

A RETÓRICA NO PROCESSO LEGISLATIVO TRIBUTÁRIO: A IMPORTÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DO “LOBBY”¹

Juliano Lira Guimarães²

Lúcio Grassi de Gouveia³

Thaciano Rodrigues de Azevedo⁴

RESUMO: O artigo examina como a retórica e o lobby influenciam o processo legislativo tributário no Brasil, propondo diretrizes para regulamentar o lobby e aumentar a transparência e justiça. O problema central é entender essa influência e a contribuição da regulamentação do lobby. Utilizando uma abordagem teórica, o estudo explora a aplicação da retórica nos discursos legislativos e a prática do lobby, destacando a importância da transparência. A metodologia inclui a análise de textos clássicos e contemporâneos sobre retórica e lobby, além de estudos de caso brasileiros. Os resultados indicam que a retórica é crucial na persuasão legislativa e que o lobby pode tanto enriquecer o debate quanto representar riscos de corrupção se não regulamentado. Conclui-se que a regulamentação do lobby, baseada em modelos internacionais, pode promover um sistema tributário mais justo e equitativo, fortalecendo a democracia.

Palavras-chave: Retórica, “Lobby” e Processo legislativo.

ABSTRACT: The article examines how rhetoric and lobbying influence the legislative process in Brazil, proposing guidelines to regulate lobbying and increase transparency and justice. The central issue is to understand this influence and the contribution of lobbying regulation. Using a theoretical approach, the study explores the application of rhetoric in legislative speeches and lobbying practices, highlighting the importance of transparency. The methodology includes the analysis of classical and contemporary texts on rhetoric and lobbying, as well as Brazilian case studies. The results indicate that rhetoric is crucial in legislative persuasion and that lobbying can both enrich debate and pose corruption risks if not regulated.

¹ Recebido em 24/11/2024 e aceito em 23/12/2024.

² É Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Especialista em Direito Tributário na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. Especializado em Direito Civil e Empresarial pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela Universidade Potiguar (2008). Atualmente é Advogado.

³ Professor Adjunto III da Universidade Católica de Pernambuco, onde é pesquisador e leciona nos cursos de graduação, especialização, Mestrado e Doutorado em Direito. Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Pernambuco (1989), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1994) e Doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade de Lisboa (2002). Atua nas áreas de Direito Processual Civil e Hermenêutica Jurídica, Membro do grupo de pesquisa LOGOS - Processo, Linguagem e Tecnologia. Parecerista em diversos periódicos jurídicos, dentre outros: RBDPRO, Revista Eletrônica de Direito Processual, Revista do Centro de Estudos Judiciários da Justiça Federal e Revista da Esmape. Coordenador de Publicações da ENFAM/STJ. Membro da ABDPRO (Associação Brasileira de Direito Processual). Secretário Adjunto do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Membro da ANNEP (Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo). Já exerceu o magistério na condição de professor visitante em diversas pós-graduações brasileiras. Autor de diversas publicações jurídicas. Juiz de Direito em Recife-PE. Desembargador Substituto no período de 2005 a 2007.

⁴ Doutorando pela Universidade Católica de Pernambuco. Mestre em Direito pelo IDP-Brasília; Pós-graduado em Direito Tributário pelo IBET; Pós-Graduado em Direito Processual Civil; Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Advogado sócio do Escritório Azevedo e Frade; e Procurador do Município de João Pessoa, exercendo a função de Chefe Consultivo, desde 2015.

The conclusion is that lobbying regulation, based on international models, can promote a more just and equitable tax system, strengthening democracy.

Keywords: Rhetoric, Lobbying, Legislative Process.

INTRODUÇÃO

O processo legislativo tributário no Brasil é, correntemente, criticado por se desgarrar da ciência do direito tributário e, além disso, implicando decisões com forte impacto na economia e na sociedade. Isso evidencia que a elaboração de leis tributárias envolve não apenas aspectos técnicos e jurídicos, mas também a influência de diversas forças políticas e econômicas.

Nesse contexto, a retórica desempenha um papel crucial na persuasão e na construção de argumentos que moldam o processo legislativo. Além disso, a prática do lobby, que envolve a tentativa de influenciar legisladores em favor de interesses específicos, é um componente importante e, muitas vezes, controverso desse processo.

