

3

TRIBUTAÇÃO E CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE DA EVASÃO FISCAL COMO ILÍCITO CONCORRENCIAL

Tax and Antitrust Law: Tax evasion as an antitrust violation

Vinicius Marques de Carvalho¹

Marcela Mattiuzzo²

RESUMO

São amplamente conhecidos e discutidos os efeitos negativos à concorrência advindos de práticas tributárias. Por vezes, contudo, se assume que tais distorções não constituem ilícitos concorrenciais e que, portanto, não devem ser objeto de *enforcement* pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). O presente artigo analisa a jurisprudência do Cade e do Judiciário sobre a questão e esforços legislativos em determinar o conceito de devedor contumaz, ou regulamentar o artigo 146-A da Constituição Federal. Como conclusão, entende-se que certos ilícitos tributários podem também constituir ilícitos concorrenciais, apresentando para tanto possível filtro para essa análise, calcado na avaliação de (i) reiteração da prática evasiva; (ii) alta tributação e baixa margem de lucro do mercado afetado; (iii) aumento significativo da participação de mercado pela empresa investigada; (iv) correlação entre a maior participação de mercado e a conduta evasiva; e (v) verificação de dano efetivo à concorrência.

Palavras-chave: Infração à ordem econômica; Práticas tributárias; Ilícitos concorrenciais; Competência do Cade.

ABSTRACT

Negative competition effects as a consequence of tax matters are widely known and discussed. Nevertheless, sometimes it is presumed that these distortions do not configure antitrust violations and should not be subjected to the Brazilian Administrative Council for Economic Defense's (CADE) enforcement. This article analyzes CADE's and the Judiciary's case law, as well as legislative efforts to determine the concept of the "recurrent debtor" or to regulate article 146-A of the Brazilian Federal Constitution. It concludes that certain illicit tax practices may also be characterized as antitrust violations punishable by CADE. A filter is then presented for this analysis, based on the assessment

1 Professor de Direito Comercial na Universidade de São Paulo (USP), Sócio de VMCA Advogados. Foi Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Secretário de Direito Econômico e Conselheiro do Cade, além de Yale Greenberg World Fellow. Doutor em Direito Comercial pela USP e em Direito Comparado pela Universidade Paris 1 – Pantheon-Sorbonne. E-mail: viniciusmca@usp.br

2 Doutoranda em direito comercial na Universidade de São Paulo (USP), mestra em Direito do Estado e Bacharel pela mesma instituição, além de Sócia de VMCA Advogados. Foi visiting researcher na Yale Law School, assessora e chefe de gabinete no gabinete da Presidência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Coordenadora do Núcleo de Direito Concorrencial e Economia Digital na USP. E-mail: marcela@vmca.adv.br

of (i) the reiteration of the evasive tax practices; (ii) the high taxation and low profit margin in the affected market; (iii) significant increase of the investigated company's market share; (iv) correlation between growth in market share and the evasive practice; (v) the verification of effective damages to competition.

Key words: Antitrust law violations; Tax law; Antitrust measures; CADE's competence.

Classificação JEL: H26, K21, L49

Sumário: 1. Introdução. 2. Jurisprudência do Cade sobre práticas tributárias e anticompetitivas. 2.1 Benefícios e incentivos fiscais como vantagem competitiva; 2.2 Sonegações fiscais como vantagem competitiva; 2.3 Outras práticas tributárias como fator de vantagem competitiva; 3. A visão do Poder Judiciário; 4. A visão do Poder Legislativo; 5. Etapas de análise pela autoridade antitruste; 5.1 Reiteração da prática tributária; 5.2 Alta tributação e baixa margem; 5.3 Aumento de participação de mercado; 5.4 Correlação entre prática evasiva e aumento de participação de mercado; 5.5 Dano efetivo à concorrência; 6. Conclusão; 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Os efeitos de infrações à ordem tributária sobre a economia são certos e conhecidos. Eles abrangem resultados como a queda da arrecadação, o desestímulo ao investimento de longo prazo e a fabricação de produtos de baixa qualidade, entre diversos outros. Tais efeitos são manejados amplamente no bojo da extrafiscalidade (ATALIBA, 1968)³, de forma que o Estado assume a função de utilizar os instrumentos tributários disponíveis para a consecução de finalidades diversas da arrecadação. Por óbvio, esses efeitos da tributação podem ser manejados também por particulares.

Dentre os muitos possíveis efeitos da tributação na economia, vem ganhando destaque o tema concorrencial, e os eventuais impactos de distorções tributárias no ambiente competitivo. Não é por outra razão que a Constituição Federal permite que leis complementares estabeleçam critérios especiais de tributação, com o intuito de diminuir prejuízos à concorrência, conforme dispõe o art. 146-A⁴. A ordem tributária deve sempre se atentar aos possíveis efeitos na concorrência, seja por meio das isenções e benefícios tributários ou pelo descumprimento por parte de particulares de suas obrigações fiscais (SCHOUERI, 2007).

Conforme defendido por Rodrigo Maito da Silveira (2011, p. 41), a ideia de neutralidade tributária "*representa exatamente a aceitação da ideia de que os tributos não são neutros e, em função disso, a sua imposição deve buscar, na medida do possível, evitar ou minimizar efeitos distorcivos em termos concorrenciais*". É nesse contexto que se coloca este artigo, uma vez que busca entender em que medida práticas tributárias podem afetar a concorrência ao ponto de atrair a competência dos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e, em especial, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

3 ATALIBA (1968, p. 167-8) assevera que "[a] constituição conferiu competência tributária às pessoas políticas, no Brasil as quais podem exercitá-la plenamente, tendo em vista qualquer finalidade lícita. Não foi dito pela constituição que os tributos só serviriam como fonte de receita".

4 Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

A interface entre concorrência e tributação demanda uma análise detida, que pode ser visualizada em diversos cenários. Neste artigo o enfoque será conferido a eventuais distúrbios concorrenciais que possam surgir de práticas de evasão fiscal por agentes privados, e a viabilidade de entender tais práticas como ilícitos concorrenciais.

Para averiguar a possibilidade de práticas como a evasão fiscal influírem na concorrência, a pesquisa que deu origem a este artigo analisou em um primeiro momento, de forma ampla, decisões do Cade em que se debateu a existência de infrações anticompetitivas decorrentes de práticas tributárias. Tendo em vista que tais práticas não são apenas objeto de análise pela autoridade administrativa, mas também são discutidas no âmbito do Poder Judiciário, estudamos as decisões de cortes superiores e tribunais acerca do assunto. No mais, foram analisados os esforços legislativos que vêm sendo empreendidos para determinar o conceito de “devedor contumaz”, bem como a regulamentação do artigo 146-A da Constituição Federal.

Da análise das decisões da autoridade antitruste e do Judiciário acerca da relação entre tributação e concorrência, restou claro que determinadas práticas tributárias devem ser analisadas pelo Cade como infração à ordem econômica. Portanto, apresentaremos ao fim deste artigo uma proposta para determinar *quais* condutas tributárias efetivamente ferem à ordem econômica e, portanto, devem ser objeto de análise do Cade.

O objetivo deste artigo, assim, é demonstrar que determinadas práticas tributárias também são condutas anticompetitivas, que devem ser combatidas pela autoridade antitruste. O texto busca também ressaltar a necessidade de estudar mais a fundo a relação entre concorrência e tributação, para que possamos atingir maior compreensão sobre as imbricações entre ambas as áreas. Como primeiro esforço nesse sentido, apresentamos proposta para a identificação de infrações tributárias que afetem a livre concorrência e que demandem a atuação do Cade, buscando restringir a atuação da autoridade antitruste a casos em que de fato se observem danos à concorrência decorrentes de infrações e/ou abusos tributários. Isto porque, no exercício da política pública de defesa da concorrência, a autoridade não pode, nem deve, absorver para si um enorme fluxo de demandas tributárias que são perfeitamente bem endereçadas pelas autoridades especializadas e, mais que isso, não representam de fato nenhum dano ao mercado – no máximo podem configurar danos pontuais a concorrentes.

2. JURISPRUDÊNCIA DO CADE SOBRE PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS E ANTI-COMPETITIVAS

O primeiro passo empreendido pela pesquisa que deu origem ao presente artigo foi a análise exaustiva de todos os casos julgados pelo Cade entre os anos de 1994 a 2017⁵ que de alguma forma tratavam de matéria tributária, com o objetivo de esclarecer de qual forma a autoridade entende e analisa tais práticas.

Esse levantamento permitiu que chegássemos a algumas conclusões. Primeiramente, foi

5 Os casos aqui analisados vieram de um esforço de mapeamentos doutrinários de precedentes, em pesquisas processuais no sistema online do Cade (SEI) e em levantamentos de precedentes que surgiram – por meio de referências – nos resultados das pesquisas processuais.

possível perceber que, ao ser confrontado com questões referentes a práticas tributárias, no mais das vezes o contorno da análise empreendida pelo Cade é aquele da conduta de preço predatório. Essa conduta, vale anotar brevemente, é aquela em que um agente de mercado pratica propositalmente preços abaixo do custo de produção, com o objetivo de eliminar concorrentes e, posteriormente, explorar o poder de mercado obtido mediante a conduta predatória, estabelecendo preços mais elevados.⁶ É nesse contexto que se insere o Processo Administrativo nº 08012.000668/1998-06, na qual o SESI foi denunciado por comercialização irregular de produtos farmacêuticos mediante gozo indevido de imunidade tributária, potencialmente acarretando prejuízos à concorrência.

