEA-USP, 2017).

Portanto, convém iniciar as análises a partir do marco histórico do **Estado feudal**: um mosaico de pequenos Estados, caracterizados “pela descentralização dos centros de decisão política” (Figueiredo, 2014, cap. 1). Tal descentralização política ocorria através da relação jurídica de vassalagem, onde os senhores/suseranos concediam a um vassalo um benefício para que essa pessoa se tornasse seu vassalo. Tal Benefício podia ser terra – o que acontecia na maioria das vezes – ou um ofício (*officium*). Em troca o vassalo concedia ao suserano fidelidade e proteção. Os vassalos que recebiam a terra tinham a obrigação de torná-la produtiva. Para tanto, precisam da ajuda dos “servos”. Assim, nesta organização “a nobreza, dona das terras, possuía um poder absoluto sobre seus servos” (Figueiredo, 2014, cap. 1)..

Além da miríade de autoridades territoriais, o poder da nobreza ainda era compartilhado e antagonizado pelo clero. Essa relação de vassalagem alterava o estado civil da pessoa: criava um vínculo de fidelidade para com alguém. E tal vínculo não podia ser rompido pelas partes. A ruptura desse vínculo só poderia acontecer por meio de um ato chamado *Dissidatio*, concedido unicamente pelo Papa: único com esse poder, tal qual ocorria com a anulação do casamento. Por essas razões, o poder absoluto da nobreza era “consentido por monarcas fracos e, muitas vezes, suplantados no processo decisório pela autoridade papal” (Assis, 2016). Desse modo, “o poder eclesiástico foi tão presente neste período da história que chega a se confundir com a própria noção de Estado” (Assis, 2016).

Esta descentralização macropolítica (múltiplos Estados independentes) e “atomização do espaço político” é “decorrente das invasões dos povos germânicos”. E “acabou originando numerosos sistemas de governo menores e autônomos, o que causou uma confusão entre propriedade e autoridade” (Santos, 2006). Além desta confusão patrimonialista, tal colcha de retalhos aumentava consideravelmente “a complexidade da economia e do modelo de Estado existentes no século XVI”, sendo este um dos grandes fatores que influenciou o surgimento de governos absolutistas (Assis, 2016).

Neste contexto surge o **Estado Absolutista**, “fruto da necessidade de se centralizar a autoridade política em torno de um único órgão ou ente de decisão”. No caso, esta figura central era a “do monarca”, quem “monopolizava todas as funções públicas, uma vez que não havia, ainda, a especialização destas” nos poderes independentes do executivo, legislativo e judiciário (Figueiredo, 2014). O acúmulo de todos os poderes no Rei Absolutista “impedia o desenvolvimento de qualquer teoria que objetivasse reconhecer aos súditos direitos, em oposição às ordens do monarca”².

² Esta concentração atingia proporções que hoje seriam inconcebíveis, como bem ilustra Leonardo Vizeu (2014), ao descrever o apelo pessoal e opressor do absolutismo da época, em suas palavras: “Observe-se que, durante o auge do Estado Absolutista, diversas leis interferiam indevidamente na esfera de domínio privado do indivíduo. Nesta época, por exemplo, os nubentes só podiam consumir o casamento após autorização do rei, que tinha o direito de copular com a noiva antes do noivo. Quando quisessem ter um filho deveriam solicitar uma permissão ao monarca, que lhes entregava uma placa que deveria ser pendurada nas suas portas. A placa dizia: F.U.C.K. (*Fornication Under Consent of the King*) ou ‘Fornicação Sob o Consentimento do Rei’. Somado a isso, a tributação cobrada pelo monarca se dava por meio do confisco da produção e da propriedade do indivíduo, não raro sob pena do cerceamento do direito de liberdade” (Figueiredo, 2014).

Portanto, é possível se destacar que “o declínio ideológico do Absolutismo se deu com a necessidade” de a sociedade estabelecer “direitos e garantias individuais que protegessem os súditos dos abusos perpetrados pelo Soberano” (Figueiredo, 2014). Por isso; em 1215, na Inglaterra, surge a primeira Constituição, a Carta Magna (a Constituição do Rei João Sem-Terra) – com o desiderato de limitar da atuação do Estado na propriedade através dos tributos. Assim surge o princípio e regra da legalidade tributária (Uckmar, 1999), um dos pilares do Direito Tributário, entendido como a impossibilidade de o Estado “editar nenhuma medida que não tenha fundamento em lei” (Campos, 1956, p. 38) – ou seja, a impossibilidade de o Estado criar ou majorar tributos sem prévia lei que o comine, salvo as raras exceções constitucionalmente previstas atualmente.

Embora tais noções sejam necessárias para a compreensão histórica do pensamento econômico internacional; alguns Doutrinadores reconhecem que o surgimento da “evolução histórica do pensamento econômico tem como ponto de partida o declínio do Estado Absolutista” (Figueiredo, 2014). Entretanto, como bem esclarece Vizeu (2014), esta evolução não foi linear e homogênea:

Contudo, como a história não dá saltos, observamos que o declínio absolutista consolidou-se ideologicamente com a teoria da separação dos poderes desenvolvida pelo Barão de Montesquieu, a partir das ideias de formas puras de governo pensadas por Aristóteles, cuja obra *L'esprit des lois* (1748) é o marco filosófico de tal movimento, culminando na Revolução Francesa (1789), tendo como expressão máxima a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que foi uma das principais obras que marcou a origem dos direitos de 1ª geração – direitos individuais, em que pese outros ordenamentos jurídicos já terem positivado tais direitos anteriormente (Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia/EUA, 1776).

Nos esforços de se romper com o Absolutismo e a forte intervenção do Estado Leviatã sobre a vida dos súditos, gradualmente foram criadas e consolidadas as garantias das liberdades individuais (*laissez-faire, laissez-passer*). Assim, surge o **Estado Liberal** – como oposição ao Absolutista (Figueiredo, 2014). Regido pelo liberalismo clássico, o Estado Liberal “deixava a condução dos negócios jurídicos ao livre-arbítrio das partes interessadas, que exerciam seus direitos individuais de forma irrestrita”. O Estado, reduzia-se, então, apenas para “a garantia da segurança pública interna, bem como na manutenção da ordem externa” (Figueiredo, 2014). Por isso, John Stuart Mill denominava-o como “Estado guarda-noturno” (Masso; Gonçalves; Ferreira, 2015).

Contudo, com o surgimento do grande capital e com o mercado completamente livre de regulações; as distorções do liberalismo clássico surgiram, de modo que a sua ascensão provocou a sua própria queda. Ausentes os pressupostos da igualdade e ambiente concorrencial perfeito, o liberalismo clássico gerou como subproduto social: depressões econômicas; desequilíbrios internacionais; acirramento das desigualdades sociais; aumento da concentração de renda; acirramento das disputas de classes; redução de livre concorrência; trustes etc. Leonardo Vizeu (2014) bem sintetiza este momento histórico da seguinte forma.

“Todavia, as imperfeições do regime liberal clássico não tardaram a aparecer. Isto porque o funcionamento desse pressupunha uma certa igualdade e um ambiente concorrencialmente perfeito, para que, através da competição equilibrada entre os agentes, se alcançasse os interesses coletivos. Como tais pressupostos nunca foram efetivados, houve a crise do liberalismo, caracterizada por sucessivas depressões econômicas, desequilíbrios internacionais, acirramento das desigualdades sociais, bem como por conflitos bélicos em escala mundial.

O exercício indiscriminado dos direitos e liberdades individuais sem um aparato jurídico que lhe impusesse limites preestabelecidos, teve consequências nefastas para a sociedade, uma vez que, no campo interno, concentrou demasiadamente os fatores de produção e riquezas nas mãos de poucos, gerando as lutas de classes e injustiças sociais, bem como, no campo externo, acirrou as disputas por mercados econômicos, que culminou na 1ª Guerra Mundial, desdobrando-se na 2ª Grande Guerra.

Com o agravamento da questão social interna, isto é, a marginalização das classes menos favorecidas, bem como o aparecimento dos párias sociais, dentre outros fatos ocorridos, presenciamos o nascimento dos direitos de 2ª geração, isto é, os direitos de cunho social, tais como o direito do trabalhador e o direito à seguridade social (previdência, assistência e saúde).

Outrossim, a concentração de riquezas e dos fatores de produção nas mãos de poucos se mostrou perniciosa ao mercado econômico, uma vez que gerou práticas abusivas prejudicando e eliminando a livre-concorrência necessária à manutenção saudável dos mercados respectivos. Destaca-se na América do Norte, no fim do século XIX, o nascimento das primeiras leis de intervenção no mercado (antitruste). (Figueiredo, 2014)

Esses conflitos sociais do século XIX, correlacionados com os grandes conflitos mundiais (as grandes guerras), levou também ao conflito entre duas grandes concepções do Estado: o Estado Liberal vs. Estado Socialista. Ao cabo das grandes guerras, embora somente a URSS (Estado Socialista) tenha sucumbido enquanto nação, o Estado Liberal também deixa de existir. Ao cabo destas transformações históricas, o desaparecimento do Estado Liberal dá azo ao surgimento do **Estado Intervencionista**. E, com ele, vê-se o “nascimento das primeiras normas de caráter jurídico-econômico, no qual a autonomia de vontade das partes na atividade econômica é mitigada pelo direcionismo estatal”. Assim, sobrepõe-se “os interesses

coletivos e transindividuais aos interesses individuais”; e nasce os direitos de 3ª geração, cuja “titularidade pertence a toda a sociedade, tendo caráter nitidamente coletivo e transindividual (meio ambiente, defesa do consumidor, defesa da concorrência etc.)” (Figueiredo, 2014).