A importância da regulamentação do lobby no Brasil tem sido amplamente discutida, especialmente diante de escândalos de corrupção e influência indevida no processo legislativo. A falta de transparência e a potencial distorção das decisões legislativas em benefício de interesses particulares representam riscos significativos para a justiça fiscal e a equidade tributária.

Portanto, compreender como a retórica é utilizada no lobby e sua influência no processo legislativo tributário é essencial para propor medidas que aumentem a transparência e a integridade desse processo.

À luz desse contexto, o presente estudo parte do seguinte problema: como a retórica e o lobby influenciam o processo legislativo tributário no Brasil e de que maneira a regulamentação do lobby pode contribuir para um processo mais transparente e justo?

O objetivo geral é analisar a influência da retórica e do lobby no processo legislativo tributário no Brasil e propor diretrizes para a regulamentação do lobby visando aumentar a transparência e a justiça nesse processo.

Os objetivos específicos são: (i) examinar a aplicação da retórica no processo legislativo tributário, identificando como os discursos persuasivos moldam as decisões legislativas; (ii) avaliar a prática do lobby no contexto legislativo brasileiro,

destacando sua regulamentação pode ser benéfica para o processo de elaboração das leis tributárias.

Tem-se como hipótese inicial de estudo a ideia de a regulamentação adequada do lobby, aliada a uma compreensão da retórica aplicada no processo legislativo tributário, pode contribuir significativamente para aumentar a transparência, reduzir a influência indevida de interesses particulares e promover um sistema tributário mais justo e equitativo no Brasil.

I FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA RETÓRICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

A retórica, desde os tempos antigos, tem sido estudada como a arte de bem falar e persuadir. Aristóteles, em sua obra "Retórica", define a retórica como a faculdade de observar, em cada caso, o que é próprio para ciar a persuasão. Nenhuma outra arte possui tal função" (ARISTÓTELES, tradução, p. 44, 2011). A função da retórica, ainda segundo o discípulo de Platão, não é unicamente a persuasão, mas sobretudo discernir o meio de persuasão em cada caso.

Para Aristóteles, os elementos do discurso são o orador, o assunto e a pessoa a que se dirige o discurso. Este último elemento, o ouvinte, determina o objeto e finalidade do discurso. A depender do ouvinte, portanto, temos os discursos deliberativo, forense e demonstrativo (ARISTÓTELES, tradução, 2011).

O discurso deliberativo, também conhecido como político, tem como propósito aconselhar ou dissuadir, focando-se no futuro. Esse gênero é utilizado em assembleias políticas e debates públicos, com o objetivo de influenciar decisões sobre ações futuras, como políticas públicas e legislação.

O discurso forense, ou judicial, visa acusar ou defender, concentrando-se no passado. É empregado em tribunais e julgamentos, buscando determinar a justiça ou injustiça de ações passadas para alcançar um veredicto favorável.

Já o discurso demonstrativo, também chamado de epidíctico, tem a finalidade de louvar ou censurar, focando-se no presente. É usado em cerimônias, eventos públicos e ocasiões solenes para enaltecer virtudes ou criticar defeitos, frequentemente celebrando feitos ou pessoas.

Buscamos essa classificação de Aristóteles para demonstrar que não é nova a ideia de que a retórica compõe o discurso político, mais precisamente relacionada ao discurso deliberativo. Essa constatação é importante, pois os representantes do povo são eleitos com ideais e plataformas políticas, contudo são ouvintes como qualquer outros e, logo, passíveis de persuasão pelos diversos grupos de interesse.

João Maurício Adeodato vai além, considerando a retórica (a material ou existencial) como componente da realidade, pois está seria um produto da própria retórica, mais precisamente a apreensão do relato vencedor.

A retórica material não quer dizer apenas que o conhecimento do mundo é intermediado pelo aparato cognoscitivo do ser humano, com sugeriu Kant, ou mesmo intermediado pela linguagem mais tradicional. Significa dizer que a própria realidade é retórica, pois toda percepção se dá na linguagem. A retórica material compõe a relação do ser humano com o meio ambiente, é o conjunto de relatos sobre o mundo que constitui a própria existência humana. A pergunta mesma sobre alguma "realidade ontológica" por trás da linguagem não tem qualquer sentido, pois o ser humano é linguisticamente fechado em si mesmo, em um universo de signos, sem acesso a qualquer "objeto" para além dessa circunstância. (ADEODATO, 2014, p. 21)

Isso não implica dizer que a realidade seja subjetiva, pois o grau de realidade de um relato está sujeito ao controle público da linguagem. Por isso, "o estudo da retórica material procura descrever como a linguagem constitui a realidade" (ADEODATO, 2014, p. 23).