Em segundo lugar, as decisões da autoridade antitruste nos permitem notar que quando defronte a distorções tributárias como meio de infração à ordem econômica, o Cade historicamente opta por afastar sua competência.⁷ Alegando que quaisquer distúrbios na concorrência seriam sanados uma vez que essas questões fossem enfrentadas em foro competente – ou seja, o Judiciário, a Receita Federal, ou demais autoridades afeitas à matéria tributária – o Conselho frequentemente entende que não há razão para que seja feita uma análise propriamente concorrencial sobre o assunto. Esse posicionamento fica claro na manifestação pelo arquivamento da Averiguação Preliminar nº 08012.003648 2005-23, que objetivava apurar conduta anticompetitiva da SYL Industrial Ltda., mediante a sonegação fiscal de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em sua decisão, o Conselheiro César Costa Alves de Mattos assevera que a distorção no equilíbrio competitivo seria pontual e seria corrigida pela Secretaria de Receita Federal, afastando-se a configuração da conduta.

Em terceiro lugar, como será detalhado no item 2.1 abaixo, foi também possível observar que o Cade já se defrontou com temas tributários que fogem ao escopo da presente análise, pois não são práticas evasivas, mas sim benefícios ou isenções fiscais concedidos pelo poder público que geram alguma forma de diferenciação entre agentes.⁸ Em resumo, o Conselho se posicionou sobre esse tema afirmando que não obstante em diversos casos de fato se observasse um tratamento diverso a alguns agentes – e portanto um impacto na concorrência –, tal diferenciação decorria de uma medida aprovada pelos poderes Legislativo e Executivo, positivada em normas do ordenamento brasileiro. Assim, já fora feita de antemão, durante o processo normativo, uma análise sobre os possíveis malefícios de tais regras para o ambiente competitivo, concluindo-se pelo seu cabimento. Não seria papel do Cade, nesse caso, penalizar empresas que meramente faziam uso de prerrogativas legalmente conferidas.

Assim, a pesquisa que embasa este artigo analisou 20 casos julgados pela autoridade concorrencial, que podem ser subdivididos conforme o exposto acima, cuja proporção de casos analisados

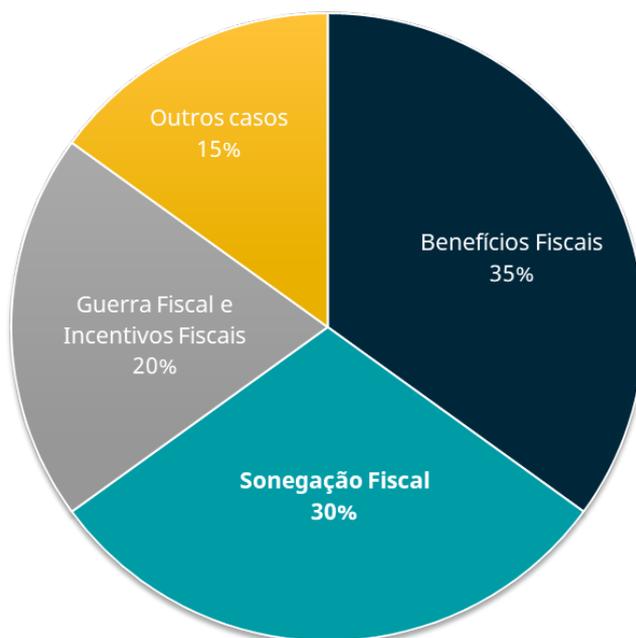
6 Como investigado na Averiguação Preliminar nº 08012.004657/2006-12, que investigava denúncia de preço predatório a partir de sonegação fiscal contra a Funderg Hipper Freios Ltda. A Averiguação foi arquivada por falta de dados sobre o peso dos tributos nos custos de produção e sobre a redução do volume de produção nas parcelas de mercado dos concorrentes, conforme indicado pela SDE.

7 Vale notar que essa posição não é absoluta. O Cade já considerou que uma infração à ordem tributária pode afetar a concorrência por vias reflexas, como no Processo Administrativo nº 08012.000208/1999-79, e que, portanto, ele em tese teria competência para a análise.

8 Aqui foi realizada uma análise dos casos envolvendo incentivos fiscais e sua configuração e a Guerra Fiscal, como eventuais fontes de distúrbios na concorrência. Para tanto, foram analisados os seguintes processos: Consultas nº 0038/99 e nº 08700.002380/2006-35; Procedimento Administrativo nº 08700.003984/2010-85 e Processos Administrativos nº 08000.018405/1997-11 e nº 08012.007044/1999-00; e Averiguação Preliminar nº 08012.000804/2001-71.

pelo Cade é expressa no gráfico e nos itens abaixo:

Imagem 1 – Subdivisões dos casos do Cade sobre práticas tributárias e anticompetitivas.



Fonte: elaboração própria, a partir de buscas no SEI-Cade.

A seguir, são analisadas as categorias supramencionadas: (i) benefícios e incentivos fiscais, tratadas conjuntamente; (ii) sonegações fiscais e (iii) outras práticas.

2.1 Benefícios e incentivos fiscais como vantagem competitiva

Conforme mencionado, dentro das práticas tributárias investigadas pelo Conselho, destacam-se diversos casos que versam sobre o uso de benefícios fiscais como vantagem competitiva.⁹ Além desses, há também os casos de incentivos fiscais analisados pelo Cade, em que também foram abordados temas como a guerra fiscal.¹⁰

Os benefícios fiscais são concedidos pela Constituição Federal, podendo ser objeto das legislações dos entes federativos. É certo que a concessão de tais benefícios a particulares gera vantagem competitiva. Como dito, porém, é importante notar que as discussões travadas no Cade não tratam de questionar se os benefícios fiscais cedidos são ou não legais, uma vez que esse não é o papel da

9 Os processos aqui analisados foram: Processo Administrativo nº 08000.004542/1997-13, Representante: Sindicatos do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos de Florianópolis, Tubarão e Região, Criciúma, Itajaí e Joinville, Representada: Sesi (Departamento Regional de Santa Catarina); Processo Administrativo nº 08012.000668/1998-06, Representante: Sinprofar, Representada: Sesi (Departamento Regional do Rio Grande do Sul); Procedimento Administrativo nº 08012.006746/1997-41, Representante: Aberc e Sinserc, Representada: Sesi (Departamentos Regionais de SP, RJ, MG, RS, SC e PR) e Processo Administrativo nº 08000.018405/1997-11, Representante: Abras e Representada: Coperhodia.

10 Aqui foi realizada uma análise dos casos envolvendo eventuais consequências concorrenciais de incentivos fiscais e da Guerra Fiscal. Para tanto, foram analisados os seguintes processos: Consultas nº 0038/99 e nº 08700.002380/2006-35, Procedimento Administrativo nº 08700.003984/2010-85 e Averiguação Preliminar nº 08012.006665/2001-99.

autoridade antitruste, mas sim buscam discutir se eventuais práticas anticompetitivas são implementadas apoiando-se em tais benefícios e, portanto, atraem a competência para análise antitruste.

A conclusão a que chegamos é que, no que se refere a benefícios fiscais como meio de vantagem competitiva, os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) rotineiramente afastam sua competência para averiguar a licitude dos efeitos decorrentes desses benefícios.

Acerca dos demais incentivos fiscais averiguados na revisão de jurisprudência, o Cade optou novamente por afastar sua competência. Assim o fez por entender que tais questões deveriam ser levadas à análise do Judiciário, não estando no rol de condutas abarcadas pela legislação antitruste, mesmo entendendo que isenções tributárias podem afetar a concorrência. Nesse sentido, não há como imputar aos entes federados – no desempenho de suas atividades legislativas ou executivas – infração à ordem econômica, vez que o então artigo 15 da Lei nº 8.884/94 (hoje artigo 31 da Lei nº 12.529/11) não abrange pessoas jurídicas de direito público (SILVEIRA, 2011).

Dessa forma, incentivos e benefícios fiscais podem gerar distorções concorrenciais. No entanto, essas medidas são conferidas pelos poderes legislativo ou executivo, de modo que a autoridade antitruste entende não ser de sua competência averiguar distorções competitivas decorrentes, porque presume que essas considerações foram feitas antes das medidas serem aprovadas. No máximo, a autoridade teria espaço para fazer advocacy concorrencial a fim de apontar as possíveis distorções competitivas, mas não caberia ao Cade punir outro ente público no uso das prerrogativas a ele legalmente conferidas, muito menos agentes econômicos que se utilizam de dispositivos normativos que lhes concedem benefícios fiscais.

2.2 Sonegações fiscais como vantagem competitiva

Denúncias relacionadas a questões tributárias foram também levadas ao Cade versando sobre sonegações fiscais praticadas por agentes de mercado.¹¹ Diferentemente do caso de benefícios ou isenções fiscais, aqui não estamos tratando de condutas praticadas por agentes econômicos por conta de autorizações concedidas pelo próprio poder público, mas sim de condutas praticadas por particulares em descumprimento a obrigações tributárias.