O Estado intervencionista, caracterizado pela “forte interferência do Poder Público na sua Ordem Econômica”, tomou duas grandes formatações (duas vertentes dominantes), a saber: o Estado Socialista e o Estado do Bem-Estar Social (Figueiredo, 2014). O Estado Socialista, caracterizado pela planificação da economia, teve fim junto com a URSS, por uma série de fatores de ordem interna, econômica, militar, cultural e social (Rodrigues, 2006). Já o Estado de Bem-Estar Social (o *Welfare State*) prevaleceu por mais tempo; consolidou-se “nas democracias ocidentais após a Segunda Guerra Mundial” (Figueiredo, 2014); e implodiu-se em razão do grande déficit público causado pelo superdimensionamento do aparelho estatal.

O Estado de Bem-Estar Social (vertente do Estado intervencionista; também denominada apenas como Estado Social ou *Welfare State*) promovia uma crescente quantidade de investimentos/gastos sociais, para financiar suas políticas públicas assistenciais. Por consequência lógica, o Estado (antes mínimo nas democracias ocidentais) passou também a crescer em tamanho, custos e presença social; em outras palavras, ocorreu um “superdimensionamento da máquina estatal” (Figueiredo, 2014). Neste sentido, Leonardo Vizeu bem define os efeitos sociais o Estado Interventor:

(...) esse paradigma de Estado interventor, parâmetro e modelo para as Constituições brasileiras, de 1934 até o texto primitivo da Constituição de 1988, foi alvo de duras críticas, porquanto se demonstrou ineficiente, paternalista e incompetente, não se revelando capaz de atender com presteza e eficiência à demanda dos cidadãos, sendo, ainda, responsável por vultosos endividamentos e déficits nas contas públicas.

A experiência histórica revelou que se tratava de um modelo de Estado esbanjador, superestimado, incapaz de investir nas demandas sociais mais urgentes, tais como transporte, habitação, saúde, educação e segurança pública, dentre outras.

No que tange à sua relação com os indivíduos, revelou-se igualmente pernicioso. Levou o cidadão a sentir-se sufocado e refém nas mãos do Estado-pai e, concomitantemente, a achar-se no direito de eternamente ficar no ócio e clamar do Poder Público a resposta a todo e qualquer anseio e necessidade. Outrossim, políticas públicas concebidas para efetivação dos ditames de justiça social apresentavam-se de cunho muito mais demagogo, do que social, fato que contribuía, em demasia, para o processo de ócio coletivo.

Apesar do crescimento do Estado e dos gastos públicos, a arrecadação não cresceu na mesma intensidade. Para financiar tais políticas públicas de cunho social, o Estado (independentemente do modelo) possui algumas alternativas para a obtenção de recursos (Cohen; Franco Rolando, 1993, p. 51), a saber: elevação das receitas tributárias, por criação ou majoração de tributos; incremento de rendas não tributárias e utilização de recursos não públicos. Entretanto, tais métodos de arrecadação possuem limites.

A utilização de recursos não públicos está sujeita ao interesse econômico do lucro do capital, algo de difícil obtenção. Se lucrativo, não precisaria que o Estado estimulasse sua criação; se o Estado precisa estimular, é porque não é lucrativo ou seguro para o capital. E, por outro lado, o aumento da carga tributária (criação ou majoração de tributos) não necessariamente aumenta a arrecadação. Segundo Laffer (Castro, 1997), existe um ponto de máxima arrecadação onde o aumento da carga tributária provocará o efeito inverso de diminuição da arrecadação tributária. Este conceito é bem sintetizado no gráfico por ele feito, denominado como “Curva de Laffer”. Este gráfico mostra que a arrecadação em função da carga tributária adquire um formato de parábola invertida, onde o vértice representa o ponto de máxima receita. A partir deste ponto de máxima receita, aumentar a carga tributária provocaria a diminuição da arrecadação por conta do desincentivo ao trabalho e produção; à evasão fiscal; ao deslocamento de recursos; à economia informal (Castro, 1997). Em específico, no Brasil, notou-se a comprovação empírica da curva de Laffer entre os anos de 1996 a 2014 (Luquini; Cruz; Castro, 2017)³. Portanto, nota-se um limite arrecadatório para financiamento de políticas públicas de cunho social.

Com a receita incapaz de fazer frente aos gastos públicos, o Estado não possui outras opções para financiar o déficit público, que não a emissão monetária ou a contração de dívida pública (Maskio, 2012) – isso como solução a curto prazo para arcar com as dívidas já contraídas. Contudo, como bem demonstra Keynes (1970) em sua célebre equação, a emissão monetária (monetização do déficit): gera um aumento de inflação (por oferta e demanda); enseja uma política econômica de contenção de

³ Tal estudo usou como recorte de 1997 até 2014. Mesmo assim, desde então a arrecadação segue batendo recordes (Ministério da Fazenda, 2024) enquanto a carga tributária desde 2014 oscila entre 31 e 33% do PIB (Pires, 2023). Portanto, é provável que continuamos tensionando cada vez mais o limite da máxima arrecadação, combinando aumentos graduais com o combate aos efeitos deletérios de altas cargas tributárias.

inflação (políticas monetárias contracionistas); e, como consequência, o desemprego aumenta. Por outro lado, a captação de dívida pública gera: um estoque de dívida crescente; um aumento da taxa de juros (aumenta o risco percebido pelos bancos em emprestar); reduz os investimentos privados (capital prefere deixar o dinheiro no banco); e, como consequência, o desemprego aumenta. Portanto, as formas de curto prazo para financiamento do déficit público causam desemprego, inflação, aumento da taxa de juros e/ou desaquecimento da economia.

Desse modo, a única solução para financiamento do déficit público foram as opções de longo prazo de redução dos gastos públicos (como demissão de servidores, privatizações, redução dos gastos sociais etc.). Assim, surge a necessidade da austeridade fiscal e emerge a noção de “**Estado Neoliberal**, ou, como preferem diversos autores nacionais, ao **Estado Regulador**, fortemente inspirado no ideário político da social-democracia” (Figueiredo, 2014) – e hoje tido como o paradigma atual de modelo estatal. Assim, marca-se “um retorno comedido ao ideário liberal, permeado, agora, pela presença do Estado, na qualidade de agente normatizador e regulador de sua Ordem Econômica” (Figueiredo, 2014). Por isso, diz-se que “o novo posicionamento estatal regulador passou a concentrar esforços em áreas que considera como típicas de Estado, abandonando-se o direcionismo estatal nas atividades econômicas, ficando este apenas como agente regulador da atividade econômica” (Figueiredo, 2014).

Este Estado Neoliberal (ou Estado Regulador) não está também isento de críticas. Como leciona Mark Blyth (2017), o apelo duradouro da austeridade, apesar de sua história controversa e resultados mistos, sugere que a persistência da austeridade está enraizada em seu apelo filosófico e ideológico às noções de frugalidade, autossuficiência e responsabilidade fiscal, ao invés de seu sucesso empírico na promoção da recuperação econômica. Assim, ele avalia criticamente a eficácia da austeridade, apontando para os custos socioeconômicos, o aumento do desemprego e a agitação pública – todos resultantes das medidas de austeridade. E, ao fim, questiona a validade das teorias de austeridade expansionista, citando a falta de evidências conclusivas que apoiem a noção de que a austeridade possa de fato estimular o crescimento no contexto de uma recessão – como vivemos no contexto internacional e nacional.

Além disso, também se questiona a eficácia do Estado Regulador em regular a economia, já que a captação dos espaços políticos e agências reguladoras vem criando um mercado sem as necessárias amarras e limites. Hoje nota-se corporações maiores que Estados nacionais. E mercados com grandes distorções, marcados pela ineficiência do Estado e de agências reguladoras em opor-se contra condutas abusivas de natureza difusa (Blois, 2020; Cardoso, 2011; Rufino, 2021). Além disso, frequentemente se nota a captura das agências reguladoras pelos setores por elas controlados (Rufino, 2021). E, não menos relevante, nota-se um cenário de isolamento das agências: os regulocratas permanecem encastelados, distanciados do resto do Estado, o que cria e agrava as falhas de rede (Cunha, 2017). Portanto, existem sérios questionamentos acerca da eficiência e eficácia das agências reguladoras, por problemas de ordem normativa, prática ou por distorções sociais (corrupção, captura, compadrio etc.).

2.1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA EVOLUÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA NO BRASIL

Como visto acima, o surgimento da “evolução histórica do pensamento econômico tem como ponto de partida o declínio do Estado Absolutista” (Figueiredo, 2014). No Brasil, o surgimento de um Estado Absolutista ocorreu por força da guerra de conquista e colonização promovida por Portugal. Portanto, o absolutismo fora imposto mediante o conflito militar assimétrico de dominação por armas, germes e aço (Diamond, 2013). E, se o pensamento econômico tem partida internacional com o declínio do Estado Absolutista (Figueiredo, 2014); é certo se afirmar que o surgimento do pensamento econômico no Brasil começou também com o declínio do Brasil Império e o surgimento do Brasil República, marcado pelo inicialmente liberalismo clássico. Neste sentido, Marcia Rodrigues bem sintetiza tal transição:

a exemplo dos liberalismos europeus, o liberalismo brasileiro não seguiu um padrão constante e homogêneo, não foi um princípio que se ajustou à realidade nacional, mas uma ideologia que sofreu redefinições e reelaborações perante crescente complexidade da estrutura social brasileira. Portanto, não deve ser entendido como uma aberração ou idéia “fora do lugar”. Enquanto um discurso de dominação que não surgiu dos costumes, mas se formou na prática política, assumiu um caráter necessariamente (des)ajustado que incorporou simultaneamente ecletismo, ambigüidade e conciliação.

