

INCENTIVOS FISCAIS SOB A ÓPTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

TAX INCENTIVES FROM THE PERSPECTIVE OF LAW AND ECONOMICS

MATEUS ROCHA DE LISBÔA

Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-graduando em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogado atuante na área de Direito Tributário.
mateusrochalisboa95@gmail.com

Resumo: A presente pesquisa busca empreender aproximação da análise econômica do Direito e dos incentivos fiscais de ICMS. Para tanto, desenvolve exposição prévia a respeito de tal vertente teórica, expondo sua origem, motivações, evolução histórica e limitações de aplicação. Em seguida, são expostos aspectos atinentes aos incentivos fiscais enquanto mecanismo constitucionalmente previsto para o desenvolvimento regional. O entendimento desenvolvido pelos incentivos fiscais se processará de maneira a abarcar sua compreensão conceitual, especialmente a partir da adoção da vertente construtivista lógico-semântica, sua tipologia e estrutura normativa enquanto norma jurídica indutora. Em seguida, este estudo desenvolve a relação existente entre análise econômica do Direito e incentivos fiscais, especialmente a partir de aberturas comunicativas situadas no sistema jurídico. No caso, tais aberturas manifestam-se a partir dos princípios da neutralidade, eficiência e justiça fiscal, âmbitos que possibilitam o reconhecimento de informações advindas do sistema econômico. Esta pesquisa assenta-se em metodologia consistente em revisão de literatura para a devida compreensão do estado da arte envolvendo a análise econômica do Direito e os incentivos fiscais.¹

Palavras-chaves: incentivos fiscais; análise econômica do direito; desenvolvimento regional; ICMS.

Abstract: This research seeks to approach the economic analysis of Law and ICMS tax incentives. To this end, it develops previous exposure regarding this theoretical aspect, exposing its origin, motivations, historical evolution and limitations of application. Then, aspects related to tax incentives are exposed as a constitutionally envisaged mechanism for regional development. The understanding developed by tax incentives will be processed in such a way as to encompass its conceptual understanding, especially from the adoption of the logical-semantic constructivist strand, its typology and normative structure as an inducing legal norm. Then, this study develops the relationship between economic analysis of law and tax incentives, especially from communicative openings located in the legal system. In this case, such openings are manifested from the principles of neutrality, efficiency and fiscal justice, areas that enable the recognition of information from the economic system. This research is based on a methodology that is consistent with a literature review for a proper understanding of the state of the art involving the economic analysis of law and tax incentives.

Keywords: tax incentives; law and economics; regional development; ICMS.

Sumário: 1. Considerações iniciais - 2. Análise econômica do direito: 2.1. Evolução da análise econômica do direito e desenvolvimento na doutrina brasileira; 2.2. Evolução da análise econômica do direito e desenvolvimento na doutrina brasileira - 3. Incentivos fiscais: 3.1. Incentivos fiscais e desenvolvimento regional; 3.2. Conceito e tipologia; 3.3. Estrutura normativa - 4. Análise econômica do direito e incentivos fiscais: 4.1. A relação entre eficiência e justiça fiscal; 4.2. Incentivos fiscais e neutralidade fiscal; 4.3. Limitações da análise - 5. Conclusão - 6. Referências

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O desenvolvimento da análise econômica do Direito na doutrina brasileiro vem se processando de maneira cada vez mais intensa. Em decorrência de tal fato, o fornecimento de informações de cunho econômico está sendo cada vez mais possibilitado para o enriquecimento da compreensão jurídica de maneira integral e ampla.

Dessa forma, a presente pesquisa busca desenvolver estudo dos incentivos fiscais a partir da ótica da análise econômica do Direito. Para tanto, se torna necessário empreender tripla compreensão prévia.

Primeiramente, o desenvolvimento da análise econômica do Direito, suas origens, objetivos e aplicação, demonstrando, ainda, as limitações que apresenta. Em seguida, deve-se proceder ao entendimento dos incentivos fiscais enquanto fenômeno inserido no contexto da política de desenvolvimento regional no país. Por fim, a compreensão das aberturas existentes no Direito, especialmente no subsistema tributário, para o desenvolvimento da teoria econômico em questão.

Assim, cabe destacar a teoria sistêmica de Niklas Luhmann (CALIENDO, 2009, p. 2). Para esta, a sociedade somente surge em decorrência do poder da linguagem que o ser humano apresenta, sendo que a atividade comunicativa é exercida através de uma operação de diferenciação, o que faz emergir sistemas, específicos e com identidades próprias.

Cada sistema em comento apresenta aberturas próprias, possibilitando a comunicação entre si. Para fins deste estudo, a tributação, enquanto objeto da pesquisa, é tida como produto intersistêmico, envolvendo Política, Economia e Direito (CALIENDO, 2009, p. 7).

Para o desenvolvimento deste estudo, adotar-se-á metodologia assentada na revisão de literatura, de modo que se torne possível compreender o atual estado da arte dessa temática. Como método, o hipotético-dedutivo, expondo as considerações gerais da análise econômica do Direito e dos incentivos fiscais para posterior verificação da relação existente entre ambos.

2. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A análise econômica do Direito surgiu no decorrer da segunda metade do século XX como alternativa à filosofia moral e política que predominava nos Estados Unidos

até então, sendo erigida a partir das seguintes características principais: (i) rejeição da autonomia do Direito frente à realidade econômica e social; (ii) recurso a métodos construídos a partir de outras áreas de conhecimento; e (iii) críticas à interpretação jurídica descolada da realidade social e econômica, focada exclusivamente em aspectos normativos, jurisprudenciais ou legais (CALIENDO, 2009, p. 13).

Nesse sentido, pode-se conceituar a análise econômica do Direito como (TEIXEIRA; SINAY; BORBA, 2014, p. 191):

(...) metodologia fortemente influenciada por um pragmatismo filosófico e por uma lógica consequencialista (já presentes nas anteriores escolas do utilitarismo benthamiano e do realismo jurídico norte-americano), de maneira que o foco de estudo passa a ser não mais a investigação do fato causador, mas sim os resultados que se pretende obter e os meios necessários para tanto. Valoriza-se, acima de tudo, a experiência, rejeitando-se dogmas e o formalismo jurídico.