O que foi possível observar pela revisão de jurisprudência é que não existe entendimento unitário a respeito da competência da autoridade antitruste para tratar de tais casos. Vê-se que, em algumas oportunidades, o Conselho optou por negar sua competência ao entender que as distorções no mercado provocadas pela sonegação fiscal eram delimitadas no tempo. Aqui, destaca-se a constatação feita pela Secretária de Direito Econômico na denúncia contra a SYL Industrial Ltda., acerca do impacto concorrencial do descumprimento de obrigações tributárias:

“[...] acabam resultando em uma redução artificial dos custos da empresa, ou em uma ‘vantagem competitiva’ ilicitamente obtida, que viabilizam o desenvolvimento desse agente econômico em prejuízo dos concorrentes.

11 Foram analisados: Processos Administrativos nº 08012.000208/1999-79 e nº 08012.007104/2002-98; Averiguações Preliminares nº 08700.002374/1999-33, nº 08012.002528/2001-85, nº 08012.003648/2005-23, nº 08012.004657/2006-12.

[...] As referidas situações caracterizam-se por uma irregularidade jurídica delimitada no tempo. Espelham casuísticas excepcionais que destoam da legalidade. Sendo assim, a partir do momento que a normalidade jurídica é restabelecida, reconstituem-se também as condições concorrenciais habituais”¹²

Entendimento praticamente idêntico a esse é veiculado pelo Cade em seu site institucional, na sessão de perguntas frequentes, em que pretende responder se a autoridade tem competência para atuar em casos de descumprimentos de mandamentos legais. A resposta do órgão é categórica: a sonegação fiscal pode resultar em uma “redução artificial dos custos de uma empresa, ou em uma vantagem competitiva ilicitamente obtida [...] em prejuízo dos concorrentes”¹³

É inevitável concluir, portanto, que em regra o Cade entende que não tem competência para analisar distúrbios oriundos de práticas tributárias. Como alguns casos demonstram, no entanto, quando a autoridade antitruste avança a etapa de análise de sua competência e se engaja numa análise concorrencial da questão, comumente o faz sob a ótica de preço predatório.

Esse entendimento fica claro na Averiguação Preliminar nº 08012.004657/2006-12, na qual se analisava se as empresas Funderg Hipper Freios Ltda., Invicta Vigorelli Metalúrgicos Ltda., Metalúrgica D. S. Ltda. e Sada Siderúrgica Ltda. estavam praticando preços predatórios mediante a sonegação fiscal. Na análise de mérito do caso, arquivado por falta de provas, a SDE afirmou:

“De acordo com o descrito acima, não está suficientemente claro nos autos qual foi o impacto da redução dos custos de produção, decorrentes da não emissão de notas fiscais, no market share dos concorrentes, nem há elementos nos autos que confirmem que o mercado ora analisado apresente características de entrada, oferta, financiamento e relações de preço/custo que permitam concluir-se por uma estratégia racional de eliminação de concorrentes mediante prática de preço predatório.”

Nesse sentido, na medida em que há uma série de dificuldades de configurar uma conduta de preço predatório em concreto – já que a investigação demanda uma exaustiva análise qualitativa e quantitativa do mercado relevante e da estrutura de custos da empresa representada – o Cade, na análise de mérito de condutas predatórias, invariavelmente tem concluído pela sua inexistência.

2.3 Outras práticas tributárias como fator de vantagem competitiva

Existem ainda outros casos analisados pela autoridade antitruste que não se enquadram nas categorias que apresentamos até agora. Da revisão jurisprudencial realizada, constatou-se que já foram analisadas denúncias envolvendo classificação diferenciada na importação, benefícios previstos

12 Averiguação Preliminar nº 08012.003648 2005-23. Representante: Fras-Le S.A. Representada: Syl Industrial. Julgamento: 11/11/2009.

13 Disponível no site: <http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-sobre-infracoes-a-ordem-economica>. Acessado em 05 de setembro de 2019.

por acordos internacionais e subsídios estatais, crimes tributários e outras práticas fiscais.¹⁴

Nos casos que envolvem classificação diferenciada na importação e subsídios estatais, crimes tributários e outras práticas fiscais, o que se vê é que o Cade opta por afastar sua competência, por entender que a análise de eventuais suspeitas de irregularidades fiscais deveria ser feita pelos órgãos competentes – nos casos analisados, a Receita Federal e o órgão fiscal competente do Estado do Amazonas.

No que se refere a denúncias que envolviam benefícios previstos por acordos internacionais, a análise foi feita na denúncia contra a Sociedade Anônima Empresa Marítima - Emprepar S.A. (“Emprepar”) por supostas práticas anticompetitivas levadas a cabo por meio da subcotação de fretes, que tinha como suposto objetivo falsear a concorrência e dominar o mercado relevante de bens ou serviços. O arquivamento deste caso foi motivado por análise concorrencial empreendida baseada em preço predatório, na qual se constatou que a entrada no mercado era provável e que não haveria, portanto, racionalidade econômica na conduta. No mais, a autoridade ainda afirmou que os preços praticados pela Representada não foram inferiores aos custos incorridos na produção.

3. A VISÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Como destacado anteriormente, a relação entre concorrência e tributação não é apenas alvo de discussões no Cade, mas também no Judiciário¹⁵. Há relevantes considerações tecidas pelas cortes superiores e tribunais brasileiros acerca de práticas tributárias de contribuintes inadimplentes e seus potenciais impactos na concorrência, das quais merecem destaque as manifestações referentes aos “devedores contumazes”.

A relevância da adimplência de obrigações tributárias na preservação da livre concorrência fica clara ao revisarmos decisões que trataram dessa temática. Como amplamente destacado pela jurisprudência analisada, é possível que, em alguns setores, o inadimplemento conceda condições a certos agentes para adquirir poder de mercado e até mesmo excluir concorrentes que não pratiquem o ilícito tributário em questão.¹⁶

Diversas das discussões levadas ao Judiciário e analisadas na pesquisa¹⁷ tratam da aplicação

14 Para tanto, foram analisados os seguintes procedimentos: Averiguações Preliminares nº 08012.005837/1998-4 e nº 08012.001022/2008-25 e Procedimento Administrativo nº 08012.004325/2007-19.

15 A pesquisa selecionou decisões de cortes superiores e tribunais brasileiros que trataram da relação entre concorrência e tributação. Conforme se verá no desenvolvimento desse tópico, analisamos considerações relevantes feitas pelos tribunais sobre a relação entre tributação e concorrência, principalmente no que toca à possibilidade de cassação de registros especiais devido a inadimplência, haja visto o impacto dessa na livre concorrência. Vale destacar, porém, que diferentemente do que foi feito do caso do Cade, a análise aqui empreendida não é exaustiva porque a exemplificação de julgados paradigmáticas era suficiente para o que objetivo aqui colocado.

16 Referimo-nos – especialmente – a setores com alta tributação e baixa margem de lucro, como o de combustíveis e o tabagista.

17 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.952, Recurso Extraordinário nº 550.769/RJ, Ação Cautelar 1.657-MC/RJ, Ação Cautelar: 0003964-56.2013.4.01.3823/TRF-1/MG.

do art. 2º, inciso II, do Decreto-lei nº 1.593/77¹⁸, mais especificamente no que tange à possibilidade de cancelamento dos registros especiais de empresas tabagistas quando observado o descumprimento de obrigação tributária. No âmbito das discussões acerca da constitucionalidade dos cancelamentos, apresentam-se dois lados. O primeiro deles afirma que tal prerrogativa representaria abuso do poder da Administração, configurando sanção política, que é vedada em matéria tributária. O segundo destaca o enorme déficit tributário existente no Brasil e a relevância do cumprimento das obrigações para evitar a concorrência desleal, dada a alta carga tributária em setores como o tabagista.

Neste ponto, é particularmente relevante a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.952, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado a se manifestar acerca da cassação de registros especiais de empresas tabagistas. O Partido Trabalhista Cristão (PTC), no âmbito da ADI, questionou as mudanças na legislação que permitiriam o cancelamento do registro sumário de registros especiais, quando apurado pela Receita Federal que o agente econômico em questão descumpria suas obrigações tributárias. Alegava-se que os dispositivos impugnados iam de encontro aos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da livre iniciativa. Ainda, afirmava-se que os dispositivos representavam verdadeira sanção política – vedada em matéria tributária – com o objetivo de constranger as empresas a pagar seus impostos.¹⁹ Não obstante o julgamento ainda não tenha sido concluído, considerações relevantes para a análise aqui pretendida foram tecidas no processo.

Por meio da Consultoria-Geral da União, o Presidente da República ressaltou que a inadimplência tributária ofereceria condições para que empresas devedoras viessem a dominar o mercado, risco esse aprofundado pela alta carga tributária incidente no setor tabagista, vez que a atividade não é incentivada pelo Estado, apenas tolerada. Assim, o entendimento firmado pelo Presidente foi de que o cancelamento sumário não representaria violação alguma; pelo contrário, garantiria a livre concorrência e, por consequência, a não eliminação de concorrentes que estão em dia com suas obrigações tributárias.²⁰ O Advogado Geral da União reforçou esse entendimento, ressaltando que a permanência dessa situação de inadimplência provocaria efeitos perversos ao mercado, propiciando a concorrência desleal. Além disso, ressaltou que tal situação poderia estimular a evasão fiscal, haja vista que concorrentes idôneos poderiam ser incentivados a não cumprir com suas obrigações tributárias.

