

# Incentivos fiscais de ICMS e renúncia de receita com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

## Leonardo Buissa

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP). Professor do Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor de Direito Econômico e Tributário da PUCGO. Juiz Federal em Goiás. *E-mail:* <leonardobuissa@gmail.com>.

## Lucas Bevilacqua

Doutorando e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP) com formação complementar em Comércio Internacional pela *Mission of Brazil to the World Trade Organization (WTO)*. Procurador do Estado de Goiás à disposição do Gabinete de Representação em Brasília e Conselheiro do CARF/Ministério da Fazenda. *E-mail:* <lucas.bevilacqua@gmail.com>.

## Pedro Henrique Morais

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG) com formação complementar em Políticas Públicas e Direito Financeiro (FD/UFG).

---

**Resumo:** O presente trabalho analisa o instituto das renúncias de receita sob a ótica do Direito Financeiro, com enfoque no papel do Estado como interventor no domínio econômico. São abordados aspectos como as dificuldades e vantagens enfrentadas na implementação das renúncias de receita, a comparação com outros países que utilizam essa mesma ferramenta indutora da economia e avaliação do ordenamento jurídico pátrio no tratamento da matéria. Por fim, é examinado o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, a qual tem por objetivo sanar a desordem financeira vivenciada por diversos estados brasileiros, tecendo-se comentários sobre seus principais aspectos legais, principalmente aqueles relativos à renúncia fiscal.

**Palavras-chave:** Renúncia de receita. Intervenção do Estado na economia. Incentivos fiscais. Guerra fiscal. Regime de Recuperação Fiscal.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Estado Interventor e finanças públicas – **3** Regime jurídico dos gastos tributários na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – **4** Renúncia de receita e incentivos fiscais de ICMS – **5** Incentivos fiscais de ICMS no Regime de Recuperação Fiscal (RRF) – **6** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A cada dia o Direito Financeiro conquista mais espaço, principalmente em razão da crise que assola os estados, todos com altos índices de endividamento e alguns com incapacidade de pagamento, inclusive, da própria folha de salários.

Nesse cenário foi aprovado pelo Congresso Nacional o Regime de Recuperação Fiscal dos estados (RRF)<sup>1</sup> que prevê uma série de medidas de ajuste fiscal aos estados que venham a aderir ao RRF a exemplo da desestatização de empresas públicas, alienação de ativos, redução da folha de pagamentos e de incentivos fiscais concedidos.

O Brasil, há mais de uma década e meia, incorporou a teoria dos gastos tributários (*tax expenditure*)<sup>2</sup> na concessão de incentivos fiscais por meio do qual o Estado, com o objetivo de implementar determinadas políticas públicas e induzir contribuintes, abdica parcela da arrecadação tributária através das mais diversas técnicas de desoneração fiscal.

No atual cenário as questões que surgem são: ausente caixa suficiente para suprir as demandas mais básicas da população, como justificar que os estados renunciem à parte de suas receitas tributárias? Como proceder quanto aos incentivos fiscais já concedidos ante a adesão dos estados ao RRF? Qual o alcance da vedação de concessão de novos incentivos fiscais?

O presente trabalho abordará as renúncias fiscais, elucidando, primeiramente, o papel do Estado no cenário econômico. Posteriormente, será abordada a renúncia fiscal, com enfoque nos problemas que tal instituto pode acarretar. Ao final serão analisados os incentivos fiscais de ICMS e o novo Regime de Recuperação Fiscal dos estados (RRF) que prevê entre as medida de ajuste fiscal não só a vedação da concessão de novos incentivos, bem como a redução de incentivos já concedidos.

## 2 Estado Interventor e finanças públicas

Pode-se falar em Estado Interventor a partir da Primeira Guerra Mundial, período no qual as crises econômicas forçaram os governos a agirem com o objetivo de sanar as falhas existentes na economia, sobretudo as causadas pelo livre-mercado, com o objetivo de substituir a anterior ausência do Estado e garantir o retorno do desenvolvimento econômico (FRANÇA, 2009; CALIENDO, 2016, p. 8).