Dessa maneira, foram desenvolvidos os seguintes postulados da análise econômica do Direito, quais sejam, (i) individualismo metodológico, segundo o qual os fenômenos coletivos são compreendidos a partir de decisões individuais; (ii) escolha racional, no sentido de que as decisões individuais são tomadas racionalmente para que se logre maximização dos interesses de cada um; (iii) preferências estáveis, de modo que haverá a estabilização de preferências em curto prazo; e (iv) equilíbrio, segundo o qual as interações políticas, jurídicas e econômicas tendem ao equilíbrio (CALIENDO, 2009, p. 15).

Como se observa, a análise econômica do Direito consiste em uma abordagem que observa o fenômeno jurídico a partir da interação comunicativa entre os sistemas normativo, político, econômico e social, de modo que pressupõe influências recíprocas entre cada um deles. O aspecto de maior destaque de tal análise, portanto, consiste na possibilidade de compreender determinado fenômeno de maneira mais complexa, envolvendo fatores meta jurídicos.

Cabe destacar que, a despeito das diferentes correntes situadas dentro da abordagem identificada como análise econômica do Direito, os elementos que as unem são seus pressupostos, especialmente a racionalidade na tomada de decisões, o individualismo metodológico e tendência ao equilíbrio.

De todo modo, a essência da análise econômica do Direito remonta ao axioma erigido a partir da ideia de que as normas jurídicas influenciam o comportamento humano, o qual agirá sempre na busca pela maximização de benefícios incorrendo no menor custo possível (SERRANO, 2019, p. 398).

Ademais, nota-se que a análise econômica do Direito pode ser empreendida a partir de dupla abordagem, visando responder aos seguintes questionamentos: “(i) como o comportamento dos agentes é afetado pelas normas legais?; e (ii) em termos

de medidas de bem-estar social, quais são as melhores normas?” (SERRANO, 2019, p. 398).

Assim, em uma primeira vertente, de cunho descritivo, a referida análise se opera a partir da aplicação de conceitos e métodos próprios de outras áreas do conhecimento diversa do jurídico para que se torne possível a compreensão do Direito. Nesse caso, a busca é pela resposta acerca de como se processa a influência normativa sobre o comportamento dos agentes.

Por outro lado, a análise econômica do Direito de caráter prescritivo não se limitará a descrever a experiência jurídica em estudo, como também irá propor, preceituar ou determinar medidas que devem ser seguidas. Nesse diapasão, a busca se dá constatar quais as melhores normas existentes para efetivação do bem-estar social.

2.1. Evolução da análise econômica do direito e desenvolvimento na doutrina brasileira

Conforme mencionado acima, a análise econômica do Direito tem origem em meados do século XX nos Estados Unidos como reação às teorias prevalentes até então, especialmente o utilitarismo.

Importante destacar, todavia, que a análise econômica do Direito não se resumiu exclusivamente aos Estados Unidos, tampouco manifesta-se como teoria homogênea de estudo. Ao contrário, deve ser encarada como abordagem, em virtude do grau mais difuso, apresentando suas correntes postulados em comum, porém heterogeneidade na agenda de pesquisa (CALIENDO, 2009, p. 16).

De todo modo, pode-se indicar como sendo precursor de tal abordagem Ronald Coase, na década de 1960. Para o referido autor, a pesquisa das normas jurídicas deveria pautar-se para a compreensão de seus efeitos sobre os agentes privados econômicos, calcado no escopo de maximização da produção.

Dessa maneira, a análise econômica do Direito deve avaliar se a regulação estatal proporcionará resultados mais satisfatórios que aqueles obtidos quando determinado problema é resolvido exclusivamente pelo mercado e seus agentes (SERRANO, 2019, p. 399).

A análise econômica do Direito para Coase assenta-se na ideia de custo de transação, compreendido como todo custo envolvido em uma transação econômica qualquer (SERRANO, 2019, p. 399). Assim, o autor realizou críticas às análises tradicionais sobre microeconomia, tendo em vista a desconsideração dos custos de celebração e execução de contratos, assim como aqueles referentes à administração de uma firma (CALIENDO, 2009, p. 19).

A compreensão de Coase parte dos seguintes pressupostos: (i) racionalidade limitada, no sentido de que os agentes econômicos tomam decisões de maneira racional, porém não possuem conhecimento de todos os elementos para tanto; (ii) complexidade e incerteza; (iii) oportunismo, de modo que o mercado não poderia agir para evitar

a presença de comportamentos antiéticos em uma negociação; e (iv) especificidade de ativos, sendo identificados como aqueles que produzirão uma perda para o agente se for realizada uma utilização diversa para os mesmos (CALIENDO, 2009, p. 21).

A grande contribuição advinda dos estudos de Coase foi constatar que o mercado não possui racionalidade ilimitada, justamente em razão da existência de conhecimento limitado dos fatos, desenvolvendo, dessa forma, a ideia de custos de transação de maneira mais completa.

Com o advento da análise econômica do Direito, duas escolas ganham maior destaque. A primeira delas é a Escola de Chicago, tendo em Richard Posner seu principal pensador. Para essa corrente, a eficiência deve ser compreendida como fundação ética do Direito, de modo que as normas jurídicas seriam avaliadas com base na eficiência de Kaldor-Hicks (TEIXEIRA; SINAY; BORBA, 2014, p. 192).

O grande avanço proporcionado por Posner remonta à sua obra intitulada de *Economic Analysis of Law*, publicada em 1973 e avaliando, de maneira sistemática, todas as searas do Direito. Unindo toda essa análise, emerge a ideia de eficiência econômica, isto é, critério comum e regra de racionalidade, de caráter dedutivo, que compreende existir racionalidade econômica por detrás de todas as decisões jurídicas tomadas (CALIENDO, 2009, p. 47).