Portanto, deve-se entender a retórica não apenas como uma técnica de comunicação, mas como uma ferramenta que molda a compreensão e a construção da realidade. Essa compreensão é vital para o processo legislativo, onde a criação de leis e políticas públicas depende da habilidade de persuadir e articular ideias de forma eficaz.

No contexto jurídico, a retórica assume um papel ainda mais central. Perelman e Olbrechts-Tyteca (2014) desenvolvem a ideia de que a argumentação jurídica é intrinsecamente retórica, uma vez que busca persuadir através de argumentos sólidos e bem estruturados. A "Nova Retórica" de Perelman propõe que o discurso jurídico não apenas comunica normas, mas também constrói significados e influencia a percepção dos interlocutores sobre a justiça e a equidade.

Katharina Sobota, em seu texto "NAO MENCIONE A NORMA!", critica a visão simplista de que o direito é um sistema de normas explícitas. Ela argumenta que, na prática jurídica, as decisões não são governadas por normas universais, mas por "regularidades" que são padrões dinâmicos e mutáveis de comportamento (SOBOTA, 2021). Essas regularidades são construídas e articuladas pelos participantes do sistema jurídico,

refletindo uma visão retórica do direito onde a persuasão e a adaptação ao contexto são essenciais.

Sobota enfatiza que a prática jurídica é moldada por um discurso que utiliza elementos implícitos e regulares, em vez de normas explícitas e fixas. Ela destaca a importância dos "entimemas", argumentos retóricos que omitem certas premissas porque são consideradas óbvias ou triviais, permitindo aos juízes e advogados uma maior flexibilidade na argumentação (SOBOTA, 2021).

Manuel Atienza, em sua obra "As Razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica", complementa essa visão ao afirmar que "a argumentação jurídica é essencialmente prática e se realiza em um contexto de incerteza e disputa" (ATIENZA, 2013). Atienza sublinha a importância da argumentação como um processo dinâmico e adaptativo, que busca não apenas aplicar normas, mas persuadir e construir consensos em contextos complexos e variáveis.

A aplicação da retórica no processo legislativo tributário se manifesta através da elaboração e defesa de propostas legislativas. Parlamentares, assessores e lobistas utilizam estratégias retóricas para persuadir outros legisladores e o público sobre a necessidade e a justiça de determinadas medidas tributárias. A capacidade de construir argumentos convincentes e de antecipar e responder às objeções é crucial para o sucesso legislativo.

Bernardo Motta Moreira (2021), em sua obra "A Governamentalização do Poder de Tributar", explora como a retórica é utilizada no processo legislativo tributário. Ele discute a importância da clareza e da persuasão nos discursos legislativos, bem como a necessidade de uma assessoria técnica qualificada para fundamentar as proposições de forma convincente. Moreira também aborda a influência de interesses políticos e econômicos no processo legislativo, destacando a necessidade de regulamentar práticas como o lobby para garantir um processo mais transparente e justo.

Os fundamentos teóricos da retórica no processo legislativo revelam que a persuasão é uma ferramenta essencial na elaboração de leis tributárias. A retórica, entendida como a arte de construir e comunicar argumentos convincentes, é central para o sucesso legislativo. A compreensão das regularidades retóricas, como proposto por Sobota, e a aplicação prática desses conceitos, como discutido por Moreira, fornecem uma base sólida para analisar e melhorar o processo legislativo tributário.

2 PROCESSO LEGISLATIVO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O processo legislativo tributário no Brasil é caracterizado por uma complexa interação entre interesses políticos, econômicos e a necessidade de adequação técnica. A Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes fundamentais para a criação e modificação de tributos, mas a aplicação prática dessas diretrizes revela desafios significativos que envolvem a influência de diversos atores e interesses.