Diante das crises de cunho econômico, o Direito passou a ser um instrumento fundamental para o governo implementar políticas públicas. Em face das turbulências vividas pelo capitalismo, as políticas econômicas tornaram-se o meio pelo qual o Estado passou a atuar legalmente na ordem social, influenciando e coordenando a conduta dos agentes privados (GRAU, 2014, p. 31).

A Constituição Federal de 1988 traz no artigo 170 os princípios da ordem econômica, refletindo a importância dada aos aspectos econômicos subjacentes ao mundo jurídico. Tais princípios fixam não apenas diretrizes para a atuação do Estado

<sup>1</sup> BRASIL, Lei Complementar n. 159, de 22 de maio de 2017.

<sup>2</sup> BRASIL, Lei Complementar n. 101, de 05 de maio de 2000.

na economia, mas também limites balizadores de sua atuação. A partir do artigo 174, pode-se perceber que o Estado deve agir pautado pelo planejamento, sendo este obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado.

Os motivos desencadeadores da atuação governamental na economia são variados, destacando-se: a promoção da eficiência, comprometida pelas falhas de mercado, como as imperfeições concorrenciais, os abusos de poder econômico e a assimetria informacional entre os agentes do mercado; suprimir a disparidade entre a eficiência e o bem-estar social, quando os custos de transação impedem uma solução privada; evitar subprodução ou sobreprodução de determinados bens; regular as externalidades<sup>3</sup> provocadas pela produção etc. Em síntese, o Estado conduz à satisfação do bem comum (FIDALGO, 2012; OLIVEIRA, 2013).

Os instrumentos para desempenhar a intervenção no domínio econômico também são diversificados. Fabio Nusdeo (2015, p. 157) os classifica em instrumentos de finanças públicas, instrumentos monetários e creditícios e instrumentos cambiais. Em comum, tais ferramentas consistem na ação indireta do Estado, concretizando-se através de estímulos ou punições, influenciando no comportamento do mercado (ex: programas creditícios, incentivos fiscais, depósitos compulsórios dos bancos), tornando a atividade mais ou menos atraente para a iniciativa privada.

O autor supracitado indica também os meios de controle direto, tais como a fixação de preços e salários, contingenciamento do comércio exterior, estabelecimento de cotas de produção, o racionamento, a determinação da taxa cambial, a assunção de uma atividade empresarial por parte do Estado etc.

Por fim, fala-se em adaptação institucional, significando toda a produção legislativa emanada pelo Estado, de cunho regulatório, bem como a criação de órgãos controladores, como as agências reguladoras (NUSDEO, 2015, p. 157-158).

Para o presente trabalho, importa o conceito de extrafiscalidade.<sup>4</sup> Sabe-se que a função dos tributos sempre foi angariar recursos para que o Estado possa exercer suas funções. Todavia, o tributo pode ser utilizado para intervir na economia, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens, entre outros fins (MACHADO, 2015, p. 69). Dessa forma, fala-se em função indutora da norma tributária (BUISSA, 2016, p. 188).

Percebe-se, assim, que o Estado, através do ordenamento jurídico, pode influenciar diretamente na conduta dos particulares. Consideradas tais premissas, passa-se a examinar especificamente os incentivos fiscais, alertando-se que o

<sup>3</sup> As externalidades podem ser compreendidas como as consequências involuntárias provocadas por determinada atividade econômica para terceiros, como, por exemplo, a poluição (FIDALGO, 2012).

<sup>4</sup> Citando Geraldo Ataliba, Régis Fernandes de Oliveira ensina que a extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, visando perseguir valores constitucionalmente consagrados, sendo poderoso instrumento tributário no estímulo à produção e ao consumo (OLIVEIRA, 2013, p. 348).

presente trabalho se utiliza das nomenclaturas gastos tributários, gastos indiretos, *tax expenditure* e incentivos fiscais no mesmo sentido, muito embora reconhecido tratar-se de institutos diversos (CORREIA NETO, 2014, p.27).