Em suma, o critério de decisão sempre se pautará na busca pela melhor utilização dos recursos disponíveis, sendo essa, portanto, a racionalidade que confere homogeneidade ao sistema jurídica sob a ótica da análise econômica do Direito.

Dessa maneira, para essa corrente, a escolha jurídica não deve ser tomada com base em aspectos formais da seara jurídica, nem se pautar pela busca da única resposta correta para o caso concreto. Ao contrário, deverá se basear nos efeitos econômicos que poderão ser proporcionados, sendo, por isso, tida como uma corrente que concebe o Direito de maneira consequencialista e objetiva.

Ao lado da Escola de Chicago, deve-se mencionar igualmente a Escola de Yale, tendo em Guido Calabresi seu principal expoente (TEIXEIRA; SINAY; BORBA, 2014, p. 194). O foco central dessa corrente assenta-se na busca pela compreensão do sistema jurídico enquanto instrumento de apoio na diminuição dos custos de acidentes.

A grande contribuição dessa corrente remonta à responsabilidade civil, especialmente em razão do estabelecimento da distribuição de riqueza como ponto inicial de seus estudos, considerando, assim, fortemente aspectos atinentes às causas distributivas. Ademais, outro aspecto de destaque dessa escola consiste na compreensão de que a eficiência não é o único valor social a ser buscado, devendo ser avaliada em conjunto com outros fatores relevantes (SERRANO, 2019, p. 400).

Em seguida, cabe destacar a teoria das Escolhas Públicas, de James Buchanan. Para essa, o jogo político se desenvolve a partir de disputas norteadas por interesses, sendo que sua solução assentar-se-á no âmbito de um arranjo institucional fundado

em regras constitucionais. Os aspectos de maior destaque dessa corrente, dessa forma, referem-se à ênfase nas regras do jogo institucional e na análise da eficiência a partir de sua formação calcada no consentimento social (CALIENDO, 2009, p. 25).

Dessa forma, a eficiência para Buchnan deve ser compreendida como alocação de recursos fundada no consentimento livre dos agentes privados, os quais atuam com base nas regras pré-estabelecidas constitucional, institucional e normativamente.

Merece destaque igualmente a Escola austríaca da análise econômica do Direito, tendo em Ludwig von Mises e Friedrich A. Hayek seus principais pensadores, prevalecendo, em ambas, perspectiva liberal a respeito da tributação (CALIENDO, 2009, p. 41).

Para o primeiro autor, a tributação deveria se pautar na busca pelo financiamento, na menor medida possível, dos gastos públicos, afastando, assim, o foco da justa tributação para a ideia de tributação neutra, isto é, aquela que irá afetar na menor intensidade possível os agentes econômicos privados.

Já para Hayek, o cerne de seu estudo assenta-se no pressuposto de assimetria de informações e limitações cognitivas do ser humano a respeito dos fatos que envolvem sua atuação no mercado. Dessa maneira, o intuito das normas deve ser conferir segurança jurídica e previsibilidade, afastando, assim, a arbitrariedade.

Ainda, importante pontuar a Nova Economia Institucional, a qual busca compreender o fenômeno econômico a partir de aspectos políticos e sociais, especialmente a partir do papel das instituições (CALIENDO, 2009, p. 53).

Nesse sentido, tendo como enfoque os arranjos institucionais, o âmbito de estudo dessa corrente caracteriza-se pela busca de redução de incertezas, na medida em que elabora a estruturação dos interesses dos indivíduos, e compreende que tais interesses surgem espontaneamente, e não previamente ao fato.

Constata-se que o desenvolvimento da análise econômica do Direito ainda é incipiente no Brasil, prevalecendo as abordagens desenvolvidas no estrangeiro. De todo modo, tal corrente vem sendo cada vez mais desenvolvida pela doutrina nacional, manifestando-se, assim, em alternativa válida para compreensões de fenômenos jurídicos sob a ótica econômica.

2.2. Âmbito de aplicação e críticas

Conforme desenvolvido acima, nota-se primordialmente, que a análise econômica do Direito não se manifesta como teoria uniforme e sistemática do fenômeno jurídico. Ao contrário, deve ser tratada como abordagem das Ciências Jurídicas, justamente em decorrência da multiplicidade metodológica que apresenta.

Entretanto, tal cenário não afasta a unidade dessa abordagem, centrada na compreensão de que as normas jurídicas influenciam o comportamento dos agentes privados, sendo, portanto, o seu axioma.

Ademais, conforme exposto acima, os postulados sobre os quais se assenta a análise econômica do Direito permitem, igualmente, que essa abordagem apresente unidade e consonância teórica.

Todavia, as críticas à análise econômica do Direito não podem ser desconsideradas. A primeira delas remonta aos postulados em comento, especialmente a individualidade metodológica, a racionalidade e as ideias de equilíbrio e preferências estáveis.

Tais pressupostos apresentam, antes de tudo, notório grau de abstração e generalidade, as quais podem ser constatadas a partir dos pressupostos da individualidade metodológica, na medida em que compreende que as condutas sociais serão tomadas no mesmo sentido das individuais, e da racionalidade.

A respeito da racionalidade, aliás, várias críticas podem ser feitas. Primeiramente, parte-se de um pressuposto de que os indivíduos apresentam conhecimento pleno e ilimitado a respeito de todos os fatos que circunscrevem determinado fenômeno. Evidentemente, não é assim que ocorre em qualquer sistema social. Ao contrário, as tomadas de decisões individuais são calcadas em limitações cognitivas patentes, o que aponta importante crítica a ser feita a tal pressuposto da análise econômica do Direito.

Ademais, a ideia de racionalidade no sentido de se buscar a melhor alternativa tendo o menor custo possível é igualmente lastreada de subjetividade e valorações, na medida em que a aceção do melhor resultado não pode ser dado objetivamente e de antemão de maneira peremptória.

Os pressupostos de equilíbrio e preferências estáveis são, da mesma maneira, criticáveis, especialmente em razão da ausência de comprovação científica e concreta de sua presença, manifestando-se, assim, excessivamente abstrato e desfundamentado de evidências.

