

O impacto do Carf na capacidade estatal

04/12/2023

No último dia 21 de novembro, o ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, ao discorrer sobre justiça fiscal, emitiu opinião no sentido de que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) seria apenas um ponto de descanso para empresas que objetivam postergar o pagamento do tributo antes de ingressar com ação judicial. Alertou ainda para os benefícios injustificáveis criados pela recente Lei 14.689/2023, que, ao retornar com o voto de qualidade do representante da Fazenda em caso de empate no julgamento, criou inúmeros benefícios para o contribuinte que perde o processo empatado (tais como eliminação de multa e, potencialmente, de juros), em uma renúncia de receita estatal difícil de defender sob qualquer prisma que se examine a solução, seja ela, jurídica, econômica, de direito administrativo ou responsabilidade fiscal.

O que este artigo pretende mostrar é que a crítica do ilustre ministro tem fundamento histórico e institucional, uma vez que, desde o seu surgimento, o Carf, anteriormente Conselho de Contribuintes, foi criado para restringir a capacidade estatal e transferir poder público para as elites empresariais constituídas.

Reprodução



Quase 100 anos de influência da oligarquia empresarial na definição da cobrança de tributos

Entre 1922 e 1924, no governo do presidente Arthur Bernardes, o ministro da Fazenda era Rafael de Abreu Sampaio Vidal, um fazendeiro, advogado, político e uma das principais lideranças empresariais da época. Sampaio Vidal foi um dos fundadores e um dos primeiros diretores da Sociedade Rural Brasileira (SRB, ou “Rural”) em 1919.

A SRB é uma associação de produtores rurais, ainda bastante ativa em 2023, que “atua na representação política em defesa do setor agropecuário para o

desenvolvimento do Brasil” (SRB, 2023). Atualmente, integra o instituto Pensar Agro e apoia a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que é composta por mais de 200 congressistas.

Por meio do Decreto nº 16.580, de 4 de setembro de 1924, assinado por Sampaio Doria e Arthur Bernardes, foram criados os primeiros Conselhos de Contribuintes. As regras referentes ao funcionamento dos conselhos constavam dos artigos 16 a 21 do decreto e definiam que os membros dos conselhos seriam escolhidos pelo ministro da Fazenda entre “contribuintes do commercio, industria, profissões liberaes e funcionarios publicos, todos de reconhecida idoneidade”. Conforme consulta realizada por este autor à Câmara Federal utilizando a Lei de Acesso à Informação (protocolo 230720-000088, em 20/07/2023), foi confirmado que não houve qualquer debate legislativo sobre o Decreto 16.580 de 1924. Em resumo, em 1924 bastou ao

ministro da Fazenda, com apoio do líder do executivo, criar sem qualquer debate público uma estrutura que se tornaria fundamental para a definição da cobrança de tributos no Brasil, delegando poder de decisão para julgadores indicados por líderes empresariais.

Os antigos Conselhos de Contribuintes deram origem ao atual Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e a estrutura é basicamente a mesma. O Carf está prestes a completar 100 anos de existência, é parte do Ministério da Economia e ainda possui uma característica inexistente em qualquer outro país do mundo: metade dos julgadores são “representantes dos contribuintes”, e quase todos estes são indicados por confederações empresariais.

O compartilhamento do poder decisório com representantes de empresários para definir a cobrança de tributos e a legalidade de planejamentos fiscais tem raízes, portanto, na história da oligarquia brasileira. Entender os laços do ministro da Fazenda em 1924 com a elite empresarial é fundamental para compreender a razão pela qual foi criado um sistema de revisão administrativa de tributos único, com participação decisiva da iniciativa privada. Como isso se torna um instrumento para restringir a capacidade estatal será abordado no tópico a seguir.

O Carf como uma instituição limitadora da capacidade estatal

Até que ponto a influência das confederações empresariais na definição da interpretação da legislação tributária realmente impacta na capacidade estatal? Para a resposta, pode-se buscar subsídios na tese de Leopoldi (1984), que estudou o histórico da influência das associações de indústria na política, inclusive na política tributária e aduaneira. Leopoldi explica como a ideologia das confederações é sobretudo corporativista, da busca de lucro a qualquer custo, o que gera sérias consequências para as políticas de acumulação de riqueza no Brasil. A participação no Carf é um exemplo do que Leopoldi antecipou como sendo a concretização da influência da burguesia organizada em associação sobre os rumos da política e da economia.

O poder de tributar em tempos de paz é uma característica fundamental do Estado moderno. A capacidade do governo de extrair recursos da sociedade por meio da cobrança eficiente de tributos é condição essencial para a capacidade estatal. Assim, o Carf, por ser uma instituição com tamanha influência da elite empresarial local, prejudica tal capacidade, com impacto nas políticas redistributivas e na oferta de serviços públicos. Isso porque, se a cobrança do tributo dos grandes contribuintes encontra barreiras institucionais, o Estado só tem duas opções: restringir a oferta de serviços públicos, ou cobrar tributos de pessoas físicas e jurídicas que, por várias razões, não têm o mesmo acesso à proteção concedida aos grandes contribuintes pela instituição por eles criada.

Em sintonia com esta linha de raciocínio, Engerman e Sokoloff (2005) abordaram como a desigualdade nos países do novo mundo aumenta e persiste até os dias atuais porque a elite local dos países colonizados demonstrou extrema habilidade em formar instituições legais que as beneficiam em detrimento do desenvolvimento do país. O Carf se encaixa perfeitamente no exemplo. Da mesma forma, Coatsworth (2008) também chama a atenção para a resistência da elite latino-americana em buscar modernização institucional, de forma que a prevalência do poder político na mão das elites econômicas exclui a grande maioria da população da tomada de decisões, impedindo o combate à desigualdade.