Bernardo Motta Moreira (2021), em sua obra "A Governamentalização do Poder de Tributar", destaca a complexidade técnica e a necessidade de fundamentação jurídica no processo legislativo tributário. Ele argumenta que "a elaboração de normas tributárias exige não apenas conhecimento jurídico, mas também uma compreensão profunda das implicações econômicas e sociais das medidas propostas". Essa necessidade de especialização técnica torna o processo particularmente desafiador, uma vez que os legisladores devem equilibrar o conhecimento especializado com as demandas políticas e sociais.

No âmbito federal, as propostas de leis tributárias são frequentemente iniciadas pelo Poder Executivo, que detém a prerrogativa de encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são exemplos de instrumentos legislativos que frequentemente incluem dispositivos tributários. A tramitação dessas propostas segue um rito legislativo específico, envolvendo comissões temáticas, audiências públicas e debates plenários.

Uma das principais críticas ao processo legislativo tributário brasileiro é a influência de interesses políticos e econômicos na elaboração das normas. José Afonso da Silva (2013) discute como grupos de interesse, como empresas e setores específicos da economia, exercem pressão sobre os legisladores para obter benefícios fiscais ou evitar aumentos de tributos. Este fenômeno, conhecido como lobby, pode comprometer a equidade e a justiça do sistema tributário. Silva ressalta que "o lobby, embora legítimo em muitos aspectos, quando não regulamentado adequadamente, pode levar a distorções significativas nas políticas públicas".

Casos notórios de lobby legislativo no Brasil incluem a atuação de grandes empresas e setores econômicos específicos. Por exemplo, a bancada do agronegócio, frequentemente chamada de "bancada ruralista", tem uma influência significativa no Congresso Nacional e frequentemente atua para obter isenções fiscais e outras vantagens para

o setor agrícola. Outro exemplo é a atuação do setor de telecomunicações, que tem exercido forte influência para moldar a legislação de maneira que beneficie suas operações e minimize sua carga tributária.

Bernardo Motta Moreira (2021) destaca a necessidade de regulamentação do lobby no Brasil como uma medida crucial para aumentar a transparência e a integridade do processo legislativo tributário. Ele argumenta que "a regulamentação do lobby permitiria uma maior clareza sobre as influências externas no processo legislativo, promovendo uma maior accountability dos legisladores e garantindo que as decisões tributárias sejam tomadas com base no interesse público, e não em interesses particulares".

A aplicação da retórica no processo legislativo tributário é outra dimensão importante a ser considerada. Como discutido no capítulo anterior, a retórica envolve a construção de argumentos persuasivos e a capacidade de influenciar a opinião dos legisladores e do público. A habilidade de utilizar estratégias retóricas eficazes é essencial para os parlamentares e lobistas que buscam aprovar ou modificar leis tributárias. A retórica, combinada com uma compreensão técnica das normas tributárias, pode ser uma ferramenta poderosa para moldar o processo legislativo.

O processo legislativo tributário no Brasil, portanto, é uma arena onde se entrelaçam influências políticas e econômicas, estratégias retóricas e a necessidade de conhecimento técnico. A compreensão desses elementos é fundamental para analisar e aprimorar a elaboração das leis tributárias, garantindo que elas sejam justas, equitativas e transparentes.

3 O PAPEL DO LOBBY NO PROCESSO LEGISLATIVO

O lobby, segundo José Afonso da Silva (2013), é definido como a atividade de influenciar decisões políticas em favor de interesses específicos. No Brasil, o lobby é uma prática comum e envolve a comunicação de informações, persuasão e negociação entre representantes de grupos de interesse e decisores políticos. Esses grupos podem incluir associações empresariais, sindicatos, ONGs e empresas privadas, cujo objetivo é garantir que as perspectivas e necessidades de determinados setores sejam levadas em consideração durante a elaboração de políticas públicas e leis.

O lobby pode ter tanto influências positivas quanto negativas no processo legislativo. Do lado positivo, o lobby pode enriquecer o debate legislativo ao fornecer informações especializadas e técnicas que os legisladores podem não possuir. Segundo Bernardo Motta Moreira (2021), "o lobby, quando praticado de forma transparente e ética, pode contribuir para a elaboração de políticas públicas mais informadas e equilibradas". A presença de especialistas e representantes de setores econômicos pode ajudar a identificar problemas e propor soluções que atendam melhor às necessidades da sociedade.