Por fim, ainda que não seja uma crítica propriamente dita à análise econômica do Direito, mas sim à sua eventual má utilização, deve-se salientar que a adoção de tal abordagem não pode ter o intuito de substituir teorias normativas do Direito, especialmente em decorrência do fato de que, ainda que sistêmico e relacionado com outras searas sociais, a experiência jurídica possui mecanismos próprios e autonomia suficiente para ditar os comportamentos desejados.

3. INCENTIVOS FISCAIS

Conforme delineado acima, o objeto de estudo desta pesquisa consiste na análise dos incentivos fiscais de ICMS sob a perspectiva da análise econômica do Direito. Dessa maneira, deve-se compreender, inicialmente, o contexto histórico e político

do qual os incentivos fiscais surgem, para que, em seguida, compreenda seu conceito e tipologias.

3.1. Incentivos fiscais e desenvolvimento regional

O estudo dos incentivos fiscais, para que se permita sua compreensão ontológica, bem como suas finalidades e limitações, necessita de uma abordagem, primeiramente, das políticas públicas, enquanto categoria interdisciplinar do conhecimento, envolvendo o Direito e as Ciências Políticas.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser compreendidas como fenômeno de estudo que se manifesta a partir da conflagração intersistêmica do Direito e da Política (BUCCI, 2006, p. 37), de modo que esta se revela a partir de elementos comunicativos atinentes à elaboração de modelos, à contemplação de interesses sociais de acordo com a distribuição de poder, definindo também o tempo em que se dará tais definições.

Por outro lado, as políticas públicas podem ser observadas, também, a partir da atividade comunicativa do Direito, especialmente no que toca à formalização jurídica dos programas elaborados pelo campo da Política. Assim, a experiência jurídica contém a institucionalização dos programas concebidos pelo sistema político, fundado, sobretudo, no princípio da legalidade.

Assim sendo, pode-se compreender a política pública como programa de ação governamental, que se manifesta a partir de um processo ou um conjunto de processos regulados pelo Direito, visando à coordenação dos meios para a realização dos objetivos a que se propõe alcançar o Estado (BUCCI, 2006, p. 39).

A partir dessa compreensão procedimental das políticas públicas, torna-se possível observar a existência de ciclos que a compõe (PINTO, 2008, p. 29). Nesse sentido, a primeira remonta à determinação da agenda, manifestando a dinâmica do estabelecimento do problema a que se visará enfrentar. Em seguida, deve-se pontuar a fase da formulação e da legitimação da política, referindo-se à seleção da proposta, construção de apoio e formalização legal da política pública. Em um terceiro momento, advém a fase da implementação da política, a qual consiste na materialização e operacionalização do programa eligido. Por fim, encerrando o ciclo das políticas públicas, manifesta-se a etapa de sua avaliação, relatando os resultados dos programas executados.

Por fim, complementando as pontuais considerações acerca das políticas públicas, cabe destacar uma de suas tipologias, qual seja, aquela que a compreende a partir da divisão em políticas públicas de Estado e de governo (AITH, 2006, p. 232). Tal distinção poderá ser observada a partir de três fatores, quais sejam, (i) os objetivos, (ii) a forma de elaboração, planejamento e execução e (iii) a forma de financiamento (AITH, 2006, p. 235).

Em suma, as políticas públicas de Estado consistem naquelas que serão elaboradas e executadas de maneira mais perene e permanente, enquanto as de governo serão aquelas que irão ter prazo menor de duração.

Assim, as políticas públicas de Estado serão caracterizadas pelos seguintes elementos: (i) objetivo voltado para a consolidação institucional da organização estatal, consolidando o Estado Democrático, garantindo a soberania nacional e a ordem pública; (ii) elaboração, planejamento e execução realizados de modo direto pelo Estado, não sendo, portanto, passíveis de delegação, terceirização e quebra de continuidade; e, por fim, (iii) financiamento advindo de recursos públicos, especificamente os tributos arrecadados pelo Estado.

Por outro lado, as políticas públicas de governo serão caracterizadas: (i) objetivos pontuais, voltados para a promoção e proteção de direitos humanos, apresentando maior flexibilidade e especificidade; (ii) elaboração, planejamento e execução podendo ser realizados de maneira delegada ou terceirizada, passíveis, igualmente, de quebra de continuidade; e, ainda, (iii) financiamento advindo de recursos públicos, admitindo, também, participação privada.

Essa distinção é importante ser destacada. Isso porque compreendem-se os incentivos fiscais como instrumentos de política pública de desenvolvimento regional.

Dessa forma, diante de sua posição de destaque na Constituição Federal, sendo objetivo fundamental da República o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, bem como seu caráter perene, a impossibilidade de sua interrupção e a intrínseca relação com a própria constituição do Estado Democrático de Direito brasileiro, não há dúvidas de que se trata de política pública de Estado, merecendo toda a importância que disso advém.

Nesses termos, a política pública de desenvolvimento regional, enquanto política pública de Estado, deve ser executada de maneira ampla, voltada sempre para a concretização dos direitos fundamentais (REI, 2017, p. 132).

Essa compreensão não pode ser desmerecida, em decorrência do fato de que a execução de tal política pública situa-se na competência de todos os entes federados, justamente em decorrência de tratar-se de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Desse modo, Estados, Distrito Federal e Municípios também apresentam competências constitucionais para a execução da política pública de desenvolvimento regional (BEVILACQUA, 2013, p. 56). No entanto, deverá respeitar a repartição constitucional de competência, não podendo ser desrespeitadas as normas gerais a cargo da União Federal.

Assim sendo, compreendem-se os incentivos fiscais como um dos instrumentos de política pública de desenvolvimento regional, a cargo de todos os entes federados para que promovam o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais.

Todavia, tal instrumento não poderá ser executado em dissonância das normas gerais, especialmente aquelas previstas no texto constitucional.