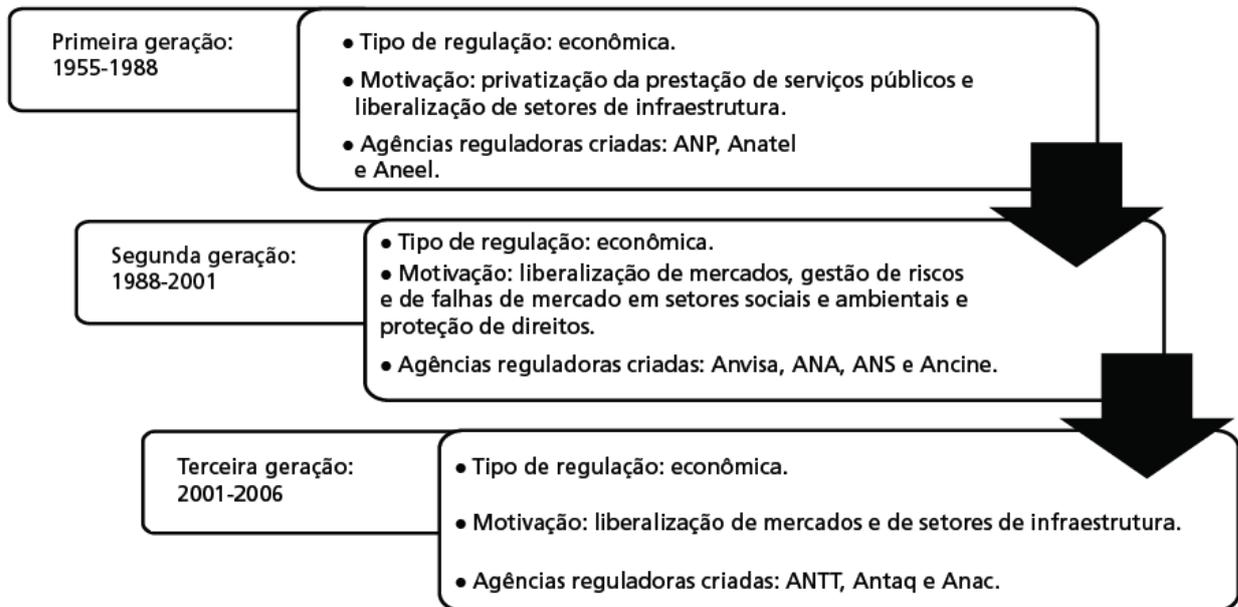
Este início truculento para o Absolutismo e desajustado para o liberalismo também seguiu igual atipicidade nas fases seguintes. A Doutrina comumente reconhece que não foi implementado no Brasil um autêntico *Welfare State*, nos moldes delineados pelos países desenvolvidos de origem. Entretanto, o que ocorreu foi a implementação de um “*Welfare State* à brasileira” (Winckler; Neto, 1992), onde não houve uma implementação de um autêntico Estado Social, mas sim de um Estado Regulador (Figueiredo, 2014; Gurgel; Justen, 2021). Por isso, comumente diz-se que o Brasil saltou do Estado Liberal para o Estado Neoliberal.

3. AGÊNCIAS REGULADORAS: DEFINIÇÃO, OBJETIVOS E PROBLEMÁTICA

Dentro de um contexto de reforma do Estado (Lisboa, 2022) – “pela União Federal, na década de 90 do século XX (Wildberger; Gileá; Spinola, 2020)–; , o modelo regulador de Estado e as agências reguladoras foram importados dos EUA e Inglaterra para o Brasil. As agências reguladoras tomaram forma após parcerias do Brasil com investidores estrangeiros e órgãos multilaterais internacionais, sob a égide dos fundamentos econômicos e administrativos da *New Public Management* (Lisboa, 2022), “adaptando-as às características da ordem jurídica nacional” (Wildberger; Gileá; Spinola, 2020).

Entretanto, a União e o Congresso Nacional deixaram de tipificar e uniformizar quais seriam as formas gerais, estruturas, competências e poderes-deveres das agências reguladoras. Em vez disso, optou por “normatizar as agências reguladoras individualmente”, (Lisboa, 2022, p. 57), tomando como referência a *independent regulatory commission* americana (Guerra, 2012, apud Lisboa, 2022, p. 57). Sem tais amarras normativas, foi possível com o tempo se maturar e aprimorar as Agências Reguladoras, à medida em que as mais novas foram criadas, copiando as anteriores e corrigindo os pontos de melhoria. Com isso, a Doutrina dispendeu esforços de classificação de tais inovações sob a nomenclatura de agências de primeira, segunda e terceira geração (Cunha, 2016, 2017) – as quais podem ser ilustradas e sintetizadas pela seguinte figura:

Figura 1 – as gerações de agências reguladoras independentes no Brasil



Fonte:(Cunha, 2016, p. 477, 2017, p. 11)

Hoje, a despeito de inexistir uma forma típica (e ser possível mudanças de formatação); é possível definir as agências reguladoras, considerando suas similaridades e evolução histórica. Neste sentido, as agências reguladoras são definidas como: **a)** entes⁴ administrativos da Administração Pública Indireta; **b)** sob a

⁴ Comumente se nota na Doutrina a denominação das agências reguladoras como “órgãos” independentes do Estado. Contudo, chamá-las de “órgãos” é uma atecnia. A Administração Pública Direta compreende o Estado em si, a União, Estados, DF e Municípios. Cada um desses entes políticos e administrativos da Administração Direta se subdivide em diversos órgãos, o que se denomina desconcentração administrativa. Essa desconcentração administrativa é um fenômeno que ocorre dentro de cada uma dessas entidades administrativas da Administração Direta. E, por meio dela, são distribuídas competências para os órgãos. Mas, estão todos esses órgãos subordinados à hierarquia entre órgãos e à Administração Direta. Não por menos, o art. 1º, §2º, da Lei 9.784/99 define que órgãos “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”. Por outro lado, quando a Administração Direta não pode ou não quer - por diversos motivos - prestar certos serviços públicos; seus poderes-deveres (e as execuções) podem ser delegados a outros sujeitos, os entes públicos da administração indireta. Tais figuras da administração podem ser criadas pelo próprio Poder Público (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios públicos etc.) ou podem advir da iniciativa privada (concessionárias, permissionárias, parceiros público-privados etc.). Assim ocorre a delegação da execução da atividade da Administração Direta (Estado) para outros entes administrativos, o que se denomina descentralização administrativa. Dessa forma, dizer que agências reguladoras são órgãos do Estado seria o mesmo que dizer que as autarquias reguladoras integram a Administração Direta e se subordinam ao respectivo ente político (União, Estados, DF e Municípios) – o que não deveria ocorrer, já que, como visto, as agências devem ser independentes e sem subordinação hierárquica. Por isso, dizer que certa agência reguladora é só um órgão (da União, Estado, DF ou Municípios) poderia até ser considerado como uma forma velada de crítica e ofensa a uma agência que não possui independência. O que seria mais técnico e preciso, por outro lado, seria denominar as agências como “entes” (gênero de figuras administrativas) “autarquias” ou simplesmente por “agências”. Ou, ainda, é

natureza de autarquias de regime especial, logo sob a natureza jurídica de Direito Público; **c)** caracterizadas como entes de Estado, não de governo; **d)** devem ser autônomas e independentes, embora algumas infelizmente não o sejam (Lisboa, 2022; Wildberger; Gileá, 2020; Wildberger; Gileá; Spinola, 2020); **e)** e tem competência e exercem atividade regulatória.

Em específico, quanto à sua essência regulatória, cabe definir que a regulação é entendida como “sendo uma limitação imposta pelo Estado à discricionariedade que pode ser exercida pelos indivíduos ou organizações, e que é apoiada pela ameaça de sanção”. Assim, carrega a “ideia de dominação e controle do Estado sobre os outros atores” (Fadul, 2002, p. 6). Neste sentido, a OCDE define que a regulação se refere “ao conjunto de instrumentos por meio dos quais os governos estabelecem regras para empresas e cidadãos” (Fadul, 2002, p. 6). E, para alcançar tal regulação, as agências podem se valer de: “a) atividade normativa; b) atividade fiscalizadora; c) atividade sancionatória; d) atividade julgadora” (Lisboa, 2022).

Na linha das definições supracitadas, as agências também precisam possuir três grandes características (Abrucio; Loureiro, 2002, p. 256), para que consigam alcançar com plenitude seu objetivo existencial (regular), a saber: i) autonomia e estabilidade dos dirigentes; ii) independência financeira, funcional e gerencial; iii) e a transparência. Para aproximar o desenho institucional a tais características, busca-se ao máximo as seguintes formatações organizacionais:

possível também se falar que as agências possuem seus respectivos órgãos, suas respectivas subdivisões internas.

Tabela 1 – Desenho institucional e autonomia das agências

Autonomia e Estabilidade dos dirigentes
Mandatos fixos
Mandatos não coincidentes
Estabilidade dos dirigentes
Aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição
Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
Independência financeira, funcional e gerencial
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder instruir e julgar processo
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Quadro de pessoal próprio
Transparência
Ouvidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação dos usuários e empresas
Procedural Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências públicas
Diretoria colegiada

Fonte: (Abrucio; Loureiro, 2002, p. 256)

Sem prejuízo dos esforços aqui empreendidos para delinear o que seriam as agências reguladoras, vale também reproduzir na íntegra como outros autores o fazem. Em especial, merece nota a seguinte definição Alexandre Aragão:

podemos conceituar as agências reguladoras independentes brasileiras como sendo as autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo **Presidente da República**, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum*. (Aragão, 2013, p. 281 apud Lisboa, 2022, p. 60).