Por outro lado, o lobby pode ter influências negativas, especialmente quando não é regulamentado de forma adequada. A falta de transparência nas atividades de lobby pode levar à corrupção e à captura do interesse público por interesses privados. Quando grupos de interesse têm acesso privilegiado aos legisladores e conseguem influenciar decisões em benefício próprio, o resultado pode ser a aprovação de leis que favorecem apenas uma minoria, em detrimento do bem-estar geral.

Diversos casos ilustram como o lobby opera no contexto legislativo brasileiro. Um exemplo notório é a atuação da bancada ruralista, que representa os interesses do agronegócio no Congresso Nacional. Esta bancada tem sido eficaz em influenciar a legislação agrária e tributária, obtendo isenções fiscais e outras vantagens para o setor agrícola. Outro exemplo é a atuação do setor de telecomunicações. As grandes empresas de telecomunicações no Brasil têm exercido forte influência para moldar a legislação de maneira que beneficie suas operações e minimize sua carga tributária. A Lei Geral de Telecomunicações de 1997, por exemplo, foi significativamente influenciada por lobby, resultando em um ambiente regulatório favorável às grandes empresas do setor.

No contexto internacional, os Estados Unidos oferecem um exemplo robusto de regulamentação do lobby. O Lobbying Disclosure Act de 1995 estabelece regras claras para o registro e a divulgação das atividades de lobby, promovendo a transparência. Da mesma forma, a União Europeia implementou o Registro de Transparência, um mecanismo voluntário que busca aumentar a visibilidade das interações entre lobistas e instituições europeias.

A regulamentação do lobby no Brasil é um tema de crescente interesse. A ausência de uma regulamentação clara permite que muitas atividades de lobby ocorram na sombra, sem transparência ou accountability. Bernardo Motta Moreira (2021) propõe que o Brasil adote medidas semelhantes às dos Estados Unidos e da União Europeia para regulamentar o lobby, incluindo a criação de um registro de lobistas, a exigência de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby, e a implementação de códigos de conduta para os

profissionais de lobby. Tais medidas poderiam aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo, garantindo que as decisões políticas sejam tomadas com base no interesse público, e não em interesses privados.

O lobby desempenha um papel importante no processo legislativo brasileiro, influenciando a elaboração de leis e políticas públicas. Embora possa enriquecer o debate legislativo com informações especializadas, também apresenta riscos significativos de corrupção e captura do interesse público. A regulamentação adequada do lobby, aliada a uma compreensão profunda das estratégias retóricas utilizadas pelos lobistas, pode contribuir significativamente para um processo legislativo mais transparente, justo e eficaz.

4 NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY

A regulamentação do lobby é essencial para garantir a transparência e a integridade do processo legislativo. Diversos países ao redor do mundo implementaram mecanismos para regular as atividades de lobby, visando prevenir abusos e promover um ambiente legislativo mais justo. A experiência internacional oferece modelos valiosos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro.

Nos Estados Unidos, o Lobbying Disclosure Act de 1995 estabelece regras claras para o registro e a divulgação das atividades de lobby. Esta lei exige que os lobistas se registrem e apresentem relatórios periódicos sobre suas atividades, incluindo os temas abordados e os valores gastos. Esta transparência permite que o público e os legisladores conheçam as influências externas no processo legislativo, promovendo a accountability e reduzindo os riscos de corrupção (UNITED STATES, 1995).

Na União Europeia, o Registro de Transparência é um mecanismo voluntário que busca aumentar a visibilidade das interações entre lobistas e as instituições europeias. Embora não seja obrigatório, a adesão ao registro é incentivada, e as instituições europeias comprometem-se a interagir apenas com representantes de interesses que estejam registrados. Esta abordagem promove um nível elevado de transparência e contribui para a confiança pública nas decisões legislativas (EUROPEAN UNION, 2011).

No Brasil, a regulamentação do lobby é insuficiente e fragmentada. Atualmente, não há uma legislação abrangente que estabeleça regras claras para o registro e a atuação de lobistas. A ausência de regulamentação permite que muitas atividades de lobby

ocorram na sombra, sem transparência ou accountability, o que pode levar a práticas abusivas e à corrupção. José Afonso da Silva (2013) argumenta que "a falta de regulamentação adequada do lobby no Brasil compromete a integridade do processo legislativo, permitindo que interesses privados influenciem decisões políticas de maneira não transparente".