A partir de tal perspectiva, nota-se que a concessão de incentivos fiscais de ICMS à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária, em desrespeito ao Artigo 155, §2º, XII, g, da Constituição Federal, portanto, não apresenta amparo constitucional, já que, em que pese seu intuito válido de desenvolvimento regional a partir do exercício da competência tributária a cargo dos Estados membros, fere à exigência prevista em lei complementar federal.

Feitas tais considerações, pode-se concluir que a compreensão dos incentivos fiscais, especialmente os de ICMS, deve se fundar na ideia de consistir em um dos instrumentos existentes para a concretude da política pública de desenvolvimento regional, sendo exercida por todos os entes federados, porém estando sujeitas às normas constitucionais e gerais editadas pela União Federal.

3.2. Conceito e tipologia

Para a compreensão conceitual dos incentivos fiscais, pontua-se, desde já, a adoção do método definido como constructivismo lógico-semântico (PIVA, 2018, p. 30). Para essa, o Direito é compreendido como fenômeno comunicacional, demarcando seu objeto de estudo, porém sem deixar de considerar o contexto histórico-cultural em que se insere.

Em suma, tal método de análise fundamenta-se na aproximação do objeto de estudo e do sujeito, decompondo-se em estruturas mínimas normativas aquele e somando-o a outras estruturas situadas no contexto axiológico do sujeito cognoscente, compondo, assim, o sistema do direito positivo.

Esmiçando cada termo de tal método, pode-se pontuar que o aspecto “constructivismo” relaciona-se ao entrelaçamento do objeto de estudo e o ser cognoscente, sob a perspectiva da linguagem. O termo “lógico” refere-se à análise sintática da linguagem em questão. Por fim, a expressão “semântico” manifesta a relação entre os signos linguísticos e os objetos que se constrói, abrangendo, dessa forma, a interpretação como processo gerador de sentido (PIVA, 2018, p. 33).

Dessa maneira, a compreensão dos incentivos fiscais a partir do constructivismo lógico-semântico permite sua análise enquanto normas jurídicas que afetam a regra-matriz de incidência tributária, devendo estar sujeitas às disposições constitucionais.

Assim sendo, os incentivos fiscais podem ser compreendidos (PIVA, 2018, p.159) como:

(...) conjunto de normas que, a partir da instauração da norma de competência (norma estrutural), permite a construção de normas que atuarão diretamente sobre a regra-matriz de incidência tributária, diminuindo ou eliminando o montante pecuniário a ser recolhido a título de tributo.

Por meio de tal conceituação, nota-se que os incentivos fiscais, portanto, atuam sobre a regra matriz de incidência do tributo, desonerando-o para que objetivos extrafiscais sejam logrados de maneira exitosa.

Nesse contexto, algumas tipologias merecem destaque e apontamentos.

A primeira classificação refere-se à distinção entre incentivos e benefícios fiscais. Os primeiros referem-se a desonerações tributárias com caráter extrafiscal, isto é, a norma jurídica que institui o incentivo busca conceder alguma benesse tributária a partir da indução do comportamento dos agentes privados. Por outro lado, o benefício fiscal também atua desonerando a carga tributária, porém sem o escopo de induzir comportamentos.

Essa distinção se torna melhor observada a partir de exemplificações. Nesse diapasão, as isenções de Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas – IRPF (Art. 6º, Lei Federal No 7.713/1988) manifestam-se como benefícios fiscais, posto que não busca induzir o comportamento do agente privado, isto é, não visa fazer com que as pessoas físicas busquem desenvolver as doenças discriminadas em tal dispositivo legal.

Como exemplo de incentivo fiscal, podem-se citar isenções de ICMS concedidas para agentes privados empreenderem atividade econômica em determinado local, já que o intuito da norma jurídica concessora do incentivo é induzir o comportamento de tais agentes econômicos.

Nesse cenário é importante destacar ainda a existência de incentivos financeiros. Estes não estão situados no âmbito do Direito Tributário, em decorrência de sua operacionalização: a concessão da benesse é realizada após a extinção da obrigação tributária, estando, portanto, tais relações imbuídas de caráter extra tributário (PIVA, 2018, p. 159).

A importância de tal apontamento reside no fato de que diversos Estados membros, visando ao desenvolvimento de atividades industriais, não operam os incentivos no campo exclusivo do Direito Tributário, isto é, concedendo incentivos de ICMS, mas sim a partir de créditos financeiros para os agentes privados empreenderem as atividades que são induzidas.

Outra classificação corrente da doutrina consiste naquela que compreende os incentivos fiscais a partir do âmbito de sua operação. Dessa forma, poderão ser enquadrados no aspecto de despesa pública, sendo, nesse caso, as subvenções e os subsídios, ou no das receitas públicas, como é o caso das isenções e reduções de alíquota e de base de cálculo.

Por fim, os incentivos fiscais podem ser estudados também a partir de compreensão de categoria de gênero. Nesse caso, suas espécies serão as mais variadas, quais sejam, isenção, crédito presumido, crédito outorgado, redução de base de cálculo, redução de alíquota ou qualquer outra modalidade que implique em redução discriminada de tributos ou contribuições a partir de tratamento diferenciado concedido aos

contribuintes, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000)².

3.3. Estrutura normativa

Compreendido o aspecto conceitual dos incentivos fiscais, enquanto normas jurídicas que atuam sobre a regra-matriz de incidência tributária, nos termos do método constructivista lógico-semântico, cabe por fim demonstrar a estrutura normativa que tais incentivos devem apresentar para serem assim enquadrados.

Nesse contexto, destaca-se, sobremaneira, o caráter extrafiscal do tributo.

Via de regra, o tributo é observado, prioritariamente, a partir de sua natureza fiscal, qual seja, aquela que manifesta seu escopo arrecadatatório, visando a obtenção de receitas públicas para o Estado, tendo em vista que este assim o necessita para que este possa executar e adimplir as obrigações contraídas.