Note que, a definição supracitada reconhece que as agências reguladoras brasileiras decorrem de ato do poder Executivo, sendo então uma derivação deste poder, um ato pelo qual o chefe do Executivo “renuncia seus poderes de decisão como forma de adquirir credibilidade” (Melo, 2001, p. 64), em um cálculo político que considera alguns fatores⁵. Esta forma de surgimento através do Executivo foi uma adaptação às particularidades do Brasil, já que o referencial de agência norte-

⁵ A delegação ocorrerá “nas áreas em que os ‘custos da delegação’ (decorrentes do fato de que há um desvio potencial entre o interesse da burocracia e o dos parlamentares) forem menores do que aqueles resultantes dos custos políticos de decisões impopulares e da falta de informação e expertise em certas áreas (se os próprios congressistas tomassem a decisão). Assim, a delegação será maior nas questões que requerem mais intensamente informações para a tomada de decisões (*informationally intense issues*)” (Melo, 2001, p. 63)

americana é pautado em uma delegação de poderes do Legislativo (Melo, 2001). Isso ocorreu, pois, historicamente⁶ o poder Executivo Federal brasileiro é mais forte e presente do que o Legislativo – situação que na época era inversa nos EUA (Melo, 2001).

Além dos papéis mencionados até aqui, elas seguem sendo aperfeiçoadas. Existem propostas de inclusão das agências reguladoras na criação de projetos nacionais de desenvolvimento e para a criação de políticas públicas – uma potencial combinação sinérgica com grandes promessas na área de infraestrutura econômica (Cunha, 2017). As agências reguladoras têm o potencial de agregar conhecimento técnico, expertise e *know-how* em suas respectivas áreas. Por isso, podem ser especialmente relevantes em políticas de alta complexidade: políticas de sala operatória ou políticas de sala de reuniões – seguindo a tipologia de Gormeley (Pamplona F. et al., 2024, p. 58 e 59).

As agências são especialmente relevantes no que se trata de temas técnicos, os quais os governantes não dominam. E, além disso, para administrar medidas impopulares, mas necessárias e alinhadas com interesse a longo prazo dos cidadãos (remédios amargos, mas necessários). Sobre isso, Marcus Melo (2001, p. 59) bem descreve tal papel:

Em matérias técnicas ou complexas os representantes não podem moldar suas decisões pelas preferências dos cidadãos. Em outras palavras, não podem ser “responsivos” ao eleitorado (*idem*). Os cidadãos, no entanto, esperam que os seus representantes atuem em seu interesse. Governantes responsáveis são, portanto, aqueles que fazem as escolhas que o eleitorado faria se detivesse todas as informações relevantes, ou preferências formadas. Esse constrangimento importante à responsabilização também ocorre no plano das relações entre burocracia e governantes. Escolhas políticas são informadas por escolhas técnicas sobre as quais os governantes não têm informação relevante.

⁶ Como leciona a Escola Nacional de Administração Pública Brasileira – ENAP (Gadelha, 2018); o movimento federalista brasileiro possuía tendência de desagregação, ou seja, era dotado de movimentos separatistas que tendiam a separar-se, mas estavam unidos mediante a imposição da força do Império e, posteriormente, do Governo Federal. Por isso, ocorreu um inchaço da União para a manutenção da unidade federativa. Com isso o federalismo tomou forma centrípeta, ou seja, direcionava-se ao centro através de uma predominância de atribuições na União, caracterizando uma centralização. Já os EUA, de agregação, evoluíram historicamente de “Estados independentes que resolvem abrir mão de parcela importante de sua soberania em nome da construção de um novo Estado”. Com isso, os dirigentes, na proteção dos interesses seus e de seus Estado, apenas renunciavam ao mínimo necessário para a formação federativa. Dessa forma, nos EUA se formou um modelo de federalismo centrífugo, onde o poder não está centralizado na união e tende a afastar-se desse centro, através de uma “distribuição maior de competência para os outros entes federativos, resultando em uma tendência de preservação e fortalecimento do poder local em detrimento do poder central” (Gadelha, 2018).

Entretanto, as agências reguladoras brasileiras sofrem com alguns problemas estruturais, a saber: falhas de rede; baixo controle democrático; falta de independência; captura pelos regulados etc. Além de agravarem a descentralização e seus consequentes efeitos deletérios de ruptura da unidade e sinergia do Estado. Vejamos.

Denomina-se falha de rede a “deficiente interação entre atores” da Administração Pública “que mantêm contínua e duradoura relação de interdependência”. Uma “falha de rede significa a perda de capacidade de operação sistêmica num ambiente condicionado por interdependências entre atores públicos e privados”. Assim, gera como prejuízo a “deterioração ou obstrução do fluxo de comunicação pertinente à rede”, além de aniquilar a sinergia intragovernamental (Cunha, 2017, p. 16). Portanto, tais falhas dizem “respeito à esfera do processo decisório em política pública, e não especificamente a questões substantivas da regulação. Nesse sentido, aproxima-se da noção de falha de governo” (Cunha, 2017, p. 17).

E, como Bruno Cunha (2017) verificou empiricamente, as agências reguladoras brasileiras sofrem com tais problemas de rede, possuindo um aparato voltado principalmente ao diálogo com o cidadão, e raramente dialogando com outros entes governamentais. Ao seu ver, “são no mínimo fracos os canais de cooperação e sinergia entre as burocracias de regulação e o restante do aparelho de Estado no país. A situação atual, nesse quesito, é, na melhor das hipóteses, subótima”.

Mas, é possível conter os efeitos deletérios supracitados sem a adoção de novos modelos de gestão pública. Como leciona Bruno Cunha (2017, p. 17) , “no caso das falhas de rede, corrigir problemas significaria agir concertadamente, em associação de propósitos e buscando *policy learning* – ou, em outras palavras, interagindo mais e não via autonomização e insulamento”. Esta constatação será relevante no tópico seguinte, quando serão exploradas outras possibilidades além da criação de uma agência fiscal.

As agências reguladoras, ainda, nem sempre possuem independência hierárquica e orçamentária. Muitas delas sofrem com o controle direto do chefe do poder executivo, tornando-as cabides eleitorais, apêndices do governo em posse,

incapazes de agir de forma técnica em políticas impopulares (mas necessárias). Este é o caso, por exemplo, das duas únicas agências reguladoras do Estado da Bahia: a AGERBA e a AGERSA (Lisboa, 2022; Wildberger; Gileá, 2020; Wildberger; Gileá; Spinola, 2020).

Outra questão problemática é o déficit democrático de tais agências (já que não são eleitos e o controle democrático é, no mínimo, fraco), combinado com a inexistência de responsabilizações aos dirigentes (Melo, 2001). Assim, “o déficit democrático e a assimetria de informações, são fatores que contribuem para a captura do ente regulador”, fazendo com que seja comum se notar a captura de tais agências, onde o quadro regulador é composto pelos regulados e o compadrio corrompe o sistema através de omissões ou afrouxamento das regulações (Martins, 2010).

Além destes problemas, sobrepõe-se a questão da descentralização e seus efeitos deletérios. Sob a influência filosófica e ideológica da *New Public Management*, foram conduzidos “esforços insistentes, na esfera institucional e organizacional, de descentralização do aparato estatal”, o que causou na Administração Pública “problemas de fragmentação e balcanização” (Cunha, 2017). E, em parte, as agências reguladoras eram formas de se descentralizar a Administração Pública, delegando competências do Executivo para outras figuras de Direito Público, integrantes da Administração Indireta e com certa independência e autonomia (em tese).

Diante destes efeitos colaterais da descentralização da *new public management*; emergiu um período de críticas a ela. Assim surge a *Post new public management* (P-NPM), uma corrente filosófica e ideológica que, dentre outras coisas, busca combater os problemas de fragmentação, insulamento, balcanização, egocentrismo institucional e falhas de rede através de uma centralização da administração pública. Esta centralização, muita das vezes, pode ser alcançada através de uma maior ênfase na coordenação e em parcerias. Esta dialética é bem sintetizada por Wildberger e Gileá (2020), da seguinte forma:

O P-NPM, ao contrário do *new public management*, realocou a administração como coordenadora central das ações públicas, mediante uma interação constante com a sociedade civil, o mercado e os demais poderes, focando sua atuação em busca da eficácia social das medidas implementadas, ao invés da eficiência técnica, afastando-se do formalismo estrito em busca de novos arranjos institucionais e soluções criativas que não se compatibilizam com a processualística vigente nos modelos anteriores (Dunleavy et al., 2006; Christensen, 2012; Cavalcante, 2017). Entretanto, as mudanças propostas por essa nova teoria encontram óbice no

exercício do controle externo ainda arreigado no formalismo excessivo e legalismo estéril.

Esta tensão entre centralização e descentralização é bem retratada por Bruno Cunha (2017, p. 16), quem descreve bem tal dilema:

Reformas administrativas e regulatórias tradicionais enfatizaram, como já descrito, a necessidade do destacamento da técnica frente à esfera da política, assim, supostamente, promovendo a estabilidade das instituições. Agências reguladoras, sua autonomia administrativa e discricionariedade decisória sobre elementos técnicos seriam serventes a essa proposta (Gilardi e Maggetti, 2011). Ocorre que a descentralização e o agenciamento do Estado, em que pese os alegados benefícios, também podem ocasionar, como já explicitado, fragmentação, insulamento e balcanização.