O Ministério Público Federal também constatou que a inadimplência concederia às empresas inadimplentes vantagens competitivas ilegítimas, que, além do risco aos concorrentes adimplentes, propiciaria a comercialização de produtos por preços abaixo do custo, com reflexos inclusive sobre a

18 Art. 2º O registro especial poderá ser cancelado, a qualquer tempo, pela autoridade concedente, se, após a sua concessão, ocorrer um dos seguintes fatos:

II - não-cumprimento de obrigação tributária principal ou acessória, relativa a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal;

19 Ressalta-se que o próprio STF em suas súmulas 70, 323 e 547 rechaça a prática de sanção política em matéria tributária. Respetivamente, as súmulas dispõem sobre a inadmissibilidade da interdição de estabelecimento, de apreensão de mercadorias e da proibição de exercício de atividades profissionais como meios coercitivos para pagamento de tributos.”

20 Petição do Advogado Geral da União na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.952.

política de redução dos riscos de doenças.²¹

Nas discussões decorrentes da ADI, foram levantadas outras questões concernentes à concorrência por membros da sociedade civil. Por um lado, se reconhecia que o descumprimento das obrigações tributárias permitia diminuição relevante dos custos das empresas inadimplentes. No entanto, aqueles que defendiam a inconstitucionalidade da cassação sumária alegavam – no que tange aos efeitos concorrenciais da inadimplência – que existem mecanismos específicos destinados à proteção da livre concorrência, fora do âmbito tributário. Ainda, alegavam que a inadimplência de pequenas empresas de cigarro não seria capaz de representar verdadeiro risco à concorrência, e assim, na ponderação entre os efeitos deletérios à concorrência e ao possível desacato aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da livre iniciativa, a preservação desses últimos deveria ser prioritária.

O então Ministro-relator da ADI, Joaquim Barbosa, deu parcial provimento à ação, estabelecendo no voto, a partir da interpretação de acordo com a Constituição Federal, condições para que a cassação dos registros das empresas acontecesse, servindo inclusive de parâmetro para discussões judiciais em outros setores econômicos. Os requisitos seriam: (i) à relevância dos débitos apurados em relação ao porte das atividades desenvolvidas pela empresa, (ii) a observância do devido processo legal no controle da validade da punição e (iii) a apuração do devido processo legal no controle da validade dos créditos tributários. Para o relator, observadas essas três condições, não haveria sanção política na cassação sumária e, portanto, ela seria permitida.

O Ministro Cezar Peluso, em seu voto, ressaltou que o caso em questão não se tratava de ação tributária comum, pois, devido a especificidades do setor, o não pagamento dos tributos poderia comprometer a livre concorrência. A Ministra Carmen Lúcia, que havia pedido vista do processo em 2010, proferiu voto acompanhando o relator em 2018. Para ela, o entendimento proposto por Barbosa: “equaliza os princípios da livre iniciativa econômica lícita, da livre concorrência, conciliando com a garantia do devido processo legal tributário e da inafastabilidade da jurisdição, com o dever do contribuinte de cumprir suas obrigações tributárias”.

Apesar das considerações firmadas, devido à complexidade do julgamento, a então presidente do Supremo Tribunal Federal adiou a proclamação do resultado. O julgamento está marcado para 10 de junho de 2021.

O caso envolvendo a American Virginia foi outro processo que pautou a constitucionalidade do cancelamento de registros especiais em vista de descumprimento de obrigações tributárias. Após um acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que reconhecia a constitucionalidade do cancelamento, a empresa, mediante o Recurso Extraordinário (RE) nº 550.769/RJ, alegou que se verificava a ocorrência de sanção política em matéria tributária, que restringiria o direito fundamental do exercício de atividade econômica ou profissional lícita. O plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que o inadimplemento reiterado das obrigações tributárias afrontava a livre concorrência, sendo razoável, portanto, o cancelamento do registro pela Receita Federal.

Como dito, o não cumprimento das obrigações tributárias confere variação relevante entre o lucro e o faturamento de cada empresa. Na análise do RE, o Ministro Cezar Peluso entendeu, inclusi-

21 Parecer do Ministério Público Federal, página 8, apresentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.952 (fl. 222).

ve, que os procedimentos extrafiscais previstos no art. 2º, inciso II, do Decreto-lei nº 1.593/77 teriam como objetivo a defesa da livre concorrência.²² No que tange à racionalidade econômica da conduta, apurou que havia indícios de que a empresa usava do inadimplemento como estratégia empresarial para adquirir vantagens competitivas.

Após a análise cautelar, no julgamento definitivo do RE, a maioria dos ministros seguiu o Ministro Relator Joaquim Barbosa e negou provimento ao recurso apresentado pela empresa. Isto porque se entendeu constitucional a cassação dos registros especiais desde que cumpridos os requisitos firmados na ADI 3.952 (a relevância do valor do débito tributário, a manutenção do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade e de controle da validade dos créditos tributários)²³. O Ministro Joaquim Barbosa ressaltou também que para ser considerada sanção política a cassação teria que estar em desacordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o que não se verificou no caso concreto. Ainda, segundo o Ministro relator, a norma representava mecanismo de proteção contra o descumprimento reiterado das obrigações tributárias. Necessária, portanto, a aplicação do Decreto-lei nº 1.593/77, diante da concretude dos descumprimentos apurados e da ineficácia dos instrumentos ordinários.

O Ministro Gilmar Mendes apresentou voto divergente e opinou pela inconstitucionalidade da aplicação da norma, por concordar com a tese de que se tratava de sanção política, vedada em ordem tributária. Para o Ministro, que restou vencido, a cassação do registro iria de encontro ao disposto nas Súmulas 70, 323 e 547 do próprio STF. Mesmo proferindo tal decisão, Mendes reconheceu os prováveis riscos à livre concorrência na conduta da American Virginia, mas afirmou que este, por si só, seria insuficiente para assegurar a constitucionalidade da medida²⁴

Assim, fica claro que as discussões acerca da constitucionalidade e regularidade da cassação dos registros especiais no Judiciário tendem a ter a defesa da concorrência como ponto central de debate, mesmo nas ocasiões em que a cassação é tida como inconstitucional. Evidente, portanto, a relevância de se verificar a intersecção entre tributação e concorrência, e de se refletir sobre formas de compatibilizar normas atinentes a ambos os temas.

4. A VISÃO DO PODER LEGISLATIVO

22 *“Não se trata aqui de reduzir a defesa da liberdade de concorrência à defesa do concorrente, mas apenas de reconhecer que o fundamento para a coibição de práticas anticoncorrenciais reside na proteção a ‘ambos os objetos da tutela: a lealdade e a existência de concorrência’.*”

23 Joaquim Barbosa entendeu que os três requisitos foram cumpridos, e foi seguido pela maioria. Isso porque o valor do débito tributário em aberto podia ser considerado relevante, mais de R\$ 700 milhões foram atribuídos à empresa. No que toca a manutenção do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade, Barbosa entendeu que *“o risco à efetividade da tutela jurisdicional relativa ao cancelamento do registro especial arrefecia com o julgamento do mérito da questão que se operava na ocasião, que esgotava a expectativa juridicamente relevante de reversão da penalidade justamente por tratar-se de controle de constitucionalidade incidental em sede extraordinária*”. Por fim, no cumprimento do último requisito, o ministro relator entendeu que a empresa não foi capaz de apresentar as razões pelas quais descumpria suas obrigações tributárias sistematicamente, o que permite que a Receita Federal presuma a má-fé por parte dos administradores.

24 Voto divergente do Ministro Gilmar Mendes no Recurso Extraordinário nº 550.769/RJ. O ministro, portanto, apesar de reconhecer os riscos da situação em voga para a livre concorrência, diverge do entendimento antes firmado por Peluso no julgamento da Ação Cautelar 1.657-MC/RJ no sentido de que os procedimentos extrafiscais previstos na cassação dos registros especiais teriam como objetivo a defesa da livre concorrência.

No âmbito do Poder Legislativo, vemos que a relação entre concorrência e tributação é posta em duas agendas, quais sejam (i) as propostas de regulamentação do artigo 146-A da Constituição Federal e (ii) as tentativas de entes federativos de caracterizar certos agentes econômicos como devedores contumazes.

Tratemos primeiramente dos esforços das legislações estaduais para definir os “devedores contumazes” e os regimes especiais que poderiam ser a eles aplicados. A pesquisa foi capaz de observar a existência de duas linhas argumentativas principais em relação à edição de tais dispositivos legais: de um lado, há quem defenda que os dispositivos são necessários para a defesa da livre concorrência e para o combate da evasão fiscal; e, por outro, há aqueles que veem essas legislações como ferramentas à disposição do Fisco para aplicar de maneira arbitrária sanções políticas. Ou seja, as discussões acerca dos devedores contumazes na esfera legislativa se assemelham àquelas travadas no Judiciário, quando confrontado com a cassação e/ou o cancelamento de registros.