Sob tal ângulo, observa-se a compreensão de Estado Tributário Distribuidor, caracterizado pelo exercício da tributação sobre aqueles mais possuem, preferencialmente, para em seguida, realizar o repasse para aqueles que mais necessitam, através de serviços ou bens públicos, assim como mediante o meio pecuniário propriamente dito (MACHADO; MOREIRA, 2019, p. 155).

A concepção fiscal do tributo assume papel de destaque no contexto do Constitucionalismo Democrático, especialmente em virtude de possibilitar o financiamento dos direitos fundamentais (CORREIA NETO, 2019, p. 185). A razão disso advém do fato de que os recursos públicos arrecadados serão, posteriormente, revertidos para o financiamento das mais diversas obrigações assumidas pelo Estado. Assim, destaca-se, nessa seara, a efetivação dos direitos fundamentais, relacionados tanto com a defesa, como com a participação ou com a prestação concreta por parte do ente estatal.

Todavia, o tributo não se resume à sua natureza exclusivamente fiscal. A doutrina tributária é pacífica no sentido de compreender a existência de conotação extrafiscal, no sentido de estimular ou desestimular determinada atividade econômica (MACHADO, 2015, p. 117). Dessa maneira, os incentivos fiscais emergem justamente nesse sentido de acepção tributária.

Em suma, pode-se compreender a extrafiscalidade como a utilização da norma tributária enquanto mecanismo de indução do comportamento humano. Desse modo, na medida em que se cria uma normatividade excepcional através da extrafiscalidade,

² Lei Complementar Nº 101/2000: Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: § 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

os agentes econômicos tendem a definir seu comportamento de maneira distinta (CORREIA NETO, 2019, p. 189), visando evitar as sanções previstas na norma indutora (indução negativa) ou praticar a conduta beneficiada pela norma especial (indução positiva).

Essa compreensão, aliás, coaduna-se com a análise econômica do Direito, segundo a qual as normas jurídicas influenciam o comportamento dos agentes privados, tendo em vista o pressuposto racional de suas condutas na busca pela maximização de proveitos.

O estudo do caráter extrafiscal da tributação merece destaque igualmente no contexto da Ordem Econômica (SCHOUERI, 2005, p. 87). Nessa seara, compreende-se o tributo como elemento de relevância considerável para a atuação política do ente federado, especialmente em virtude da possibilidade de escolha dos agentes que serão tributados, da forma como isso se dará, bem como em que medida.

Nessa perspectiva, a tributação relaciona-se diretamente com a Ordem Econômica, fazendo parte desta e submetendo-se, assim, à sua normatividade.

Nesse diapasão, destaca-se a importância da intervenção estatal por meio da tributação com finalidades precipuamente regulatórias (ELALI, 2007, p. 116). Tal destaque advém das normas constitucionais da Ordem Econômica, determinando comportamento para que o Estado deve assumir. Nesse cenário, a tributação deve ser exercida no sentido de se buscar a melhoria do nível de eficiência econômica, elemento este que a análise econômica do Direito possui considerável desenvolvimento.

Em suma, apreende-se que a tributação extrafiscal consiste em um dos mecanismos interventivos estatais, de modo que, portanto, deve respeitar as limitações previstas no texto constitucional (SCHOUERI, 2005, p. 89), tais como a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca pelo pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Desse modo, pode-se concluir que os incentivos fiscais, enquanto normas indutoras de comportamento (PIVA, 2018, p. 87), manifestando o caráter extrafiscal da tributação, atuarão na regra-matriz de incidência tributária, afetando algum de seus aspectos (pessoal, temporal, material, quantitativo ou espacial), de modo que o resultado de tal operação será a desoneração tributária para aquele que realizar o comportamento almejado pelo poder político instituidor de tal incentivo (CORREIA NETO, 2019, p. 133).

4. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E INCENTIVOS FISCAIS

Compreendida a abordagem que se propõe realizar a análise econômica do Direito, bem como os incentivos fiscais enquanto instrumento de política pública calcada

na natureza extrafiscal da tributação, adentra-se, agora, na constatação de como a referida teorização do fenômeno jurídico pode fornecer elementos cognitivos para compreensão mais aprofundada e detida dos incentivos fiscais.

Assim sendo, para os fins deste estudo, importante ressaltar a adoção da ideia de tributação como custo de transação, conforme teoria desenvolvida por Coase e indicada alhures.

Nesse sentido, a tributação pode ser encarada como um custo de transação em sentido estrito, já que se manifesta como custo para formalização de um negócio jurídico, bem como custo de transação em sentido amplo, enquanto custo a ser verificado na utilização dos mecanismos de mercado.

Nessa perspectiva, eventuais inseguranças advindas de um sistema tributário imperfeito e ineficiente irão gerar como consequência custo de transação maior, em virtude da maior incerteza da contratação (CALIENDO, 2009, p. 22).

Em suma, a tributação será tratada como custo de transação, isto é, custo de utilização dos mecanismos de mercado, nas hipóteses seguintes, quais sejam, insegurança jurídica, sonegação, burocracia fiscal, incentivos fiscais e elevadas penalidades em matéria tributária (CALIENDO, 2009, p. 23).

Observa-se, assim, a pertinência e as possibilidades que a análise econômica do Direito pode fornecer para este estudo.

4.1. A relação entre eficiência e justiça fiscal

De acordo com a teorização realizada anteriormente a respeito da análise econômica do Direito, compreende-se que essa abordagem irá atuar a partir da comunicação existente entre os sistemas jurídico e econômico.

Conforme explicita Caliendo (CALIENDO, 2008, p. 8), a tributação deve ser compreendida como fenômeno envolvendo os sistemas político, econômico e jurídico, a partir de trocas envolvendo todos eles, de modo que o escopo deve ser a realização equilibrada de tal empreendimento, nos termos da justiça e da eficiência econômica.

Tal fenômeno intersistêmico pode ser lido a partir de aberturas ou filtros comunicativos existentes na intersecção dos referidos sistemas em estudo. Nesse sentido, os princípios da neutralidade fiscal e da capacidade contributiva (CALIENDO, 2008, p. 8), bem como a busca pela justiça fiscal, serão os elementos que proporcionarão o câmbio de informações entre Direito e Economia.