Na pandemia de COVID-19 foi possível constatar no Brasil um triste exemplo de como a descentralização é necessária (com as agências reguladoras) e prejudicial (causando a fragmentação estatal). Na época, o Governo Federal brasileiro promoveu uma necropolítica de fomento à contaminação e menosprezo ao risco biológico do vírus (Dantas, 2020; Silva; Assis; Coelho, 2023). Embora os primeiros a ocupar o cargo de Ministro da Saúde tenham resistido à imposição presidencial de tal necropolítica, a subordinação hierárquica e consecutivas substituições superaram a resistência inicial. Neste cenário, a Anvisa, agência reguladora com robusta independência, opôs resistência e cumpriu seu papel institucional de verificação da segurança das vacinas, contenção do Governo Federal, regulação do mercado de máscaras, álcool em gel, etc – mesmo sob intensa pressão. Assim, mostrou que as agências são ainda muito necessárias e que a descentralização pode dar mais segurança ao sistema social, ao conter comportamentos desviantes que a volatilidade eleitoral pode proporcionar.

Por outro lado, a pandemia de COVID-19 revelou também como o Estado é assolado pela fragmentação, insulamento, balcanização, egocentrismo institucional e falhas de rede. Nesta oportunidade, notou-se como o Estado combatia o próprio Estado: diferentes entes empenhavam cruzadas pessoais de autopromoção, em detrimento do interesse coletivo. Notou-se entes da administração direta em disputa por protagonismo: um conflito entre presidente, governadores e prefeitos (Glezer, 2021). Notou-se, também, a disputa por quem teria competência para implementar medidas de combate ao vírus: a Anvisa entrou em conflito com as secretarias de saúde que, diante da omissão federal, fixaram suas próprias medidas restritivas (vide ACO 3451 e ADPF 770). E, não menos importante, se notou uma grave

“heterogeneidade no volume de respostas das agências” e “no conteúdo (...), evidenciando falhas de coordenação regulatória” (Guerra; Salinas; Gomes, 2020).

No caso da COVID, o norte gerencial para evitar as falhas de rede seria a adoção de uma Governança 4.0, capaz de aglutinar esforços em um consórcio de entes públicos – proposta desde 2020 já apresentada de forma robusta e científica (Mendes; Santana; Afonso, 2020). Tal consórcio poderia ter sido um exemplo de como resolver as falhas de rede através da “associação de propósitos e buscando *policy learning*” – “interagindo mais e não via autonomização e insulamento” (Cunha, 2017, p. 17) – nos moldes já delineados pelo P-NPM desde muito antes da pandemia.

Portanto, diante do exposto se depreende que as Agências Reguladoras são instrumentos importantes para o Estado. Servem principalmente para responder a graves problemas de desregulação de mercados e do próprio Estado. Entretanto, por promoverem a descentralização, podem gerar efeitos colaterais de ruptura da tecitura estatal. Por isso, as agências se revelam até hoje como altamente necessárias e relevantes. Contudo, seu uso e criação demanda cautela; sendo imprescindível a promoção de iniciativas de combate aos referidos efeitos colaterais da descentralização (fragmentação, insulamento, balcanização, egocentrismo institucional e falhas de rede). Por isso, como diz Élvia Fadul (2002, p. 15), “a discussão da relação público/privado, na contemporaneidade, já não comporta mais a defesa de um ou de outro modelo de gestão, mas requer um esforço para viabilizar os modelos existentes”.

4. ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA DE UMA AGÊNCIA FISCAL

É neste cenário que surgiu a proposta de criação de um novo ente estatal, a “Agência de Proteção do Público”. Como será visto a seguir, esta proposta tentava responder à necessidade de aumentar a arrecadação. E, colateralmente, visava promover a justiça fiscal. Entretanto, desde antes de seu fim prematuro, sofria com alguns sérios problemas. Vejamos tal raciocínio de modo detido.

4.1. DA JUSTIÇA FISCAL E A NECESSIDADE DE AUMENTAR ARRECADAÇÃO

Como visto no tópico 1, existe um limite arrecadatório para financiamento de políticas públicas de cunho social. Mesmo assim, para financiar a pesada burocracia e as políticas públicas de cunho social, os custos do Estado gradativamente aumentam no Brasil. Os governos das mais diversas ideologias em posse nos últimos anos tensionam os limites arrecadatórios através do aumento das alíquotas. De 1996 a 2014 o Brasil comprovou empiricamente a existência da curva de Laffer (Luquini; Cruz; Castro, 2017); entre 2014 e 2019 o gasto público federal se manteve quase estável **(citação)**; em 2020 a despesa do governo federal foi a mais alta de toda a série histórica do Tesouro Nacional; e em 2023 tais despesas foram a segunda mais alta dessa série histórica **(citação)**. Por isso, relata-se que a atual gestão federal (Lula 2023), foca esforços em aumentar a receita, ao tempo em que aumenta consideravelmente as despesas **(citação)**.

Contudo, apesar da crescente tributação, a proporcionalidade e capacidade contributiva é apenas tida como regra para os impostos, em uma interpretação literal do Art. 145 §1º. Para os demais tributos a capacidade contributiva e proporcionalidade é um princípio meramente teórico, uma mera sugestão, como se pode notar nos tributos sobre o consumo. Isso associa-se ao fato de que o sistema tributário brasileiro é de cunho regressivo (Lazzari, 2021), ou seja, as pessoas com menor capacidade contributiva, mais pobres, pagam proporcionalmente mais tributos do que aquelas pessoas com maior capacidade contributiva, mais ricos. Diante disso, Eduardo Lazzari (2021), em sua Tese, bem resume que:

“Embora democracias competitivas e desiguais localizadas na América Latina tenham recentemente introduzido uma série de políticas redistributivas, mitigando a desigualdade, esses regimes o fizeram apenas por meio dos gastos, o que não era previsto pela literatura. Tendo preservado a regressividade de seus sistemas tributários”.

As políticas redistributivas que buscam a justiça social, foram apenas orientadas para a ótica dos gastos, gerando políticas redistributivas diretas (através de programas de transferência de renda e cessão de bens e benefícios). Não houve uma verdadeira redistributividade direta, através da construção de sistemas tributários progressivos como todo. A progressividade, na tributação, apenas existe em análises nucleares de tributos isolados e não existe se analisarmos a carga tributária como um

todo. Ainda na Tese de Eduardo Lazzari (2021), este fenômeno é atribuído às coalizões políticas antiprogressividade:

“o problema precípua na tributação é a arrecadação - não o redistributivo -, os incentivos eleitorais para mudanças progressivas não estão presentes, como a atuação de coalizões antiprogressividade - composta por partidos de centro e direita - vetam sistematicamente mudanças tributárias progressivas, no caso brasileiro, o qual é marcado pela fragilidade de coalizões pró-progressividade. Dessa forma, é a disputa política distante da dinâmica eleitoral, em função dos atributos da política tributária, e condições políticas adversas para forças pró-progressividade que contribuem para a regressividade dos sistemas tributários dessas democracias”.

Para o autor, o Brasil atingiu um ponto de equilíbrio político que é prejudicial ao combate da desigualdade: coalizões políticas neoliberais defendem um sistema tributário não progressivo, sem políticas de redistribuição de renda de forma indireta; enquanto coalizões sociais democratas veem nas políticas de redistribuição de renda direta (meros paliativos) um forte apelo eleitoral e clientelista (Lazzari, 2021). Assim, o ponto de consenso e equilíbrio acabou por se tornar a adoção em massa apenas de políticas redistributivas diretas, enquanto se mantém o sistema tributário regressivo. Desse modo, no Brasil os custos das políticas sociais recaem com maior peso sobre aqueles que precisam usufruí-las. E, neste ponto, é feito o exato oposto daquilo que Rawls (2000) entende como justiça, são permitidas as desigualdades que não beneficiam a todos, principalmente os mais desfavorecidos, ao passo em que se cria um sistema onde os desfavorecidos são proporcionalmente ainda mais prejudicados (sob a ótica tributária). Portanto, adotando o conceito de justiça de Rawls como marco teórico, é possível se afirmar que o sistema tributário brasileiro é injusto.

E, neste contexto de aumento arrecadatório, nota-se como a reforma tributária não rompeu com os problemas anteriores, ao focar no aumento arrecadatório e ao não se preocupar com a progressividade fiscal do sistema como um todo (Buzatto; Cavalcante, 2022; Pereira, 2023). Mas, tal falha não foi por falta de propostas. A academia já debate o tema da regressividade por muito tempo. E, no período da reforma, notáveis teses (Doutorado) apresentavam em detalhes os caminhos para uma reforma tributária mais progressiva, federalista e justa (Colares, 2022), ou ainda davam contribuições para um modelo mais eficiente de federalismo fiscal (Almeida Filho, 2019). Entretanto, não obtiverem o destaque merecido, já que sempre há que se retornar ao problema principal: a impossibilidade de aprovação legislativa, tendo em vista as coalizões antiprogressividade e o consenso político por um sistema

regressivo apenas com políticas redistributivas diretas. É neste contexto que surge a proposta de criação de uma agência regulatória da elisão fiscal.

4.2. DA PROPOSTA DE AGÊNCIA DE PROTEÇÃO DO PÚBLICO

No âmbito do Projeto de Lei (PL) nº 2.337/21, popularmente conhecido como a 2ª Fase a Reforma Tributária, a Deputada Tabata Amaral apresentou uma proposta de Emenda de Plenário a Projeto (EMP) nº 60, no qual propunha a criação de um novo ente estatal, a “Agência de Proteção do Público”, um novo órgão subordinado à Câmara (Legislativo), “com a competência de regulamentar a atividade de planejador tributário” (Amaral, 2021). Em seus termos, propôs o acréscimo do seguinte artigo ao Projeto de Lei nº 2.337/2021:

“Art. 66-B. A Câmara dos Deputados criará a Agência de Proteção do Público, órgão com a competência de **regulamentar** a atividade de planejador tributário, estritamente com a finalidade de **instruir a atividade legislativa** relacionada aos objetivos desta Lei, nos termos deste artigo, no prazo de doze (12) meses após a publicação desta Lei.