A análise pormenorizada das legislações estaduais que pretendem definir regimes especiais por agentes econômicos considerados devedores contumazes²⁵ permite-nos algumas outras conclusões. De pronto, infere-se das legislações revisadas que os dois critérios comumente utilizados para a caracterização dos devedores contumazes se referem (i) ao valor do débito acumulado e (ii) à duração da inadimplência. Com base nesses dois critérios, cada estado estabelece os valores e a quantidade de tempo que considera apropriado para a aplicação de regimes especiais, além de considerarem o faturamento das empresas devedoras e o reconhecimento dos débitos.

As espécies de regimes especiais divergem em cada ente federativo, envolvendo obrigações distintas que vão desde a exigência do pagamento antecipado do ICMS na entrada ou saída de mercadoria, o impedimento de utilização de benefícios ou incentivos fiscais relativos ao ICMS, o cancelamento da inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS – CAD/ICMS, até a inclusão em programas de fiscalização, entre outras medidas. Além disso, alguns entes federativos preveem em suas legislações a divulgação de uma lista de devedores contumazes por parte da Secretaria da Receita Federal.

Foi possível constatar que a formulação dessas normas tem como fundamento a defesa da livre concorrência, a fim de impedir os efeitos deletérios que a inadimplência de obrigações tributárias pode aferir a agentes econômicos idôneos. Isso fica claro, por exemplo, com a declaração de Ernesto Toniolo, Coordenador da Procuradoria Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul: “o intuito da lei não é o de aumentar a arrecadação. É muito mais uma lei de proteção à livre concorrência e à concorrência justa. Nestes casos, realmente as empresas perturbam o mercado não pagando os tributos”²⁶.

Por conta de tal declaração, e também por ter sido alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.854, proposta pelo Partido Social Liberal (PSL), o Decreto nº 48.494/2011, do Rio Grande do Sul merece especial atenção.

No âmbito da ADI, considerações importantes a respeito da livre concorrência foram feitas.

25 Lei nº 19.665/2017, de Goiás; Lei nº 13.199/2014, da Bahia e Decreto nº 48.494/2011, do Rio Grande do Sul, e a ADI nº 4.854.

26 Para mais informações, conferir MENGARDO, Bárbara; COURA, Kalleo. Estados fecham cerco aos devedores contumazes. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/estados-fecham-cerco-aos-devedores-contumazes-03052017>. Acesso em 05 set. 2019.

O PSL alegava que o decreto iria de encontro ao princípio do trabalho e do comércio, da legalidade, da igualdade, entre outros. O procurador-geral da República entendeu que a aplicação de regime especial aos devedores contumazes não era inconstitucional e, ainda, que evitaria concorrência desleal entre agentes econômicos, por meio da sonegação tributária. No mais, ressaltou que aplicar o mesmo regime tributário para devedores contumazes e empresas idôneas privilegiaria os primeiros, ofendendo, portanto, a livre concorrência, na medida em que daria aos devedores considerável e ilegítima vantagem competitiva.

A outra agenda objeto da análise aqui empreendida talvez seja a mais relevante para os objetivos firmados na tese inicial, pois trata da regulamentação do artigo 146-A da Constituição Federal que, como dito, autoriza o estabelecimento de regimes tributários especiais, por parte do legislador, para prevenir distúrbios à concorrência.

No âmbito da discussão acerca da regulamentação do artigo 146-A da Constituição Federal, o PLS nº 284/2017, de autoria da Senadora Ana Amélia (PP/RS), faz considerações relevantes acerca dos impactos concorrenciais de diversas práticas tributárias. Se o projeto for aprovado, todos entes federativos poderão estabelecer, mediante legislações específicas, diversos critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias, com o claro intuito de coibir práticas contrárias à concorrência.

A proposta enfatiza as consequências danosas ao mercado de práticas tributárias como a utilização de medidas judiciais para afastar a tributação, a sonegação fiscal, o não pagamento sistemático de tributos e a adulteração de produtos, dentre outras. Ainda, ressalta que em mercados marcados pela alta tributação, como o tabagista e o de combustíveis, a sonegação fiscal mediante tais práticas inviabiliza a concorrência entre empresas em dia com suas obrigações tributárias e empresas inadimplentes, oferecendo para as devedoras vantagem ilegítima.

Nesse cenário, o PLS destaca a ineficiência de meios tradicionais de controle fiscal no combate de práticas tributárias deletérias à concorrência e esclarece que o art. 146-A da Constituição Federal teria sido pensado exatamente para permitir a instituição de regimes especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial. Após a inclusão desse dispositivo na Constituição Federal, o STF passou a admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias para proteger a livre concorrência e impedir a competição desleal, considerando que a adoção de medidas não tradicionais com o intuito de forçar o pagamento dos tributos devidos são constantemente questionadas judicialmente, com base nas já citadas Súmulas do STF que impedem a utilização de “sanções políticas”.

Na visão da senadora Ana Amélia, os instrumentos atuais para coibição de práticas tributárias com efeitos anticompetitivos não têm sido eficazes. Necessário, portanto, que medidas administrativas possam ser tomadas para coibir e evitar a proliferação das referidas práticas ilícitas em tempo de evitar seus efeitos deletérios. O projeto ainda argumenta que, na ausência de lei complementar regulando o dispositivo 146-A, os entes federativos poderiam legislar sobre a questão em seus territórios; o que, por consequência, provocaria insegurança jurídica derivada do risco de regulamentação conflitante – como tem acontecido, conforme já mencionado.

Vale destacar que o PLS, que já se encontra em tramitação, recebeu em novembro de 2018 um parecer favorável – com emendas – da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), de relatoria do

Senador Ricardo Ferraço, que resultou na edição de um projeto substitutivo. Nessa manifestação, o Senado destacou que o objetivo do dispositivo constitucional é evitar distúrbios concorrenciais provocados pelos contribuintes, não se referindo a eventuais incongruências provocadas pelo Fisco ou pela norma tributária. O parecer também destacou que os critérios especiais de tributação incidiriam sobre os tributos indiretos, afastando assim os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio. Ademais, a CAE também se preocupou em distinguir os setores econômicos que poderão ser alcançados pela lei complementar.²⁷

Uma outra alteração veio quando o substitutivo buscou acrescentar emenda que esclarece que a aplicação do dispositivo não substitui os meios tradicionais de tributação. Mesmo nos casos envolvendo agentes que possuem débitos provenientes de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, desde que não provoquem distúrbios concorrenciais, prevalecem os meios regulares de cobrança de tributos. Essa emenda é particularmente importante porque nasce da preocupação em diferenciar devedores eventuais, reiterados e contumazes – elemento que, conforme será visto abaixo, é essencial na delimitação dos efeitos anticompetitivos da prática.

Depois da manifestação da CAE, o PLS seguiu para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle de Defesa do Consumidor (CFTC), que apresentou em dezembro de 2018 parecer favorável ao PL na forma do substitutivo apresentado pela CAE, com oito subemendas. O parecer reafirmou o entendimento anterior, reforçando que o objetivo do projeto deve ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar – na origem – práticas de inadimplemento tributário que possam provocar distúrbios concorrenciais.

Por fim, a CFTC apontou alguns dispositivos do substitutivo que precisariam de aperfeiçoamento. Nesse ponto, as sugestões colocadas pela comissão que merecem destaque, na medida em que concernem diretamente a concorrência, se referem (i) à inclusão do setor de bebidas alcoólicas em geral entre aqueles que a lei complementar reconhece que há desequilíbrio concorrencial provocado pela inadimplência de obrigações fiscais; (ii) à observância do previsto no parágrafo 4º, art. 24 da Constituição Federal²⁸, ao invés da manutenção dos critérios especiais instituídos pela União anteriormente à vigência da Lei Complementar, com o objetivo de prevenir distúrbios na concorrência, previsão essa instituída no artigo 5º do substitutivo da CAE.

O PLS nº 284/2017 não é a única iniciativa legislativa com o intuito de regulamentar o art. 146-A da Constituição Federal. O PLS nº 161/2013, hoje arquivado, foi apresentado pelo então senador Delcídio de Amaral (PT/MS), e também possuía o objetivo de sanar os efeitos deletérios a concorrência que decorrem do não pagamento de tributos por parte de contribuintes. Além disso, vale destacar que o projeto previa a cooperação entre a administração tributária e os órgãos do SBDC, destacan-

27 Desse modo, ficariam incluídos no escopo de aplicação da lei os produtores, importadores e comerciantes de: “I - combustíveis e biocombustíveis; II - cervejas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da TIPI; III – cigarros que contenham tabaco e IV – outros tipos de produtos mediante requerimento de entidade representativa do setor ou de órgão com competência para defesa da concorrência, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas: a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido; b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causados pela inadimplência tributária.” Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos (“CAE”), sob relatoria do Senador Ricardo Ferraço no o PLS nº 284/2017.

28 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

do que tais órgãos deveriam combater e investigar distúrbios concorrenciais tributários, dado que questões dessa natureza não seriam competência exclusiva da administração tributária, tampouco do Judiciário. No que toca à previsão da colaboração entre a autoridade antitruste e a administração tributária, antes do arquivamento, a CAE sugeriu a supressão desse dispositivo, por entender que ele equiparava o distúrbio concorrencial tributário à infração à ordem econômica e, para tanto, seria necessário que o tipo fosse definido no artigo 36 da Lei nº 12.529/11.