Desse modo, é de fundamental importância abordar, no presente estudo, a relação intensamente tensionada entre a eficiência e a justiça fiscal.

Primeiramente, adota-se neste estudo a perspectiva de um Estado Ético mediatizado pelo Direito (SALGADO, 1998). Isso implica na aceção de que o Estado possui

uma finalidade ética, no caso, a garantia e efetividade do bem-estar de seus cidadãos, recorrendo ao jurídico para que tal empreendimento possa ser operacionalizado.

Percebe-se, portanto, que adota-se no presente estudo uma postura de deferência e preferência, em tese, ao ideal de justiça fiscal sobremaneira. Ocorre que não se deve assumir conclusões precipitadas e imediatas acerca dessa prevalência.

Desse modo, importante pontuar que os estudo acerca da relação entre eficiência e justiça fiscal remonta a longos anos. Para tanto, deve-se compreender por eficiência a realização de determinados processos, visando à maximização de resultados através da menor utilização de meios possíveis (CALIENDO, 2008, p. 70).

Nessa perspectiva, a análise econômica do Direito desenvolveu duas teorias para a compreensão da eficiência (CALIENDO, 2008, p. 74). A primeira, intitulada como modelo ou teorema de Pareto, consiste na visão de que o critério ótimo será alcançado mediante maximização de ganhos sem produção de prejuízos para os envolvidos. Por outro lado, o modelo de Kaldor-Hicks compreende que a eficiência como maximizadora de ganhos aos vencedores, superando, assim, eventuais perdas dos excluídos através de compensação.

No tocante à justiça fiscal, esta deve ser compreendida como propulsora de bem-estar social para seus cidadãos.

Em que pese a relação entre eficiência e justiça fiscal ser controversa na doutrina, existindo teorias que indicam que esta se processa de maneira autônoma, contraditória, com conexão ou através de hierarquia (CALIENDO, 2008, p. 75), adota-se a concepção de que a eficiência deve se pautar conforme os ditames da justiça fiscal, não estando, todavia, integralmente submetida, diante da possibilidade de impor limitações àquela.

Em outras palavras, o Estado, enquanto fenômeno jus político calcado na eticidade mediatizada pelo Direito, deve buscar, como finalidade primeira e última, o bem-estar de seus cidadãos. Ocorre que a prevalência do ideal de justiça fiscal não pode sempre prevalecer de maneira irrestrita, tendo em vista que limitações impostas pela eficiência fiscal devem ser consideradas, sob pena de se tornar inviabilizada a própria justiça fiscal.

4.2. Incentivos fiscais e neutralidade fiscal

Conforme exposto no subtópico antecedente, a neutralidade fiscal manifesta-se, conjuntamente com o princípio da capacidade contributiva, como filtro comunicacional em que a relação intersistêmica entre Direito e Economia se processa.

A ideia de neutralidade transmite a busca pela eficiência fiscal, de modo que parte-se do pressuposto de que o exercício de tributar por parte do Estado influencia nos comportamentos humanos individuais, devendo, assim, ser na menor intensidade possível, para que não subsista intervenção desmedida e desarrazoada sobre as pessoas, o que afetaria diretamente a eficiência fiscal mencionada.

A manifestação da neutralidade fiscal pode ser definida da seguinte forma (CALIENDO, 2008, p. 129):

O princípio da neutralidade fiscal estabelece um valor ou fim, qual seja, diminuir legitimamente os efeitos da tributação sobre a decisão dos agentes econômicos, evitando distorções e consequentes ineficiências no sistema econômico. A busca de um sistema tributário ótimo, ou seja, que realize as suas funções de financiamento de políticas públicas, promoção dos direitos fundamentais, evitando ao máximo interferências nas decisões econômicas é o grande desiderato do Direito Tributário.

Percebe-se, assim, o conflito manifesto entre a neutralidade fiscal e os incentivos tributários, justamente porque estes, concedidos sob o pressuposto extrafiscal da tributação, visam interferir no sistema econômico, induzindo comportamentos dos agentes privados.

Dessa maneira, os incentivos fiscais devem ser concedidos também sob a ótica da neutralidade tributária. E isso somente se processará a partir da compreensão de que tais incentivos buscam à indução dos agentes econômicos de maneira excepcional, de modo que a sua concessão deve ser elaborada e extraordinariamente, sujeita aos controles jurídicos existentes no ordenamento, sob pena de diminuição da força da extrafiscalidade, da instituição de uma nova realidade tributária e da violação frontal à neutralidade.

Inclusive, é também por tal motivo que os incentivos fiscais não podem ser compreendidos como política pública autônoma, mas sim, instrumento inserido na política de desenvolvimento regional. Os incentivos consistem em mero (não obstante influente e efetivo) mecanismo para o combate à desigualdade regional, visando aos ideias de justiça fiscal, devendo, no entanto, se submeter aos limites impostos tanto pela eficiência, quanto pela neutralidade tributária.

4.3. Limitações da análise

Ante todo o exposto neste capítulo, observa-se que a análise econômica do Direito possui aparato suficiente para fornecer respostas objetivas e enriquecedoras ao debate envolvendo os incentivos fiscais.

A razão de ser de tal contribuição remonta ao fato de que os incentivos manifestam o caráter extrafiscal da tributação, cada vez mais em desenvolvimento pelo Estado Contemporâneo, na busca pela concretização de valores éticos assumidos pelo poder público.

Esse cenário de extraordinariedade implementado pela concessão de incentivo fiscal envolve diretamente o debate a respeito da neutralidade, da eficiência e da justiça na tributação, debate este bastante desenvolvido pela doutrina da análise econômica do Direito.

Assim sendo, em que pese as naturais limitações existentes na análise econômica do Direito, posto não tratar-se de uma abordagem normativa, compreende-se haver elementos presentes na intersecção sistêmica do Direito e da Economia, de modo que o estudo desses fatores, sob a ótica da análise econômica, fornecerá substratos enriquecedores para a matéria.