### 3 Regime jurídico dos gastos tributários na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Entende-se por gasto tributário o gasto indireto realizado pelo Estado através de seu sistema tributário, desonerando<sup>5</sup> certos indivíduos ou grupo de indivíduos de uma obrigação tributária principal, com o objeto de atender demandas econômicas ou sociais.

Os gastos indiretos fazem contraponto aos chamados gastos diretos, os quais correspondem à utilização direta da receita arrecadada pelo Estado (não necessariamente oriunda dos impostos) na implementação de políticas públicas. Como exemplo, teríamos a construção de uma creche com recursos próprios do Estado.

O conceito de gasto tributário não se confunde com o de subvenção ou incentivo financeiro, já que neste sempre haverá prestação pecuniária por parte do Estado, o que não ocorre no primeiro. Pode-se dizer também que nos incentivos fiscais, aplica-se o regime jurídico dos tributos, enquanto nas subvenções aplica-se o regime das despesas públicas (BUISSA, 2016, p. 184).

Para identificar um gasto tributário podem ser elencadas quatro características básicas,<sup>6</sup> sendo elas: a) diminuição do montante arrecadado pelo Estado; b) benefício em prol de apenas uma parte dos contribuintes; c) constitui um desvio em relação à estrutura básica do tributo;<sup>7</sup> d) visa a objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos (PELLEGRINI, 2014, p. 6).

<sup>5</sup> Em breve síntese sobre os instrumentos elencados no gênero desoneração, podem ser citados: “*Anistia* é a exclusão do crédito fiscal a partir do perdão da infração e das penalidades correspondentes, com a dispensa da multa e juros de mora. *Remissão* é a dispensa total ou parcial do pagamento de crédito fiscal, seja pela situação econômica do sujeito passivo, do reduzido valor do tributário devido, por equidade em relação com as características pessoais ou materiais, ou em face de circunstâncias de determinada região. *Subsídio* é a dotação orçamentária classificada como ‘subvenção econômica’ que representa a diferença entre o preço real de um produto e o preço (abaixo do real) pelo qual ele acaba sendo oferecido ao mercado, concedido pelo ente a produtor ou comerciante, com a função de corrigir distorções de preço no mercado, equilibrar a concorrência ou para incentivar a produção e o consumo de determinados bens considerados de interesse público. *Crédito presumido* é o mecanismo pelo qual o ente tributante reduz o montante devido do tributo, através de um ressarcimento ou compensação do próprio tributo a ser apurado, incidente sobre determinadas operações. *Isenção* é a dispensa legal do pagamento de determinado tributo ou obrigação fiscal para determinados fatos, circunstâncias ou pessoas abrangidas pela norma isentiva, fazendo com que a obrigação fiscal não se materialize. *Redução de alíquota* ou base de cálculo é a alteração dos critérios quantitativos de incidência dos tributos, afetando a forma de calcular a obrigação tributária e reduzindo, ao final, a carga fiscal em determinada operação” (ABRAHAM, 2016, p. 148).

<sup>6</sup> No mesmo sentido, mas com pequenas diferenças, Vettori elenca cinco elementos: (i) redução da receita tributária; (ii) desvio de uma estrutura tributária parâmetro; (iii) objetivo de política pública não arrecadatário; (iv) conversibilidade em gastos diretos; (v) aplicação a um grupo limitado de contribuintes (VETTORI, 2011, p. 16).

<sup>7</sup> O sistema tributário de referência, sob o enfoque legal, pode ser entendido como (i) conjunto de textos normativos em matéria tributária, (ii) conjunto de normas tributárias ou (iii) conjunto de normas tributárias vigentes (MELLO, 2016, p. 142).

A diminuição do montante arrecado pelo Estado é justificada pela tentativa de induzir determinadas práticas pelos contribuintes, através da implementação de norma tributária mais benéfica em relação ao sistema tributário padrão, com o objetivo de implementar políticas públicas.