Pela análise de propostas acima elencadas, fica claro que a preocupação com os efeitos concorrenciais de infrações tributárias atinge também o poder legislativo, motivando a proposição de projetos de regulamentação do art. 146-A, bem como a definição de regimes especiais para os devedores contumazes por parte dos entes federativos. Apesar das legislações estaduais acerca da aplicação de regimes especiais mostrarem resultados satisfatórios, conclama-se – como visto nos projetos propostos no Senado Federal – a necessidade de qualificar a figura dos devedores contumazes a nível federal, para evitar legislações conflitantes, bem como a importância da atuação dos órgãos da SBDC no combate às infrações concorrenciais tributárias.

5. ETAPAS DE ANÁLISE PELA AUTORIDADE ANTITRUSTE

Como visto da exposição acima, é certo que certas práticas tributárias podem infringir a ordem econômica e que, portanto, ao menos em tese, tais práticas são passíveis de análise enquanto ilícitos antitruste. O Cade já se manifestou no sentido de confirmar sua competência nos casos envolvendo distúrbios concorrenciais decorrentes de práticas tributárias em mais de uma ocasião²⁹ e a jurisprudência da autoridade reconhece que diversas práticas tributárias podem infringir a ordem econômica. Desse modo, eventuais efeitos concorrenciais de práticas tributárias são passíveis de análise e repressão pelo SBDC, o que é reforçado pelo fato de que os incisos do art. 36 da Lei nº 12.529/11 tipificam infrações à ordem econômica a partir de seus efeitos, independentemente do formato que assumam – ou seja, toda e qualquer prática que gere os efeitos deletérios à concorrência estipulados na legislação pode (e deve) ser punida enquanto tal.

No entanto, não é razoável, tampouco viável, que todo ilícito tributário seja alvo de análise do Cade. Desse modo, uma questão essencial a ser enfrentada diz respeito à delimitação das hipóteses de análise de infrações concorrenciais diretamente relacionadas a práticas tributárias, que efetivamente seriam objeto de análise pela autoridade antitruste.

A importância dessa discussão, como já destacado, reside no fato de que os tributos interferem na alocação de recursos, compõem o sistema de preços no mercado e reduzem a renda e o patrimônio de particulares. De tal modo, se a tributação for aplicada de maneira diferente sobre agentes em situações similares, um distúrbio concorrencial não apenas é possível, mas provável, tendo em vista a importância da observância do princípio da neutralidade tributária. Considerando que os tributos representam fonte de recursos para o Estado, esses podem influir diretamente na economia,

29 Servem de exemplo os já citados Processo Administrativo nº 08000.004542/1997-13. Representante: Sindicatos do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos de Florianópolis, Tubarão e Região, Criciúma, Itajaí e Joinville. Representada: Serviço Social da Indústria (“Sesi”) – Departamento Regional de Santa Catarina; e o Processo Administrativo nº 08012.007104/2002-98. Representante: Nereu Crispin e Nilppa Comercial de Materiais de Construção Ltda. Representada Sociedade dos Mineradores de Areia do Rio Jacuí Ltda (“Smarja”).

afetando o equilíbrio do mercado, mediante sua função alocativa ou distributiva. Por tudo isso, não surpreende que a preocupação com a livre concorrência esteja presente na formulação de normas tributárias, na medida em que aceitamos que a tributação *per se* não é concorrencialmente neutra, vez que afeta a alocação de recursos estatais. Conseqüentemente, práticas de evasão fiscal tendem a maximizar os efeitos concorrencialmente deletérios trazidos pelos tributos (SCHOUERI, 2005).

Tanto a jurisprudência do Cade quanto decisões judiciais já apontaram que diversas práticas tributárias, inclusive legislativas, podem estar na origem de distúrbios concorrenciais. Vale observar, no entanto, que a doutrina majoritária entende que a Lei nº 12.529/11 apenas é aplicável ao Poder Público quando do exercício da atividade econômica. Sendo assim, não cabe ao Cade analisar casos em que o Estado atua na implementação de políticas públicas, na concessão de incentivos fiscais e na situação conhecida como “Guerra Fiscal”. Portanto, entendemos que as práticas a serem analisadas pela autoridade concorrencial serão necessariamente condutas de agente econômicos.

Dentre as práticas tributárias possivelmente exercidas por particulares, a evasão fiscal é a mais dolosa. Para Antonio Claudio Mariz de Oliveira (1996, p. 109), a evasão fiscal pode se manifestar através da sonegação fiscal propriamente dita ou mediante a inadimplência reiterada de tributos. Ela consta como prática de agentes econômicos com o objetivo de evitar, reduzir ou retardar o pagamento de tributos após a ocorrência do fato gerador. Essa situação é agravada, pois não raramente empresas utilizam a evasão fiscal como estratégia competitiva, quase como parte de sua política comercial.

Para que o Cade possa analisar e julgar casos de evasão fiscal enquanto ilícito antitruste, propomos que algumas características específicas devem ser imprescindivelmente e cumulativamente identificadas. São elas: (i) a reiteração da prática tributária, (ii) os mercados em questão devem possuir alta tributação e baixa margem de lucro, (iii) o aumento significativo da participação de mercado, (iv) correlação entre a maior participação de mercado e a conduta evasiva e (v) verificação de dano efetivo à concorrência.

5.1 Reiteração da prática tributária

Há dois pontos norteadores para a análise dessa primeira etapa: primeiro, deve restar demonstrada a adoção de prática dolosa com a intenção de afastar, reduzir ou atrasar o cumprimento de obrigações tributárias. Em seguida, faz-se necessário que se observe que a prática de evasão fiscal é efetivamente reiterada.

No que se refere ao primeiro ponto, vale retomar a discussão realizada no STF nos casos em que a corte analisou a constitucionalidade do cancelamento de registros de funcionamento de empresas tabagistas. No âmbito das discussões aqui apresentadas, o tribunal é compelido a indagar se existe um mínimo de plausibilidade nas razões do contribuinte para inadimplir. A prática dolosa apenas fica caracterizada se existirem indícios de que o agente econômico efetivamente age de má-fé.

Uma questão importante que se coloca nesse contexto diz respeito à necessidade ou não de decisão judicial transitada em julgado que caracterize a ocorrência de infração tributária ou penal – e se essa seria uma condição *sine qua non* para que a autoridade concorrencial pudesse prosseguir

com sua análise. Entendemos que, da mesma forma que o ilícito de cartel pode também configurar crime perante lei específica, mas pode ser analisado no âmbito administrativo de maneira independente, uma conduta não precisa ser cabalmente definida como ilícito tributário para que possa ser investigada pelo Cade, desde que, é claro, seus efeitos estejam previstos no art. 36 da Lei nº 12.539/11.

Aqui destaca-se o pensamento de Silveira (2011, p. 151), no sentido de que condicionar a investigação de infração à ordem econômica à conclusão de processos judiciais ou administrativos corresponde na prática à efetiva inviabilização da análise e posterior repressão de tais infrações. Isso porque tais averiguações podem levar anos, fazendo com que efeitos à concorrência sejam dificilmente revertidos e que ocorra a normalização de uma conduta ilícita, já que não são impostas consequências aos agentes infratores.

No que se refere ao segundo ponto, ou seja, a constatação cabal da reiteração, é preciso, por óbvio, demonstrar que a conduta é frequente e não pontual. Como visto, apesar dos esforços de alguns entes federativos em definir a figura dos devedores contumazes, não existe um consenso na delimitação no tempo do que poderia configurar uma prática evasiva tributária reiterada. Embora inexista a instrução de um procedimento para a constatação de que determinada prática evasiva é reiterada, o objetivo dessa investigação é demonstrar a relevância dos débitos tributários. Desse modo, fica clara a importância das iniciativas legislativas dos estados, bem como a regulamentação do art. 146-A da Constituição Federal, para eventualmente pavimentar a delimitação temporal da conduta evasiva. Por outro lado, no que toca à determinação de um valor para que seja caracterizado um débito tributário relevante, entendemos que a análise deve ser realizada no caso concreto, considerando a margem de lucro do mercado relevante em questão.

5.2 Alta tributação e baixa margem

Superada a primeira etapa do filtro, passa-se a verificar se o mercado em questão possui alta tributação e baixa margem de lucro. O risco em mercados com tais características é que, na medida em que a margem do produtor já é pequena e no mais das vezes a carga tributária é um elemento de custo muito relevante, a reiteração da prática evasiva leve a que os produtos dos agentes inadimplentes sejam vendidos por preços que simplesmente não podem ser oferecidos por concorrentes que estejam em dia com suas obrigações tributárias.

Ora, como demonstrado nas discussões levadas ao Judiciário, em mercados como o tabagista e o de combustíveis – em que imperam alta tributação e baixa margem de lucro – a reiteração da prática de evasão fiscal pode inviabilizar a concorrência para agentes econômicos adimplentes, se restar demonstrado que a vantagem financeira obtida através da inadimplência tributária é repassada ao preço final do produto ou serviço oferecido em dado mercado.