Casos emblemáticos de lobby no Brasil ilustram a necessidade urgente de regulamentação. A bancada ruralista, por exemplo, exerce forte influência no Congresso Nacional, frequentemente conseguindo benefícios fiscais e outras vantagens para o setor agrícola sem a devida transparência. Outro exemplo é a atuação das grandes empresas de telecomunicações, que moldam a legislação de maneira a favorecer suas operações e minimizar sua carga tributária, muitas vezes sem a divulgação adequada dessas influências.

Bernardo Motta Moreira (2021) defende que o Brasil deve adotar medidas semelhantes às praticadas internacionalmente para regulamentar o lobby. Ele propõe a criação de um registro obrigatório de lobistas, onde todos os profissionais de lobby seriam obrigados a se registrar e a divulgar suas atividades de maneira transparente. Moreira sugere que "a implementação de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby e a criação de códigos de conduta específicos para os profissionais de lobby podem aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo".

Além disso, é fundamental que a regulamentação inclua mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento das regras estabelecidas. A criação de um órgão independente para supervisionar as atividades de lobby e garantir o cumprimento da legislação pode ser uma medida eficaz para prevenir abusos e assegurar que as interações entre lobistas e legisladores ocorram de maneira ética e transparente.

Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional representam passos importantes nessa direção. O Projeto de Lei nº 4.391/2012, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), dispõe sobre a regulamentação da representação de interesses junto aos órgãos da administração pública federal. Este projeto visa estabelecer regras para o registro e a atuação de lobistas, exigindo transparência e accountability nas suas atividades (BRASIL, 2012). Outro projeto relevante é o Projeto de Lei nº 1.202/2007, que também busca regulamentar o lobby no Brasil, prevendo a criação de um registro de lobistas e a divulgação de encontros entre lobistas e autoridades públicas (BRASIL, 2007).

Em conclusão, a regulamentação do lobby no Brasil é uma necessidade urgente para garantir a transparência e a integridade do processo legislativo. As experiências internacionais fornecem modelos valiosos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro. A adoção de medidas como o registro obrigatório de lobistas, a divulgação transparente das

atividades de lobby e a implementação de códigos de conduta específicos pode contribuir significativamente para um processo legislativo mais justo e transparente, fortalecendo a democracia brasileira.

5 INTERSECÇÃO ENTRE RETÓRICA E LOBBY NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A intersecção entre retórica e lobby no processo legislativo brasileiro é um tema complexo que envolve a análise de como a persuasão e a argumentação são utilizadas para influenciar a elaboração de leis, especialmente no contexto tributário. A retórica, entendida como a arte de construir e comunicar argumentos convincentes, é central para o sucesso das atividades de lobby.

A retórica desempenha um papel crucial no lobby ao moldar as percepções e influenciar as decisões dos legisladores. Os lobistas utilizam técnicas retóricas para apresentar suas propostas de maneira convincente, destacando os benefícios de determinadas políticas e minimizando os possíveis impactos negativos. Segundo Bernardo Motta Moreira (2021), "a habilidade de construir argumentos persuasivos e de comunicar eficazmente seus pontos de vista é fundamental para o sucesso dos lobistas". Essa capacidade de persuasão é essencial para ganhar o apoio dos legisladores e influenciar a opinião pública.

Katharina Sobota, em seu texto "NAO MENCIONE A NORMA!", destaca a importância das regularidades retóricas no discurso jurídico. Ela argumenta que, na prática jurídica, as decisões são frequentemente moldadas por padrões dinâmicos e mutáveis de comportamento, conhecidos como regularidades, em vez de normas explícitas e fixas (SOBOTA, 2021). Essas regularidades são construídas e articuladas pelos participantes do sistema jurídico e refletem uma visão retórica do direito, onde a persuasão e a adaptação ao contexto são essenciais. No contexto do lobby, essas regularidades retóricas são utilizadas para adaptar os argumentos às expectativas e valores dos legisladores, tornando as propostas mais aceitáveis e persuasivas.

Estudos de caso no Brasil ilustram como a intersecção entre retórica e lobby influencia o processo legislativo. Um exemplo notório é a atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional. Esta bancada utiliza uma combinação de argumentos técnicos e emocionais para persuadir os legisladores a apoiar políticas favoráveis ao agronegócio.