Como principais vantagens da utilização das renúncias fiscais, destacam-se: o encorajamento do setor privado no engajamento de projetos nos quais o governo tem papel relevante, sendo que o Estado passa a suportar apenas parcialmente os custos totais da atividade; a promoção da decisão privada, possibilitando a conquista de um maior número de agentes quando comparado ao gasto direto; a redução da necessidade de supervisão governamental; a atração de capital estrangeiro (VETTORI, 2011, p. 19).

Entre as possíveis finalidades passíveis de serem alcançadas através dos gastos tributários, pode-se dizer que são tão abrangentes quanto o sistema tributário vigente, podendo influenciar qualquer segmento da sociedade e possuindo objetivos similares ao das despesas públicas (NETO, 2016, p. 176; VETTORI, 2011, p. 18). Em regra, busca-se simplificar a administração tributária;<sup>8</sup> promover a igualdade de rendas, regiões ou contribuintes; compensar gastos com serviços não atendidos por serviços públicos; compensar o Terceiro Setor pela prestação de atividades de interesse público; incentivar determinados setores da economia (ABRAHM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 11; VETTORI, 2011, p. 18).

Como exemplo (citado por NETO, 2016, p. 210), temos a Lei nº 11.069/2005, reguladora do Programa Unidade para Todos (PROUNI). O escopo dessa lei é induzir a concessão de bolsas parciais e integrais para estudantes de baixa renda em universidades particulares. Em contrapartida, a instituição de ensino fica isenta de imposto de renda, contribuição social sobre o lucro líquido, contribuição social para financiamento da seguridade social e contribuição para o programa de integração social. Para o ano de 2012, o PROUNI representou uma renúncia de receita na ordem de R\$733.904.013,00 (NETO, 2016, p. 211).

Em uma breve comparação, a renúncia de tais tributos no âmbito do PROUNI poderia ser substituída pela própria iniciativa do Poder Público em promover o ensino (gasto direto). Para tanto, seria necessário obter um lugar para a Universidade (compra, aluguel, construção); posteriormente, seria necessário contratar professores e funcionários através de concurso público, além do pagamento mensal dos subsídios (classificadas como despesas correntes); por fim, haveriam os gastos básicos para manutenção da atividade, como água e energia.

<sup>8</sup> Tal opção se deve à comodidade, à simplicidade, ao imediatismo e a um menor controle, com menos transparência (BUISSA, 2016, p. 185).

O gasto tributário, portanto, representa uma alternativa ao Estado na implementação de políticas públicas,<sup>9</sup> ganhando importância em um cenário de crise financeira, representada pelo endividamento e pela grande quantidade de atividades que ficam sob responsabilidade dos entes federados.

É importante lembrar que a substituição do gasto direto pelo gasto indireto, no que tange à sua efetividade, implica dificuldades na sua quantificação, bem como na avaliação de resultados. Utilizando o exemplo acima, múltiplas variáveis deveriam ser levadas em conta além do simples cálculo do montante total renunciado (tema que será abordado com maior profundidade no tópico seguinte).

No caso do PROUNI, por exemplo, há diferenças na qualidade entre o ensino público e o privado; diferenças no custo por aluno;<sup>10</sup> diferenças no pagamento dos professores (enquanto os professores da rede pública recebem subsídio mensal, os professores da rede particular podem ser horistas, fator que diminui os gastos) etc. Tais elementos, todavia, não são levados em consideração numa avaliação de resultados, levantando incertezas sobre o grau de satisfatoriedade resultante das renúncias fiscais.

Entre os diversos desafios encontrados na utilização dos gastos tributários, primeiramente, depara-se com o fato de que o conceito de gasto tributário não é unívoco na doutrina, pois envolve a noção de exceção ao sistema tributário de referência. Tal sistema de referência consistiria naquilo que normalmente seria cobrado dos contribuintes em geral, sendo o gasto tributário correspondente àquilo que se deixaria de arrecadar, com o objetivo de incentivar determinadas práticas pelos particulares.