Vale ressaltar que para a caracterização de infração à ordem econômica faz-se necessário que a vantagem obtida através da conduta seja repassada para uma vantagem propriamente (anti) competitiva. Quer dizer que não é suficiente que apenas seja observado um ganho de receita decorrente da prática evasiva, pois nesse cenário o prejuízo estaria restrito ao Fisco – na medida em que parte da receita do governo é diminuída em virtude da inadimplência. Se não há uma efetiva alteração dos preços no mercado devido à sonegação, não se identifica dano à concorrência, de modo que não há também como caracterizar tal conduta como infração à ordem econômica.

5.3 Aumento de participação de mercado

Na terceira etapa, os esforços se voltam para verificar se houve de fato aumento significativo de participação de mercado pelo agente investigado. A observância desse fato é essencial para a análise pretendida, vez que, ainda que não seja condição suficiente, é etapa necessária para demonstrar os efeitos da conduta investigada e os potenciais danos à ordem econômica que ela pode provocar.

Para que tal análise seja feita, é importante, em primeiro lugar, ter clareza do mercado relevante em que o produto ou serviço ofertado pela empresa praticamente da conduta evasiva se insere. Por exemplo, uma empresa do mercado de combustíveis pode ofertar vários produtos aos consumidores finais, como diesel, gasolina, etanol etc. Caso essa empresa pratique evasão fiscal, é possível que ela seja capaz de reduzir o preço de vários desses produtos, ou ainda que opte por concentrar toda a redução de custos alcançada pelo não pagamento de tributos em um só bem, exatamente a fim de ganhar participação de mercado em relação àquele produto.

Vale observar ainda que a análise aqui não pretende propriamente auferir se, em termos antitruste, a prática evasiva foi capaz de conferir ao agente econômico posição dominante – aquela que, segundo a lei concorrencial, se presume em regra quando o agente atinge 20% de participação de mercado. No entanto, no caso de empresas que alcancem posição dominante por conta das condutas evasivas, podem ser presumidos efeitos deletérios à concorrência, já que o Cade entende, de forma consolidada em sua jurisprudência, que agentes com posição dominante têm condão de causar efeitos unilaterais ao mercado mais significativos.

5.4 Correlação entre prática evasiva e aumento de participação de mercado

A quarta etapa depende da efetiva verificação de correlação entre a prática evasiva e o aumento significativo de participação no mercado. Essa etapa é relevante pois, em alguns casos, é difícil demonstrar que o aumento de participação está diretamente relacionado à má conduta tributária, vez que os agentes econômicos em questão podem argumentar que o aumento é resultado de variados outros fatores, como maior eficiência, redução de outros custos, ganhos de escala, etc.

É exatamente por isso que entendemos que o segundo passo apresentado acima é relevante. Como explicado, partimos da premissa de que o mercado analisado é um mercado de alta carga tributária e baixas margens para os produtores. Sendo assim, em situações normais, a probabilidade de que existam caminhos viáveis de redução de custos, ganhos de escala ou de eficiência, entre outros, é muito reduzida. Não por outra razão, os preços em alguns desses mercados tendem a ser uniformes e a disputa pelo mercado consumidor se dá fundamentalmente via preço – o mercado de combustíveis mais uma vez ilustra essa situação. Ainda que exista um esforço constante das empresas em diferenciar seus produtos, no mais das vezes os fatores determinantes para o consumidor final são o preço e, por vezes, a localização da oferta (em especial no caso de pessoas em deslocamento, que se deparam com oferta reduzida de abastecimento).

Desse modo, fica claro que, a não ser em situações muito excepcionais e provavelmente de fácil identificação pela autoridade antitruste, a correlação entre evasão fiscal e aumento de participação de mercado é forte, pois não se explica precificação em nível muito inferior por outros fatores.

5.5 Dano efetivo à concorrência

Superadas as quatro etapas já descritas, passamos a um último quesito, que é aquele voltado a verificar em concreto se aquela conduta evasiva efetivamente traz danos à concorrência – e, portanto, merece ser analisada pelo Cade. Essa etapa é importante especialmente para filtrar as denúncias de fato passíveis de análise pela autoridade antitruste, posto que só se o dano à concorrência estiver presente podem as práticas ser consideradas ilícitos concorrenciais.

O primeiro aspecto a ser destacado, que merece esclarecimento dado que a jurisprudência do Cade caminha nessa direção, é que a análise das condutas não precisa – e no mais das vezes nem deve – ser feita sob a égide do preço predatório. Isso porque esta análise implica em uma verificação de que o agente econômico cobra por aquele bem ou serviço valor inferior ao custo de sua produção, ou seja, que efetivamente o preço praticado no mercado não é capaz de cobrir os custos. Ocorre que, como a prática que aqui nos interessa é a de evasão fiscal, o que ela implica em concreto é numa efetiva redução do custo de produção, ainda que por meios ilícitos, já que o pagamento do tributo deixa de ser um fator relevante para que a empresa leve o bem ou serviço ao mercado. Ou seja, numa análise de preço predatório, a conclusão seria de que a conduta não resta configurada.

Isso não quer dizer, no entanto, que o dano à concorrência não esteja presente. Ele pode estar, mas precisa ser mesurado por meio da análise de aumento de barreiras à entrada, exclusão de rivais, seleção adversa no mercado, entre outros. Vale novamente destacar que a análise empreendida em sede concorrencial é baseada em efeitos, reais ou potenciais, conforme descrito em seu artigo 36 da Lei nº 12.529/2011.

No que tange ao aumento de barreiras à entrada e à expansão, é possível constatar que a evasão fiscal efetivamente aumenta os custos a serem suportados por agentes econômicos em dia com o Fisco que queiram viabilizar sua entrada no mercado em questão. As empresas que cumprem suas obrigações tributárias em um mercado de alta tributação e baixa margem são incapazes de oferecer preços competitivos; o que inviabiliza sua atuação, ferindo o direito à livre iniciativa.

Além disso, conforme já apontado, a reiteração da prática de evasão fiscal cria incentivos para que outras empresas também passem a inadimplir. Isso porque, em alguns casos, a conduta evasiva é a única alternativa que os concorrentes encontram para permanecer no mercado. Não é exagero dizer que, em certos casos, as empresas que já estão no mercado não possuem outra opção senão inadimplir para não perderem gradualmente participação até serem efetivamente eliminadas.

Em relação à seleção adversa (AKERLOF, 1978), o risco que se corre é que, nos mercados em que as práticas evasivas são difundidas, tenha-se enormes incentivos para que os agentes econômicos reiteradamente desrespeitem as normas legais, ganhando predominância a comercialização de produtos de qualidade inferior. Ou seja, temos uma seleção adversa em dois sentidos: de um lado, selecionam-se as piores empresas, que não respeitam as regras do jogo; de outro, exatamente porque os *players* que continuam prosperando no mercado são os menos qualificados, os produtos ofertados são de menor qualidade.

É importante destacar que o consumidor não escolhe deliberadamente adquirir produtos de qualidade inferior ou que sejam derivados de infrações legais. O que ocorre é que, por conta da assimetria de informação entre produtor e consumidor, estes não têm dados suficientes para avaliar

a qualidade e a legalidade dos produtos. Assim, como a única variável efetivamente transparente que lhes resta é o preço, acabam por simplesmente escolher os bens e serviços mais baratos. Cria-se um ciclo vicioso: na medida em que o consumidor não consegue diferenciar um produto de melhor qualidade, ele só está disposto a pagar o menor preço. Como o produtor de maior qualidade, exatamente por seu produto ser superior, não consegue ofertar de maneira sustentável os bens e serviços a valores equivalentes àqueles dos produtores menos qualificados, ele acaba perdendo mercado. Observando esse movimento de forma reiterada, o que ocorre é uma saída de agentes econômicos mais qualificados, restando no mercado aqueles menos capacitados – por isso a expressão “seleção adversa”. Essa ideia foi elaborada por George Akerlof (1978), que infere que o preço da desonestidade não reside apenas no quanto um consumidor é enganado, mas também inclui a perda incorrida em fazer com que negócios legítimos parem de existir.

Trazendo a ideia para o caso concreto, chega-se ao ponto em que as empresas que cumprem com suas obrigações tributárias enfrentam uma gradual queda da demanda por seus produtos, vez que esses são escolhidos majoritariamente pelo preço. Desse modo, produtos de boa qualidade e agentes econômicos em dia com o Fisco podem vir a ser eliminados do mercado. Os sonegadores beneficiam-se da assimetria de informações, vez que os consumidores não são capazes de identificar imediatamente o motivo ilícito que leva aos preços inferiores, o que faz com que os demais competidores também tenham que apelar para práticas evasivas e para produtos de pior qualidade para que possam se manter competitivos no mercado em questão. Para além do efeito direto de perda de qualidade, os consumidores podem também ser afetados pela diminuição da competição, já que os agentes econômicos que não desejam se engajar nos ilícitos tributários perdem cada vez mais espaço e podem, eventualmente, vir a efetivamente sair do mercado.

6. CONCLUSÃO

Considerando o exposto, entendemos que determinadas práticas tributárias podem estar na origem de distúrbios concorrenciais e, portanto, devem ser caracterizadas como infrações à ordem econômica. Como visto ao longo desse artigo, as discussões travadas no Cade, nos poderes judiciário e no legislativo possuem em comum o fato de que reconhecem que práticas evasivas reiteradas podem ofender a livre concorrência.