Argumentos que destacam a importância do setor para a economia brasileira, a geração de empregos e a segurança alimentar são frequentemente usados para justificar isenções fiscais e outros benefícios. Além disso, a bancada ruralista utiliza narrativas que evocam a tradição e a identidade rural do Brasil, apelando aos valores culturais dos legisladores e da sociedade.

Outro exemplo é a atuação das grandes empresas de telecomunicações, que moldam a legislação de maneira a favorecer suas operações e minimizar sua carga tributária. As empresas utilizam argumentos técnicos complexos para demonstrar os benefícios econômicos e tecnológicos de suas propostas, bem como a necessidade de um ambiente regulatório favorável para promover a inovação e a competitividade. Esses argumentos são frequentemente complementados por apelos à modernização e ao desenvolvimento tecnológico do país, buscando alinhar suas propostas aos objetivos estratégicos do governo e da sociedade.

Esses casos mostram como a retórica é utilizada no lobby para construir argumentos que não apenas informam, mas persuadem e moldam as opiniões dos legisladores. A habilidade de adaptar os argumentos às expectativas e valores dos destinatários é essencial para o sucesso das atividades de lobby. As regularidades retóricas identificadas por Sobota são aplicáveis ao contexto do lobby, permitindo que os lobistas ajustem suas estratégias de comunicação para maximizar a persuasão e a eficácia de suas propostas.

Como conclusão, temos que a intersecção entre retórica e lobby no processo legislativo brasileiro é um aspecto fundamental para entender como as políticas públicas são formuladas e aprovadas. A aplicação das regularidades retóricas ao contexto do lobby permite que os argumentos sejam adaptados de maneira mais eficaz, aumentando a influência dos grupos de interesse no processo legislativo. Estudos de caso no Brasil ilustram como a combinação de argumentos técnicos e emocionais pode ser utilizada para persuadir os legisladores e moldar a legislação em benefício de determinados setores.

6 NOTÍCIAS DE “LOBBY” E INTERESSES NA APROVAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA (EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 132/2023)

A aprovação da Emenda Constitucional 132/2023, que instituiu a reforma tributária no Brasil, foi cercada por intensas negociações e a atuação de diversos grupos de interesse, evidenciando a prática do lobby no processo legislativo.

A reforma tributária, promulgada em 20 de dezembro de 2023, unificou cinco tributos sobre o consumo em dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Este novo modelo busca simplificar o sistema tributário e promover a justiça fiscal, mas também gerou debates acalorados sobre seus impactos (Congresso em Foco, 2023).

Durante o processo de tramitação, a Fecomercio-SP, uma das entidades empresariais mais influentes, participou ativamente das discussões, realizando reuniões com membros do parlamento e oferecendo sugestões para o aperfeiçoamento do texto. O foco principal das negociações girou em torno do impacto da reforma nas empresas optantes pelo Simples Nacional e no possível aumento da carga tributária para o setor de serviços (SINDICOMIS, 2023).

Além disso, a bancada ruralista, que representa os interesses do agronegócio, também teve um papel significativo nas negociações. Esta bancada buscou garantir que as novas regras tributárias não prejudicassem o setor agrícola, que já conta com diversos benefícios fiscais. Segundo a Agência Brasil, a aprovação da reforma foi um marco histórico, resultado de um diálogo intenso entre parlamentares, governo e setores da sociedade (Agência Brasil, 2023).

O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, destacou que a aprovação da reforma não foi um ato autoritário, mas sim fruto de uma negociação política intensa e permanente com diversos setores da sociedade brasileira (Portal da Câmara dos Deputados, 2023). Esta declaração reflete a complexidade e a importância do lobby no processo legislativo, onde a articulação e a persuasão são fundamentais para alcançar um consenso.

Outro importante exemplo da força do lobby na reforma tributária brasileiras, diz respeito à regra que equipara os salários dos auditores fiscais municipais e estaduais ao teto do Supremo Tribunal Federal (STF). Esse destaque, aprovado por 324 votos a 142, foi incluído após pressão significativa de sindicatos de auditores fiscais. O relator da proposta, Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), havia inicialmente removido esse trecho, mas ele foi reinsertado durante as negociações (Poder360, 2023).

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) destacou a importância dessa conquista para a categoria, afirmando que a medida dá dignidade e estímulo aos profissionais responsáveis pela arrecadação de tributos, equiparando seus benefícios aos de outras carreiras jurídicas, como juízes e promotores (ANFIP, 2023).