§ 1º Será considerado planejador tributário o profissional que desempenhe funções voltadas para reduzir o pagamento de tributos federais pelos seus clientes, ainda que de forma lícita, sejam os clientes pessoas físicas ou jurídicas, independentemente da formação acadêmica do profissional ou do seu pertencimento a categoria regulamentada por conselho profissional.

§ 2º O disposto no § 1º alcança inclusive o advogado, o contabilista, o administrador e o bancário.

§ 3º A caracterização como planejador tributário independe da forma de formalização de sua atividade, alcançando inclusive o autônomo, o microempreendedor individual e o assalariado.

§ 4º O planejador tributário **deverá obrigatoriamente notificar** ao órgão de que trata o caput sobre quaisquer novas práticas que sejam de seu conhecimento e que visem elidir à tributação decorrente dos dispositivos desta Lei, inclusive a tributação decorrente de revogação de isenção ou alteração de alíquota.

§ 5º O órgão de que trata o caput dará ampla publicidade às notificações de que trata o art. 4º, e informará às Deputadas e aos Deputados sobre quais medidas legislativas podem ser tomadas para restaurar os efeitos pretendidos com esta Lei.

§ 6º **É facultada a instituição do órgão** de que trata este artigo por ato da Mesa Diretora.”

Na exposição de motivos, a Deputada se justifica alegando que sua proposta visava “minimizar os efeitos” da lícita elisão fiscal. Já que tal agência seria “um mecanismo efetivo para que a Representação Popular esteja a par de mecanismos privados de malabarismos que visem a diminuição de pagamento de tributos” (Amaral,

2021). Afinal, a obrigação de notificação dos meios de elisão, combinada com uma análise de especialistas, poderia prover aos Deputados informações e propostas de alteração legislativa com maior propriedade e qualidade técnica. Assim, esta proposta tem o objetivo principal de aumentar a arrecadação. E, da mesma forma, tem os objetivos incidentais de promover a justiça fiscal e melhorar a qualidade técnica das leis tributárias.

A proposta em questão sofria com inespecificidade técnica que impossibilitava a compreensão do que de fato seria este novo ente. No caput do artigo 66-B proposto, batizou-se o ente como “Agência de Proteção do Público”, ao mesmo tempo em que definiu que teria a competência para regular. Portanto, a conclusão mais óbvia é que seria então uma agência reguladora (que, como visto acima, são normalmente autarquias especiais da administração indireta dotadas de independência funcional).

Contudo, neste mesmo caput tal ente é denominado como órgão. Todavia, o art. 1º, §2º, da Lei 9.784/99 define que órgão é a “unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”. Um órgão não poderia nunca ser considerado uma agência reguladora, já que são fragmentos da Administração Direta, inseridos dentro de uma hierarquia. Dizê-lo é ofender ao próprio conceito de Agência reguladora: Autarquia da Administração Indireta hierarquicamente independente.

Em uma interpretação teleológica objetiva (analisando apenas o texto da lei), o ente proposto estaria subordinado à Câmara dos Deputados e teria toda sua existência “estritamente” pautada na tarefa de “instruir a atividade legislativa relacionada aos objetivos” arrecadatórios. E, para tanto, a tal ente seria fornecido a competência regulatória do serviço de planejamento tributário. Note que não seria regulamentar o tributo e sua incidência (o que geraria grave vício de legalidade); mas sim de regulamentar o serviço de planejamento tributário. E, após adquirir acesso privilegiado, compulsório e coercitivo à informação, a câmara criaria um projeto de lei tributário (sem vícios de legalidade).

Esta interpretação supra é ratificada mediante uma segunda interpretação teleológica subjetiva (analisando as justificativas e debates). Afinal, a própria Deputada declara que este ente seria sim voltado para a regulação, ao mesmo tempo

em que é feito pelo legislativo e possui subordinação hierárquica. Expressamente, diz que

O Instituto de Proteção ao Público, a funcionar dentro da estrutura da Câmara dos Deputados (sem vício de iniciativa, portanto), servirá para assessorar as Deputadas e os Deputados no cumprimento de seu trabalho. Ele deverá ser notificado por profissionais de planejamento tributário sobre os esforços lícitos de elisão dos seus clientes, toda vez que uma nova forma de elidir for criada

Além disso, dizem expressamente que esta agência de proteção ao público se inspirou na proposta de *Public Protection Bureau* feita pelos acadêmicos Emmanuel Saez e Gabriel Zucman (2019) no livro *THE TRIUMPH OF INJUSTICE: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (ainda não publicado no Brasil), os quais dizem expressamente que:

“O primeiro passo seria criar o que chamaremos de “Public Protection Bureau”, encarregado de regular a indústria de elisão fiscal. Assim como os Estados Unidos têm agências federais para regular o setor financeiro (a “Consumer Financial Protection Bureau” - CFPB), o setor de aviação (a “Federal Aviation Agency” - FAA) e a indústria farmacêutica (a “Food and Drug Administration” - FDA), eles também devem monitorar empresas que oferecem serviços relacionados a impostos e garantir que suas práticas não estejam prejudicando o interesse público [...]

O “*Public Protection Bureau*” deve ter duas missões amplas. Primeiro, e mais importante, deve impor a doutrina da substância econômica — o princípio que torna ilegais todas as transações realizadas com o único propósito de sonegar impostos. Essa imposição começa com a coleta das informações necessárias. O bureau deve ser automaticamente informado, por lei, sobre qualquer novo produto comercializado pela indústria de planejamento tributário: vendas intragrupo de propriedade intelectual, investimentos em parcerias falsas, fundos de geração saltadora e assim por diante. Dessa forma, ele pode identificar os novos produtos criados para ajudar os ricos e as corporações a sonegarem impostos. As empresas que não divulgam suas práticas devem enfrentar penalidades severas. E todos os produtos que violam a doutrina da substância econômica devem ser imediatamente proibidos.

Segundo, o “*Public Protection Bureau*” monitoraria as práticas fiscais estrangeiras e instruiria o Tesouro a aplicar sanções econômicas contra paraísos fiscais que desviam a base tributária dos EUA. Quando as Ilhas Virgens Britânicas permitem que lavadores de dinheiro criem empresas anônimas por um centavo ou quando Luxemburgo oferece ótimos acordos secretos para multinacionais, eles roubam a receita de nações estrangeiras. Nada na lógica do livre câmbio justifica esse roubo. O comércio da soberania precisa de ser regulado de forma mais rigorosa, por exemplo através de impostos sobre as transações financeiras com paraísos fiscais de aproveitamento” (Saez; Zucman, 2019, cap. 7). Em tradução livre.

Portanto, nota-se que a ementa em questão se inspirou em uma autêntica agência reguladora, com poderes e competências de fiscalizar, coagir, punir e regular a elisão fiscal – considerando atos dentro e fora da nação. Logo, a proposta de “agência de proteção ao público” se inspirava na ideia de uma robusta Agência

Reguladora. Portanto, esta seria uma figura *Sui generis*, sem precedente no ordenamento brasileiro, já que seria um ente que parece uma agência reguladora, faz atividade de agência reguladora, mas não é uma agência reguladora (já que não tem independência, advém do Legislativo e teria atuação e força limitada).

Contudo, esta Emenda nº 60 não foi aprovada pela comissão especial que trata sobre esse Projeto de Lei nº 2.337/21, por não ter aderência ao tema discutido. Reforça-se que ela não foi debatida, não houve discussão de mérito. Apenas foi recusada pelo aspecto formal de não aderência ao tema do PL. A comissão, em 2022, por meio do parecer às emendas de plenário ao projeto de lei nº 2.337, de 2021, dispôs expressamente que:

optamos por concentrar nossa atenção sobre as questões estritamente relacionadas à tributação da renda ou às medidas de compensação propostas, sendo oportuno deixar para um outro momento as alterações normativas que tratam de assuntos diversos, a exemplo de medidas voltadas à proteção do meio ambiente, à partilha de royalties da comercialização de petróleo e à criação de contribuições de **intervenção no domínio econômico**. [...]

Somos igualmente favoráveis às demandas pela supressão de algumas medidas antielisivas previstas no projeto original encaminhado pelo Poder Executivo. Nesse sentido, as disposições restritivas que não fossem intimamente necessárias ou correlatas ao modelo de tributação de lucros e dividendos proposto foram excluídas do projeto, sem prejuízo de nova discussão apartada em uma proposição futura.

Assim, apesar do nobre desejo de promover a justiça fiscal, a proposta de uma Agência de Proteção ao Público teve um fim prematuro por questões formais de divergência ao escopo do PL discutido. Entretanto, a ideia pode ser reapresentada futuramente. E, com o desiderato de contribuir em uma construção mais robusta e técnica, analisemos os pontos de melhoria para aprimoramento deste raciocínio, caso seja reaproveitado e reapresentado em outros Projetos de Lei.

4.3. AS FALHAS CONCEITUAIS DE UMA AGÊNCIA DE PROTEÇÃO AO PÚBLICO

Como visto, a emenda que propunha a criação da Agência de Proteção ao Público foi peremptoriamente vetada por questões formais. Entretanto, se fosse levada ao debate e se seu mérito fosse avaliado, muito provavelmente também seria rechaçada por incongruências em seu conteúdo e concepção, por uma série de motivos. Vejamos.

A proposta desvia do conceito e forma de uma agência reguladora no Brasil, já que vinculada à Câmara e não ao Executivo. Considerando sua formatação, seria apenas um órgão subordinado à Mesa Diretora da Câmara, com pretensões de agir como uma Agência Reguladora.