Nesse cenário, através da elaboração de uma proposta de filtro de análise, baliza-se um caminho pragmático para que as autoridades concorrenciais possam analisar determinadas condutas como infrações à ordem econômica. A importância dessa análise se destaca ao considerarmos a potencialidade de riscos irreversíveis à concorrência em mercados de alta tributação e baixa margem de lucro.

Dessa forma, ao longo desse artigo, propusemos cinco etapas cumulativas de análise que poderiam ser adotadas pelo Cade para auxiliar na verificação de ilicitude concorrencial decorrente de práticas tributárias. São elas: (i) reiteração da prática evasiva; (ii) alta tributação e baixa margem de lucro; (iii) aumento significativo da participação de mercado; (iv) correlação entre a maior participação de mercado e a conduta evasiva; e, por fim, (v) a verificação de dano efetivo à concorrência.

Entendemos que avançar no diálogo entre o direito tributário e concorrencial mostra-se mui-

to relevante no atual contexto e é essencial que saibamos delimitar as condutas que, além de ilícitos tributários, efetivamente podem ter impactos concorrenciais que merecem ser analisados pela autoridade concorrencial, daquelas que, não obstante possam vir a ter impactos gerais no ambiente competitivo, fogem ao escopo de atuação da autoridade antitruste. O esforço aqui empreendido é um primeiro passo nessa direção, na busca de contribuir com o desenvolvimento das políticas públicas e também da pesquisa nessa seara.

7. REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. Revista dos Tribunais, p. 167-168, 1968.

AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, 1970.

BRAZUNA, José Luis Ribeiro. Defesa da Concorrência e Tributação – à luz do artigo 146-A da Constituição. **Série Doutrina Tributária Vol. II**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MENGARDO, Bárbara; COURA, Kalleo. Estados fecham cerco aos devedores contumazes. **Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/estados-fecham-cerco-aos-devedores-contumazes-03052017>. Acesso em 05 set. 2019.

DE OLIVEIRA, Antônio Claudio Mariz. **Direito Penal Tributário Contemporâneo**: Estudo de Especialistas. São Paulo: Editora Atlas, 1996, p. 109

MENGARDO, Bárbara; COURA, Kalleo. Estados fecham cerco aos devedores contumazes. **Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/estados-fecham-cerco-aos-devedores-contumazes-03052017>. Acesso em 05 set. 2019.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre concorrência e tributação. **Grandes questões atuais do Direito Tributário**, v. 11, p. 241-271, 2007.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre concorrência e tributação. **Grandes questões atuais do Direito Tributário**, v. 11, p. 241-271, 2007.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. São Paulo: Editora Forense, 2005.

SILVEIRA, Rodrigo, Maito da. **Tributação e Concorrência** – Série Doutrina Tributária. Vol. IV, São Paulo: Quartier Latin, 2011.

Processos Administrativos e Consultas do Cade

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.005837/1998-4**. Representante: Agendas Pombo-Lidberg Ltda. Representada: Asta Participações e Representações Ltda. e Renação Comércio e Importação e Indústria Ltda. Data de julgamento: 12 abr. de 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08700.002374/1999-33**. Representante: Cerpasa – Cervejaria paraense S/A. Representada: Distribuidora Amapaense de Bebida Ltda. – DABEL. Data de julgamento: 05 out. 2004.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.000804/2001-**

71. Representantes: Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos do Estado de Goiás e outros. Representada: Associação dos Consumidores de Medicamentos – ACOM e outros. Data de julgamento: 03 fev. 2009

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.002528/2001-85.** Representante: ABITAM - Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal. Representadas: Açoborja Ind. e Com. Ltda.; Alphargal S/A - Galvanização e Tubos; Comafal Comercial ind. de Ferro e Aço Ltda. Metais Ltda.; Ernbu Tubos Ind. Com. e Beneficiamento de Produtos Siderúrgicos Ltda.; Manchester Ferro e Aço Ltda.; Metaipack Fitas e Perfilados Ltda.; Grupo Vanzin e Ferrobraz Ind. Ltda. Data de julgamento: 22 fev. 2006.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.006665/2001-99.** Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Livre do Estado do Espírito Santo (SINDELIVRE / ES); Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional do Estado do Espírito Santo (SENALBA / ES); Associação Brasileira de Franchising (ABF). Representadas: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCCA). Data de julgamento: 31 jul. 2006.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.003648/2005-23.** Representante: FRAS-LE S.A., Representada: SYL Industrial Ltda. Data de julgamento: 11 nov. 2009.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.004657/2006-12.** Representante: Jofund S.A. Representada: Funderg Hipper Freios Ltda.; Invicta Vigorelli Metalúrgica Ltda.; Metalúrgica D S Ltda.; Sada Siderúrgica Ltda. Data de julgamento: 16 dez. 2009.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Averiguação Preliminar nº 08012.001022/2008-25.** Representantes: Sindicato da Indústria da Extração do Sal no Estado do Rio Grande do Norte - SIESAL e a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte – FIERN. Representada: Sociedade Anônima Empresa Marítima - Empremar S.A. Data de julgamento 25 jan. 2012.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Consulta nº 0038/99.**

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Consulta nº 08700.002380/2006-35. Consultentes: Philips da Amazônia Indústria Eletrônica Ltda., Panasonic do Brasil Ltda, Sony Brasil Ltda., Semp Toshiba S.A. Data de julgamento: 13 jun. 2007.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Procedimento Administrativo 08012.006746/1997-41.** Representantes: ABERC - Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas e SINDEREC - Sindicato das Empresas de Refeições Coletivas dos Estados de SP, RJ, MG, SC, RS e PR. Representados: SESI - Serviço Social da Indústria dos Estados de SP, RJ, MG, RS, SC e PR. Data de julgamento: 06 abr. 2005.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Procedimento Administrativo nº 08012.004325/2007-19.** Representantes: Associação dos Fabricantes dos Refrigerantes do Brasil - AFEBRAS. Representadas: Coca-Cola Indústria Ltda., Recofarma Indústria do Amazonas Ltda, CVI Refrigerantes, VONPAR Refrescos. Data da decisão: 09 out. 2012.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Procedimento Administrativo (Petição) nº 08700.003984/2010-85.** Requerente: Sindicato da indústria do Fumo do Estado de São Paulo - Sindi-

fumo/SP. Interessada: Souza Cruz S.A. Data da decisão: 31 ago. 2012.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08000.018405/1997-11**. Representante: ABRAS - Associação Brasileira de Supermercados. Representadas: COPERHODJA/ Data de julgamento: 27 mar. 2002.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08000.004542/1997-13**. Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos de Florianópolis; Sindicato do Comércio Varejista e Atacadista de Produtos Farmacêuticos de Tubarão e Região, Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos de Criciúma, Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos do Vale do Itajaí e Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos de Joinville. Representada: Serviço Social da Indústria – SESI.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.000668/1998-06**. Representante: Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos no Estado Rio Grande do Sul – SINPROFAR. Representada: Serviço Social da Indústria – SESI. Data de julgamento: 17 dez. 2003.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.007044/1999-00**. Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos de Londrina – SINFARLON. Usimed Paraná – Cooperativa de Usuários do Sistema Unimed do Estado do Paraná. Data de julgamento: 13 maio 2009.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.000208/1999-79**. Representante: Nereu Crispin e Nilppa Comercial de Materiais de Construção Ltda. Representada: Sociedade dos Mineradores de Areia do Rio Jacuí Ltda. – SMARJA. Data do julgamento: 19 jun. 2002.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.007104/2002-98**. Representante: Nellitex indústria Têxtil Ltda. Representada: Têxtil J. Serrano Ltda. Data de julgamento: 07 abr. 2010.

Processos (STF)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Cautelar 1.657-MC/RJ**. Autor: AMERICAN VIRGINIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE TABACOS LTDA. Réu: União. Min. Rel. Joaquim Barbosa. Ação Cautelar: 0003964-56.2013.4.01.3823/TRF-1/MG.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI nº 3.952**. Requerente: PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO – PTC. Intimado: Presidente da República. Min. Rel. Joaquim Barbosa.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI nº 4.854**. Requerente: CSPB – Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Intimado: Governador do Estado de Rondônia. Min. Rel. Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 550.769/RJ**. Recorrente: AMERICAN VIRGINIA INDÚSTRIA COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE TABACOS LTDA. Recorrido: União. Min. Rel. Joaquim Barbosa.

Leis e Projetos de Leis

GOIÁS. **Lei nº 19.665/2017**. Altera a Lei nº 11.651/91, que institui o Código Tributário do Estado de

Goiás.

BAHIA. **Lei nº 13.199/2014**. Altera as Leis no 3.956, de 11 de dezembro de 1981, no 6.348, de 17 de dezembro de 1991, no 7.014, de 04 de dezembro de 1996, no 12.617, de 28 de dezembro de 2012, e no 12.620, de 28 de dezembro de 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 48.494/2011**. Regulamenta o art. 2º da Lei nº 13.711, de 6 de abril de 2011, que define contribuinte devedor contumaz e trata do Regime Especial de Fiscalização, e modifica o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS).

SENADO FEDERAL. **PLS nº 284/2017**. Regula o art. 146-A da Constituição Federal.