Tal fator não tem caráter meramente acadêmico, mas sérios efeitos práticos, uma vez que o cálculo dos gastos tributários se torna impreciso, variando conforme sua definição em relação a cada sistema fiscal. Há dúvida, por exemplo, se as imunidades tributárias, dispostas na Constituição da República, representam ou não um gasto tributário. Conforme a resposta, obviamente, o cálculo final das receitas renunciadas sofrerá variação, não se permitindo aferir a medida exata desse gasto.<sup>11</sup>

Outro obstáculo para o cálculo da renúncia efetivamente concedida consiste no método utilizado para aferi-la. Basicamente, existem dois métodos, sendo o primeiro método denominado *perda inicial* e o segundo denominado *perda final*. Enquanto

<sup>9</sup> Os gastos tributários são uma alternativa às ações ou políticas públicas de governo empreendidas por meio do orçamento (ABRAHM, FRANCO, SANTOS, 2016, p. 11).

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4545273/quarenta-anos-de-equivocos-na-educacao-ainda-esperam-por-solucoes>>.

<sup>11</sup> “É possível, dessa forma, dizer que um critério razoável de identificação do sistema tributário de referência está na competência pressuposta pela renúncia. Em outras palavras, deve-se indagar se uma alegada renúncia de arrecadação tributária (gasto tributário) vem acompanhada de um prévio poder de instituição da respectiva exigência. Ou seja, o sistema tributário de referência permite ao ente tributante que tribute? Permite que tribute mais do que passou a tributar?” (MELLO, 2016, p.146).

o primeiro é mais simples e põe em relevo apenas aquilo que se deixou de arrecadar, considerando tudo o mais constante, o segundo leva em conta os efeitos em cadeia advindos da introdução de um gasto tributário, tal como mudanças comportamentais dos contribuintes em relação à desoneração fiscal (PELLEGRINI, 2014, p. 9).

A imprecisão metodológica leva a resultados completamente distintos, dificultando comparações e análises no que diz respeito aos efeitos oriundos das renúncias fiscais. Também torna dificultosa a comparação dos gastos tributários com relação a outros países.

Quanto ao aspecto da transparência, há unanimidade<sup>12</sup> entre os doutrinadores de que os gastos tributários são consideravelmente mais obscuros quando comparados aos gastos diretos. Isso ocorre em razão do gasto tributário não constar expressamente na lei orçamentária anual,<sup>13</sup> não sofrendo controle pelo Poder Legislativo tal como ocorre com as despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, além da ausência de dados seguros sobre os montantes renunciados (conforme acima apontado). Tal situação provoca dificuldades no que tange ao controle do gasto indireto (BUSSA, 2016, p. 186).

Essa situação permite que o gasto tributário se perpetue no tempo, sem previsão de avaliação/reavaliação de resultados de maneira periódica, obscurecendo o aspecto de sua efetividade quando comparada à arrecadação normal do tributo (ABRAHM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 15). Além disso, não existem órgãos específicos encarregados de tal função. Dessa forma, uma renúncia de receita, mesmo quando não logre os resultados perseguidos pela lei de incentivo, pode persistir por prolongados anos, sem questionamento.

Ademais, existem críticas a respeito da eficiência do gasto tributário em relação às políticas públicas visadas, posto que muitas vezes as subvenções tributárias são editadas em resposta a pleitos de grupos individuais e não como um instrumento planejado e transparente (VETTORI, 2011, p. 23). Nesse toar, aflora a questão da captura do agente público ou teoria da *public choice*.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Por todos: VETTORI, 2011.

<sup>13</sup> Assim, quanto à definição dos beneficiários e do montante do incentivo, parece nítida a vantagem das subvenções diretas, promovendo a transparência e facilitando a fiscalização do benefício. Porém, a concessão de incentivos, notadamente as isenções fiscais, é mais cômoda para a Administração Pública, uma vez que não necessita estar presente na lei orçamentária. Disso decorre, ademais, que é mais fácil, do ponto de vista político, conceder incentivo fiscal. A opinião pública tende a simpatizar com a ideia do incentivo, uma vez que as justificativas para tal concessão são positivas: promover o desenvolvimento econômico, atrair novos investimentos, criar novos empregos, enfim, produzir riqueza (BUSSA, 2016, p. 193).