5. CONCLUSÃO

Conforme exposto acima, a primeira observação realizada remonta à acepção da análise econômica do Direito enquanto corrente de estudo válida do fenômeno jurídico. Para tal vertente, o Direito consiste em um sistema comunicativo fechado em sua operabilidade (por isso detentor de autonomia), porém aberto para o recebimento de informações advindas de outros sistemas sociais.

Nesse diapasão, diante da intrínseca relação existente entre Direito e Economia, a compreensão desses dois fenômenos enquanto sistemas, possibilita o surgimento da análise econômica do Direito, a qual se situa na interface comunicativa de ambos, processando informações remetidas pela seara econômica e processando-as para a linguagem jurídica.

Deve-se pontuar que nesse contexto determinados princípios jurídicos manifestam-se como aberturas comunicativas de importância relevante, sendo eles o da neutralidade e da justiça fiscal, processando as informações advindas do sistema econômico e projetando-as na busca de um subsistema tributário eficiente e no qual as garantias sejam respeitadas.

Adiante, restou possível compreender os incentivos fiscais enquanto normas jurídicas indutoras de comportamento mediante a alteração da regra-matriz de incidência tributária, sob a ótica do constructivismo lógico-semântico.

Ademais, restou analisado a relação existente entre os incentivos fiscais e o desenvolvimento regional, sendo esta política pública de Estado assegurada pelo texto constitucional e concretizada, dentre outras inúmeras alternativas, pela instituição de incentivos fiscais, apresentando natureza, portanto, de mecanismo de política pública.

Feitas tais compreensões, restou estabelecido que é possível a realização de análise econômica do Direito no contexto dos incentivos fiscais, especialmente em decorrência da abertura comunicativa existente nos ideais de eficiência e justiça fiscal.

Evidentemente, no entanto, que a análise supra referida apresenta naturais limitações. A primeira delas remonta ao fato de que o raciocínio normativo prioritário é afastado, tendo em vista que o escopo da análise econômica do Direito é buscar processar as informações do sistema econômico na lógica jurídica a partir das aberturas comunicativas que este apresenta.

Assim sendo, deve-se ter em mente que a análise econômica do Direito não nega, tampouco pretende afastar a autonomia da esfera jurídica, servindo, ao contrário, de

informações complementares (não por isso de menor importância) a uma análise jurídica complexa e integral.

6. REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam – A origem do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

AMUCHASTEGUI, Jesús González. *El análisis económico del derecho: algunas cuestiones sobre su justificación*. Doxa, n. 15-16, 1994.

ANDRADE, José Maria Arruda de. *A importância da análise econômica do direito*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-31/importancia-analise-economica-direito>>. Acesso em 09 de setembro de 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1. ed., 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 74-107.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS – Estados-Membros em “guerra fiscal”*. São Paulo, Quartier Latin, 2014.

BRASIL. Lei Complementar No 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 05 mai. 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito – Uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 195-208.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital; MACEDO, Marco Antônio Ferreira. *Direitos fundamentais e estado fiscal: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

COASE, Ronald H. *The firm, the market and the law*. University of Chicago, 1988.

_____. The problem of social cost. *The Journal of Law & Economics*. University of Chicago, vol III, october 1960.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 15-34.

_____. *Federalismo fiscal*. São Paulo, Editor Manole, 2004.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2014, p. 125-162.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo. Ed. UNESP.

ELALI, André. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo, MP Editora, 2005.

_____. *Tributação e regulação econômica – Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo, MP Editora, 2007.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel. *A extrafiscalidade e a concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. São Paulo, Quartier Latin, 2010.

FORTES, Fellipe Cianca; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Análise econômica do direito tributário: livre iniciativa, livre concorrência e neutralidade fiscal*. Scientia Iuris, Londrina, v. 14, p. 235-253, nov. 2010.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2016.

GOMES, Emerson César da Silva . A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: CONTI, José Maurício e SCAFF, Fernando Facury (coords).

Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 803-820.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. *Guerra fiscal: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS*. São Paulo: Noeses, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O novo papel do estado na economia. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE* Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho / Setembro 2005.

PIKETTY, Thomas. *O capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Políticas Públicas*, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

PIVA, Sílvia Helena Gomes. *Incentivos fiscais: uma visão normativa*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 8. ed. New York: Aspen Publishers, 2011.

REALE, Miguel. *Experiência e cultura*. Campinas: Bookseller, 1992.

_____. *Teoria do direito e do estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 2010.

REI, José Anijar Frágoso. *Benefícios fiscais de ICMS para a efetivação de direitos fundamentais*. 2017.

ROSA, Alexandre Morais; LINHARES, José Manuel Aroso. *Diálogos com a Law & Economics*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SALGADO, Joaquim Carlos. O estado ético e o estado poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr./jun. 1998.

SANTOS FILHO, Sírio Vieira dos. A eficiência sob a perspectiva da análise econômica do direito. *Revista Justiça do Direito*, v. 30, n. 2, p. 210-226, maio/ago 2016.

SCAFF, Fernando Facury. O orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. In: *Crônicas de direito financeiro – Tributação, guerra fiscal e políticas públicas*. São Paulo: CONJUR Editorial, 2016, p. 225-228.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Imunidade tributária e ordem econômica. In *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética. 15 vol., 2011.

_____. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

_____. Segurança jurídica e normas tributárias indutoras. *In Direito tributário e segurança jurídica*. MP Editora, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento com liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO, Rafael Eduardo. Interpretação jurídica da lei tributária e a análise econômica do Direito (“Law and Economics”). *Revista Direito Tributário Atual*, n.41. ano 37. p. 396-414. São Paulo: IBDT, 1º semestre 2019.

TEIXEIRA, Pedro Freitas; SINAY, Rafael; BORBA, Rodrigo Rabelo Tavares. A análise econômica do direito na axiologia constitucional. *Revista do BNDES* 42, dezembro 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *In Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* n. 5, mar./ago.2014, p.25-54.