Tal Agência de Proteção ao Público não teria competência para legislar em matéria tributária. Caso regulasse qualquer tributo, padeceria de grave vício de legalidade. Além disso, conflitaria com as competências da já existente Receita Federal, outra Autarquia de regime especial. Afinal, à Receita Federal compete arrecadar, fiscalizar, lançar, normatizar e recolher os tributos federais. Por isso, a Agência de Proteção ao Público só poderia, no máximo, regular o serviço de planejamento tributário e sugerir mudanças legislativas.

Como visto leciona Eduardo Lazzari (2021), em sua tese de Doutorado na USP, o principal entrave que impossibilita a progressividade tributária e a justiça fiscal não é apenas saber as principais formas de elisão praticadas. O principal entrave é político. Não existem “incentivos eleitorais para mudanças” em prol da progressividade tributária. E, por outro lado, existe uma grande “coalisão antiprogessividade - composta por partidos de centro e direita –” que “vetam sistematicamente mudanças tributárias progressivas”. E, ainda, este movimento é contrastado por uma fragilidade das coalizões pró-progressividade.

Além disso, Lazzari (2021) também mostra como os partidos de esquerda também não possuem interesse nem incentivo eleitoral em políticas redistributivas indiretas – políticas dentre as quais a principal é a progressividade tributária. Afinal, a redistributividade direta é caracterizada por programas de transferência de renda e concessão de bens/benefícios, os quais são tangíveis (são sentidos pelo eleitorado) e possuem grande apelo eleitoral clientelista. Não bastasse isso, a redistributividade direta é personificada na pessoa do governante, quem atrai uma figura paternalista de provedor. Assim, ganhos e lucros pessoais – capazes de serem sentidos pelo eleitorado – são confundidos com a qualidade de uma gestão pública, mesmo que tal gestão não promova verdadeiras políticas de fomento ao desenvolvimento e combate às causas da pobreza. O eleitorado não consegue sentir as políticas intangíveis, tais quais: o desenvolvimento a longo prazo; a redistributividade indireta; as soluções de injustiças sociais (em vez de meros paliativos). E, portanto, como não sentem, não há “incentivos eleitorais para mudanças”.

Além do baixo engajamento político da agenda progressiva, Lazzari também diagnosticou que “o grupo que mais se engaja na tributação progressiva está alijado de posições de poder e é francamente minoritário, fazendo com que sequer mudanças progressivas incrementais tenham chances de prosperar” pela via política (Lazzari, 2021). Por tais razões, de nada adianta uma Agência ou mero órgão que fornecesse informações sobre o combate à elisão, já que estaria fadada ao fracasso político.

A criação de uma agência fiscal ainda oneraria a iniciativa privada com o ônus de reportar todas suas atividades aos Estado sem que isso trouxesse um ganho prático. Coagir a população a informar não resolveria o fato de que o Congresso não aprovaria verdadeiras medidas em prol da progressividade. Esta constatação ainda de revela mais verdadeira, se observado o fato de que diversos aparatos do Estado (Receita, Procuradorias, Secretarias da Fazenda, CARF, CONFAZ etc) já possuem vasto conhecimento técnico sobre as formas de elisão e sobre como saná-las – assim, seria mais sensato apenas aprimorar a comunicação com os entes já existentes. Contudo, como dito, o problema é de ordem política, não informacional.

E, não menos importante, uma agência reguladora fiscal de combate à elisão aumentaria ainda mais isolamento e fragmentação estatal, agravando as falhas de rede, o insulamento e os problemas de comunicação intergovernamental. Além disso, também falha ao desconsiderar a possibilidade e necessidade de apenas aprimorar a comunicação entre os entes, uma solução muito mais sensata, prática, benéfica, econômica, simples e que não precisa de aprovação de lei e criação de cabides eleitorais.

Desse modo, removidas as incoerências, resta-nos apenas uma valiosa ideia: algo capaz de auxiliar o Estado na promoção da justiça fiscal através do desestímulo e combate à (lícita) elisão.

Ora, se pela via política não se vislumbra um horizonte de progressividade, talvez seja possível utilizar as vias jurídicas já existentes. Guiados por seus interesses glauconianos de terem mais verba para suas políticas públicas (que levam sua autopromoção), governantes em posse tendem a trilhar vias juridicamente já existentes para aumentar a arrecadação. Assim, seria possível ações incrementais em direção da progressividade, se aos governantes forem apresentados caminhos que levem ao aumento arrecadatório, mas que necessariamente perpassem pela

progressividade. E, para tanto, não seria necessário a produção de lei, nem a criação de gastos, nem a imposição de esforços adicionais aos cidadãos.

Ventila-se aqui, então, a hipótese de criação de um “Consórcio Tributário de Proteção ao Público”, uma parceria entre diferentes entes públicos pautada na promoção da justiça fiscal e aumento arrecadatório através da regulamentação infralegal direcionada à progressividade. Através de uma comunicação mais eficiente entre os entes tributários, seria possível identificar as elisões e reportar ao legislativo propostas de resolução. Além disso, seria factível a identificação das principais falhas de rede e das principais vias de elisão, para em conjunto regulamentar e fiscalizar mais eficazmente (compartilhando conhecimento, boas práticas, dados e esforços em prol do combate à elisão). Também seria possível se imaginar tal consórcio como uma figura acima dos entes individuais, capaz de auxiliar na autocomposição entre entes que empenham guerras fiscais – ou ainda moderar e intervir de forma técnica em tais conflitos.

Entretanto, trata-se de uma mera hipótese que deve ainda ser explorada, analisada e desenvolvida em maiores e melhores estudos. A presente pesquisa finda na identificação das distorções técnicas de uma Agência de Proteção ao Público tal qual proposto. Certamente seria possível resolver parte destas distorções com a criação de um projeto de agência reguladora autêntica e funcional. Entretanto, propostas neste sentido esbarrariam na improbabilidade política de aprovação. Portanto, novos caminhos devem ser explorados.

5. CONCLUSÃO

Ex postis, ficou evidenciado como as Agências Reguladoras surgiram em uma mudança da ordem econômica para o Estado Neoliberal, refletindo a ideologia dominante atual que resume o Estado à função de normatizador e regulador de sua Ordem Econômica. Nesta fase, as políticas sociais não mais estão voltadas ao bem-estar geral de todos os cidadãos (*Weelfare State*), mas sim restritas às parcelas mais vulneráveis da população. Isso ocorreu principalmente em razão da impossibilidade financeira de arcar com os custos de um Estado Interventor, além dos efeitos colaterais econômicos de uma alta tributação. Mas, reforça-se, a austeridade e o

Estado Neoliberal não estão isentos de críticas e são severamente questionados na Academia – embora seja o paradigma vigente.

Importadas dos EUA e Inglaterra, as agências reguladoras foram adaptadas ao cenário brasileiro sem que fosse também tipificado e uniformizado quais seriam as suas formas gerais, estruturas, competências, poderes-deveres etc. Assim, foram normatizadas individualmente, o que fez com que sua formatação evoluísse com o tempo. Hoje, as agências reguladoras são comumente definidas como: autarquias de regime especial (Administração Indireta); autônomas e independentes; com competência para exercer a atividade regulatória. A regulação, em específico, pode ser entendida como um conjunto de mecanismos de controle, por meio do qual se estabelecem regras para a sociedade (mercado, organizações, cidadãos e o próprio Estado) – tal limitação à discricionariedade, ainda, é apoiada pela ameaça de sanção. Esta tecnologia jurídica tem como fim último a contenção das distorções promovidas pelo capitalismo, pelas arbitrariedades e atecnicidades dos governos. Assim, volta-se para a promoção de justiça social e de uma gestão pública técnica (muito embora a prática possa divergir muito dessas definições teóricas).

É diante desse cenário e dessas definições que a Deputada Tabata Amaral apresentou a proposta de emenda nº 60 ao Projeto de Lei (PL) nº 2.337/21, popularmente conhecido como a 2ª Fase da Reforma Tributária. Tal emenda sugeria a criação da “Agência de Proteção ao Público”, uma agência reguladora com a competência de regulamentar a atividade de planejador tributário, obrigando que diversos profissionais notifiquem as formas de elisão fiscal que utilizam. Tinha como objetivo a nobre intenção de redução de regressividade tributária e a persecução da justiça fiscal. Ao seu ver, tal ente seria capaz de angariar informações sobre as formas de elisão fiscal utilizada, poderiam encontrar formas técnicas de colmatar as lacunas, fariam sugestões de leis à Câmara, quem poderia aprovar tais medidas e promover um Brasil com justiça fiscal.

Esta emenda foi peremptoriamente rejeitada, pela única razão formal de não aderência ao tema discutido no Projeto de Lei. Entretanto, pode retornar novamente por meio de um projeto próprio, principalmente se consideramos a emergência do tema no debate acadêmico internacional. Por isso, é preciso analisar como uma agência reguladora antielisiva dialoga com o Ordenamento Brasileiro e com as melhores práticas de gestão pública.