O quadro de representantes do Carf ilustra tal exclusão, pois, em tese, não haveria qualquer razão para concentrar a indicação de julgadores da sociedade civil nas confederações empresariais. Se universidades, ONGs e sindicatos também pudessem indicar conselheiros para o Carf em número igual aos indicados pelas confederações empresariais aos representantes da população menos favorecida, também seria dado o direito de participar da interpretação da legislação tributária. Os resultados dos julgamentos provavelmente seriam diversos. O privilégio das confederações está enraizado no conselho, como atesta a recente Portaria SE/MF nº 1361, de 01/11/2023, que ao alterar a distribuição de conselheiros representantes dos contribuintes no Carf ainda manteve 88,24% com a confederações empresariais e apenas 11,76% com sindicatos, em tese mais abertos a raciocínios jurídicos que levem em consideração também trabalhadores e pessoas com menos recursos e não apenas os donos do capital.

O Carf tem características do que Acemoglu, Johnson e Robinson (2002, p. 1235) chamam de instituição “extrativa”, que concentra o poder na mão de uma pequena elite e oferece risco de extração de riqueza da sociedade, se tornando um obstáculo para o desenvolvimento econômico ao estimular políticas rentistas. Segundo os autores, mesmo quando as elites perdem o poder político para uma oposição, ainda conseguem defender as políticas econômicas de seu interesse por meio da influência conquistada em tais instituições estatais. Tanto o retorno do voto de qualidade apenas após inúmeras concessões, quanto a “nova” distribuição de vagas no conselho, demonstram exatamente isso: por mais que um governo de ideologia oposta tenha assumido em 2023 e proposto legislação para atenuar os efeitos do controle do Carf por parte da elite empresarial, a elite enraizada conseguiu manter o prejuízo para a capacidade estatal.

Os eventos comprovam também a análise de Mazucca (2020, 2021), segundo o qual a baixa capacidade estatal em países como Brasil, Argentina e México se deve, entre outros fatores, a uma constante negociação entre os governantes e as oligarquias, gerando bastiões onde prevalecem o patrimonialismo. Tais países foram extremamente exitosos em formar o Estado, mas não em construir capacidade estatal justamente por causa do poder que suas oligarquias exercem na criação e manutenção de instituições patrimonialistas, como o Carf.

Conclusão

O Carf, desde sua origem, teve como objetivo a redução da capacidade estatal ao abrir uma porta para a redução do poder coercitivo da legislação tributária aprovada pelos poderes executivo e legislativo e restringir o acesso ao judiciário pelo Estado quando prejudicado. A conclusão é que tanto o processo de sua constituição, quanto os movimentos recentes de ampliar ainda mais o poder de confederações empresariais, evidenciam as consequências negativas na capacidade do Estado de tributar.

Tal assertiva foi inclusive corroborada pela OCDE em carta datada de 31/03/2023, na qual a Organização condenou o Carf pelo alto risco de conflito de interesses. O risco do conflito, segundo a OCDE difícil de mitigar, seria ainda potencializado pelos mandatos curtos, a remuneração mais baixa do que no setor privado e a facilidade para os conselheiros conseguirem benefícios diretos e indiretos com suas decisões após o retorno para o mercado.

Em conclusão, o objetivo da criação dos conselhos de contribuintes pelo fazendeiro Sampaio Vidal em 1924 continua a gerar os frutos imaginados à época. Nesse sentido, é interessante

notar que no dia 4 de julho de 2023, três dias antes da votação do PL 2.384/2023 (que viria a ser convertido na Lei 14.689/2023) na Câmara, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) emitiu uma nota oficial contra a proposta de retorno do voto de qualidade (FPA, 2023). A nota acaba fechando o ciclo dessa análise histórica-estrutural do Carf: entre as instituições que mais lutaram contra o retorno do voto de qualidade está justamente a FPA, quem tem entre seus membros a SRB, cujo ex-diretor, há quase 100 anos, criou os Conselhos de Contribuintes. E é por essas e outras que o importante alerta do ministro Herman Benjamin deve ser levado a sério caso o Brasil tenha intenção de tratar a solução de litígios tributários com seriedade e sem privilégios.

Referências Bibliográficas

ACEMOGLU e ROBINSON (2006). *De Facto Political Power and Institutional Persistence*. American Economic Review, 96 (2): 325-330. DOI: 10.1257/000282806777212549

CARF, 2023. Disponível em <http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/memoria-institucional-1>. Acesso em 22 jul, 2023.

COATSWORTH, J.H. (2008). Inequality, Institutions, and Economic Growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 40(3), 545-569

ENGERMAN, S. e SOKOLOFF, K. (2005). *The Evolution of Suffrage Institutions in the New World*. *The Journal of Economic History*, 65(4), 891-921. doi:10.1017/S0022050705000343

FPA, 2023. Disponível em <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2023/07/04/nota-ofical-fpa-e-a-favor-do-contribuinte-e-contra-voto-de-minerva-da-receita/>. Acesso em 20 jul].

LEOPOLDI, M. Antonieta P. (1984). *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil. The Associations of Industrialists, Economic Policy-Making and the State with Special Reference to the Period 1930-1961*. St. Antony's College, Tese de Doutorado em Filosofia.

MAZZUCA, Sebastián L. e GERARDO, L. Munck. *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge University Press, 2020.

MAZZUCA, Sebastián. *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press, 2021.

OECD (2010). *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>

SRB, 2023, disponível em srb.org.br. Acesso em: 25 jul. 2023

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-dez-04/o-impacto-do-carf-na-capacidade-estatal/>