O "Pacto de Brasília", uma coalizão de entidades representativas dos auditores fiscais, também teve um papel crucial na defesa dessa pauta. As entidades que compõem o pacto trabalharam juntas para garantir a inclusão do teto remuneratório na emenda, argumentando que a medida é essencial para a valorização da carreira e para a eficiência da administração tributária no país (Pública, 2024).

A experiência com a Emenda Constitucional 132/2023 mostra a necessidade urgente de regulamentar o lobby no Brasil. Medidas como a criação de um registro obrigatório de lobistas, a exigência de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby e a implementação de códigos de conduta específicos são essenciais para aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo.

CONCLUSÃO

O presente estudo explorou a intersecção entre retórica e lobby no processo legislativo tributário brasileiro, destacando a importância dessas práticas na elaboração de leis e políticas públicas. Observou-se que a retórica desempenha um papel crucial na persuasão e construção de argumentos que moldam as decisões legislativas. Além disso, o lobby, quando realizado de forma transparente e ética, pode enriquecer o debate legislativo com informações especializadas, embora apresente riscos de corrupção e captura do interesse público se não regulamentado adequadamente.

A análise teórica demonstrou que a retórica, desde Aristóteles até os teóricos contemporâneos como Perelman e Sobota, é uma ferramenta essencial para a argumentação jurídica e legislativa. A aplicação prática desses conceitos no contexto legislativo tributário revela que a habilidade de construir argumentos convincentes é central para o sucesso legislativo e para a defesa de interesses diversos.

No Brasil, o processo legislativo tributário é marcado por influências políticas e econômicas significativas. A atuação de grupos de interesse, como a bancada ruralista e as grandes empresas de telecomunicações, exemplifica como o lobby pode moldar a legislação em benefício de setores específicos. Esses exemplos ressaltam a necessidade urgente de regulamentação do lobby para garantir a transparência e a integridade do processo legislativo.

A experiência internacional, como a regulamentação do lobby nos Estados Unidos e na União Europeia, oferece modelos valiosos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro. A criação de um registro obrigatório de lobistas, a exigência de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby e a implementação de códigos de conduta específicos são medidas propostas que podem aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo.

Em suma, a regulamentação adequada do lobby, aliada a uma compreensão profunda da retórica aplicada no processo legislativo tributário, pode contribuir significativamente para aumentar a transparência, reduzir a influência indevida de interesses particulares e promover um sistema tributário mais justo e equitativo no Brasil. A adoção dessas medidas é essencial para fortalecer a democracia e garantir que as decisões políticas sejam tomadas com base no interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*. São Paulo: Noeses, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. Congresso promulga emenda constitucional da reforma tributária. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ANFIP. Promulgação da Emenda 132/23 consolida pautas dos Auditores. Disponível em: <https://www.anfip.org.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ARISTÓTELES. *Retórica*. Tradução, textos adicionais e notas Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2011.

ATIENZA, Manuel. *As Razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.202, de 2007. Regulamenta o exercício da atividade de lobby e a defesa de interesses no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/345600>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.391, de 2012. Dispõe sobre a regulamentação da representação de interesses, conhecida como lobby, junto aos órgãos da administração pública federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/561155>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CONGRESSO EM FOCO. Reforma tributária: veja a íntegra do texto final, a Emenda Constitucional 132. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

EUROPEAN UNION. Transparency Register. Brussels, 2011.

MOREIRA, Bernardo Motta. A Governamentalização do Poder de Tributar: Desafios do Processo Legislativo Tributário. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. Tratado da Argumentação: A Nova Retórica. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Poder360. Câmara aprova salário de auditores igual a teto do STF na tributária. Disponível em: <https://www.poder360.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reforma tributária é promulgada pelo Congresso; Lira prevê a geração de milhares de empregos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Pública. Pacto de Brasília defende regulamentação urgente da EC 132/23. Disponível em: <https://www.publica.org.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SINDICOMIS. **Reforma tributária é aprovada:** entenda as mudanças com a Emenda Constitucional 132/2023. Disponível em: <https://sindicomis.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SOBOTA, Katharina. **NAO MENCIONE A NORMA!**. Universidade de Jena, 2021.

UNITED STATES. **Lobbying Disclosure Act of 1995**. Public Law 104-65, 104th Congress. Washington, D.C., 1995.