Neste espírito, uma análise mais detida e técnica da “Agência de Proteção ao Público”, tal qual delineada na emenda, evidenciou graves problemas de ordem teórica, prática e política. São os problemas do ente proposto:

- i) Confundiria os conceitos de agência reguladora e órgãos;
- ii) não seria uma verdadeira agência reguladora, nos moldes brasileiros;
- iii) não teria autonomia e independência;
- iv) não seria capaz de atingir o fim pretendido, já que ele apenas recomendaria leis que não seriam aprovadas, em razão de fortes coalizões antiprogressivas;
- v) desconsidera que outros entes públicos já possuem conhecimento, expertise e *know-how* sobre as formas de elisão e possíveis medidas, como – logo não seria necessário um novo que serviria somente para o Estado já saber o que já sabe –;
- vi) oneraria profissionais liberais com o fardo de reportar tudo que fazem e não fazem, gerando impacto negativo significativo a tais profissionais, sem que isso trouxesse algum ganho efetivo para a promoção da progressividade e justiça fiscal (já que, como dito, as propostas não prosseguiriam em razão das coalizões antiprogressividade);
- vii) conflitaria com a competência e a atividade de outros entes, já que a Receita e as Fazendas públicas já atuam na fiscalização e regulação da elisão. Tenta elidir tal conflito de competência ao dizer que não se regularia a elisão (como outros entes), mas apenas regularia o serviço de fazer a elisão fiscal. Entretanto, regular o artesão confunde-se com regular a arte em si. Podem não ser rigorosamente a mesma coisa, mas são duas faces da mesma moeda. Logo, haveria conflitos de competência e animosidades institucionais;
- viii) geraria mais custos públicos para a criação de um órgão que, além de ineficaz, serviria como “cabide eleitoral” para o Congresso, já que seria a ele subordinado;
- ix) agravaria a já grande quantidade de falhas de rede, de fragmentação, insulamento, balcanização, egocentrismo institucional e conflitos entre entes públicos – contribuindo para reduzir a já baixa sinergia entre eles.

Por essas razões, a agência antielisiva proposta no formato da referida “Agência de Proteção ao Público” não teria o fim pretendido de se reduzir a regressividade fiscal e promover a justiça fiscal. Isso se dá por problemas da proposta em si. Mas, vai

também muito além. Entende-se aqui a impossibilidade teórica (em abstrato) de uma agência reguladora antielisiva, tal qual idealizado por Emmanuel Saez e Gabriel Zucman. Tal agência não poderia alterar as normas tributárias que fazem nosso sistema tão regressivo, já que isso violaria o princípio da legalidade. Não serviria para apenas elaborar propostas de lei técnica, já que isso seria inócuo. Nem adiantaria para a aquisição da informação, já que o Estado já sabe e já possui propostas para a promoção da justiça fiscal.

Indubitavelmente, é uma nobre ideia combater a concentração de renda, a regressividade tributária, as injustiças fiscais e a elisão. Todavia, o ente concebido até então é incompatível com a realidade jurídica e política do Brasil. Novos estudos talvez possam avaliar em que medida essa proposta possa ser reformada e aprimorada na forma de um “Consórcio Tributário de Proteção ao Público”. Mas, até o momento, vê-se apenas que a verve arrefece ante à frialdade da prática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC** - Coleção Gestão Pública Volume 7, Parte 2. 1. ed. Brasília: MP, SEGES, 2002. v. 2

ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. **Federalismo fiscal e eficiência tributária: Contribuições para um modelo mais eficiente de federalismo fiscal no Brasil**. 2019. Doutorado em Direito - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.bdttd.uerj.br/handle/1/20668>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

AMARAL, Tabata. **Emenda Modificativa nº 60 ao Projeto de Lei nº 2.337/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados do Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293868>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. O absolutismo e sua influência na formação do Estado brasileiro. **Revista dos Tribunais**, [s. l.], v. 969, 2016. Disponível em:

https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.969.03.PDF. Acesso em: 25 jul. 2024.

BLOIS, Alexandre Magalhães. **A (des)organização regulatória do “celeiro do mundo” e a Regulação de Defensivos Agrícolas no Brasil**: um estudo sobre a eficiência da interação entre os entes federais envolvidos. 2020. Monografia (Graduação) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/906c51e6-559e-44e4-91a2-923dde4b2b9b>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual (IBDT)**, [s. l.], v. 40, n. 52, p. 162–188, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.52.6.2022.2136>.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. 2

CARDOSO, Renan Silva. **Regulação governamental nas relações de consumo: a eficácia das agências regulatórias brasileiras**. Brasília: [s. n.], 2011. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/123456789/442>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CASTRO, Conceição. **Curva de Laffer - Enquadramento, Estudos e Considerações**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto, 1997. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.22/15311>. Acesso em: 26 jul. 2024.

COHEN, Ernesto; FRANCO ROLANDO. **Avaliação de projetos sociais**. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COLARES, Laís Gramacho. **Progressividade, redução da desigualdade e federação: caminhos para uma reforma tributária**. 2022. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/19198>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 14, n. spe, p. 473–485, 2016.

CUNHA, Bruno Queiroz. OS REGULOCRATAS: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. **Texto para discussão**, 2017.

DANTAS, Miguel Calmon. Constituição Minoritária e COVID-19. *In*: DIREITOS e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus. 1. ed. São Paulo: Editora Iasp, 2020. v. 1

DIAMOND, Jared M. **Armas, germes e aço: os destinos das sociedades**. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Agências reguladoras multisetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais** [...] Lisboa, Portugal, 2002.

FEA-USP. **O que é Economia?**. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www.fea.usp.br/economia/graduacao/o-que-e-economia>. Acesso em: 25 jul. 2024.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2018. v. 1 (de 3) Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>. Acesso em: 29 jan. 2025.

GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 395–434, 2021.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; GOMES, Lucas Thevenard. As agências reguladoras em resposta à crise da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 54, n. 4, p. 874–897, 2020.

GUERRA, Sérgio. **Agências reguladoras da organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Estado de bem-estar social no Brasil: uma revisão ou a crise e o fim do “espírito de Dunquerque”. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 395–407, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cebape/a/6pbKwvvgDChJrJgdB98yFkny/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

GUSTIN, Miracy B. S. *et al.* **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1970.

LAZZARI, Eduardo Alves. **Sistemas Tributários Regressivos em Democracias Desiguais: o caso brasileiro**. 2021. - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24082021-205305/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

LISBOA, Mateus Wildberger Santana. **A autonomia das agências reguladoras baianas perante o chefe do poder Executivo do estado da Bahia**. Salvador: Universidade Salvador (UNIFACS), 2022.

LUQUINI, Renan Henrique; CRUZ, André Diego Souza da; CASTRO, Gustavo Henrique Leite de. Verificação empírica da curva de Laffer para o Brasil entre os anos de 1996 a 2014. **Economia & Região**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 31, 2017.

MARTINS, Aluisio de Souza. **Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/427>. Acesso em: 29 jul. 2024.

MASKIO, Sandro Renato. Déficit Público, suas opções de financiamento e o desempenho da Política Fiscal Brasileira. **Pensamento & Realidade (PUC-SP)**, [s. l.], v. 7, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8551>. Acesso em: 26 jul. 2024.

MASSO, Fabiano Dolenc Del; GONÇALVES, Rubén Miranda; FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. A (RE)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático. **Revista Internacional Consinter de Direito**, [s. l.], p. 305–324, 2015.

MELO, Marcus André. A POLÍTICA DA AÇÃO REGULATÓRIA: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, [s. l.], v. 16, n. 46, p. 55–68, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís S.; AFONSO, José Roberto. **Governance 4.0 Para Covid-19 no Brasil: propostas para gestão pública e para políticas sociais e econômicas**. 1. ed. Brasília: Almedina, 2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Arrecadação de maio registra recorde e marca o melhor desempenho para o mês nos últimos 24 anos**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/arrecadacao-de-maio-registra-recorde-e-marca-o-melhor-desempenho-para-o-mes-nos-ultimos-24-anos>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PAMPLONA F., Rodolfo *et al.* **Políticas Públicas: elementos para uma teoria geral**. 1. ed. Salvador: Editora Mizuno, 2024. v. 1 Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-Elementos-Teoria-Geral/dp/6555267992#customerReviews>. Acesso em: 12 jul. 2024.

PEREIRA, Andrews Meira. **Reforma tributária e consolidação da tributação sobre o consumo: revisão do federalismo sob a perspectiva da autonomia municipal e da teoria habermasiana do agir comunicativo e da democracia procedimental**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, São Paulo, 2023.

PIRES, Manoel. Carga Tributária no Brasil: 1990-2022. **Observatório de Política Fiscal - FGV-IBRE**. 2023. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2022>. Acesso em: 31 jul. 2024.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça (1997)**. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RODRIGUES, Roberio Paulino. **O colapso da URSS: um estudo das causas**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RUFINO, Maria Audenôra. **Alavancagem, propriedade e eficiência de custos como condicionantes do processo de captura regulatória em empresas monopolistas da economia brasileira**. 2021. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22520>. Acesso em: 26 jul. 2024.

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **The triumph of injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay**. 1. ed. [S. l.]: W.W. Norton & Company, 2019. v. 1

SANTOS, Rogério Dutra. Institucionalização da Dogmática Jurídico-canônica medieval. *In*: FUNDAMENTOS de história do direito. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 169–186.

SILVA, Carlíjaniele dos Santos; ASSIS, Luan Amador de; COELHO, Márcia Andrea. Necropolítica e Biopoder: a postura antivacina contra a Covid-19 do governo Bolsonaro. **Revista Cronos (UFRN)**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 67–76, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/35403>. Acesso em: 29 jul. 2024.

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

WILDBERGER, Mateus; GILEÁ, José. A participação popular nas agências reguladoras da Bahia. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 9, n. 8, p. e466985165, 2020a.

WILDBERGER, Mateus; GILEÁ, José. Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 9, n. 8, p. e1000986647, 2020b.

WILDBERGER, Mateus; GILEÁ, José; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Análise da autonomia da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA e Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 45, 2020.

WINCKLER, Carlos Roberto; NETO, Bolívar Tarragó, Moura. WELFARE STATE À BRASILEIRA. **Indicadores Econômicos FEE**, [s. l.], v. 19, n. 4, p. 108–131, 1992. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/issue/view/30>. Acesso em: 12 jul. 2024.