<sup>14</sup> Versando sobre os motivos que levam o Estado a intervir na economia, Fidalgo (2012) tece esclarecimentos sobre a teoria da captura: "As teorias do interesse público sofreram sérios baques ao longo do século passado, sobretudo a partir da década de 1970, tanto pela constatação de que a intervenção é intensamente influenciada por grupos econômicos e políticos, fenômeno identificado pela 'teoria da captura', e, dessa forma, muitas vezes seu objetivo não é o de eliminar determinada falha de mercado, mas sim o de promover interesses de certos agentes econômicos, mas também pela verificação de que, mesmo quando realmente voltada a satisfazer interesses públicos, a intervenção do Estado não era capaz de atingir os seus alegados objetivos

No que diz respeito às condições de competitividade, o afã do Poder Público em influenciar o setor privado da sociedade pode resultar em excessos, neutralizando os riscos inerentes aos negócios, além da aplicação de um volume de recursos desproporcional ao atingimento dos objetivos, uma vez que, em regra, não há revisão do gasto indireto. Dessa forma, resta patente a violação à livre iniciativa e distorções para a concorrência, gerando uma iniciativa privada com riscos socializados, desestimulando a economia (ABRAHM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 15-16).

O aumento da complexidade da estrutura fiscal também constitui outro inconveniente na implementação dos gastos indiretos, uma vez que a renúncia fiscal corresponde a um desvio no sistema tributário padrão, com conseqüente aumento do custo do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes e aumento das chances de evasão e elisão fiscal. A atividade de fiscalização também se torna mais complexa e custosa (VETTORI, 2011, p. 25).

Outrossim, o fato da renúncia de receita implicar a menor tributação para determinado grupo da sociedade requer o aumento da exação sobre os grupos não favorecidos, os quais financiarão de maneira mais onerosa outro setor da economia (PELLEGRINI, 2014, p. 11; BUISSA, 2016, p. 188). Ainda, a renúncia não é passível de ser quantificada de antemão, não se sabendo quantos contribuintes se valerão da subvenção tributária, podendo representar um gasto ilimitado (VETTORI, 2011, p. 25).

Por fim, menciona-se o efeito carona ou *free-rider*, situação em que determinados contribuintes passam a ter ganhos extraordinários por algo que já fariam mesmo se não existisse o benefício fiscal. Em outras palavras, uma determinada empresa, por exemplo, instalaria sua planta industrial em determinado estado mesmo que não fosse concedida qualquer benesse fiscal. Os impactos para a concorrência são claros – já que outras empresas do mesmo ramo podem se sentir impelidas a não se instalarem naquela região, pois não tiveram a mesma benesse –, além da renúncia desnecessária de receita do ente federado (BUISSA, 2016, p. 188).

Apesar das deficiências acima apontadas, o gasto tributário vem sendo utilizado no cenário internacional desde a década de sessenta, inicialmente na Alemanha e nos Estados Unidos, ganhando ares de cientificidade a partir dos estudos de Surrey. Na década de oitenta, o instituto foi difundido para diversos países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento econômico (OCDE). No final dos anos noventa, surgiram códigos de boas práticas lançados pelo FMI e OCDE (PELLEGRINI, 2014, p. 15).

Fator interessante, quando analisado o aspecto internacional, é a comparação entre o Brasil e os demais países que utilizam a renúncia de receita como instrumento

---

ou os atingia de forma ineficiente, trazendo mais ônus que bônus – o que Cass Sustein chamou de paradoxo da regulação.”



de intervenção na economia. Essas comparações, no entanto, são dificultadas pelas diferentes definições que o gasto tributário pode receber, além dos distintos métodos de cálculo que podem ser utilizados na apuração dos montantes renunciados:

Alguns países restringem as estimativas ao imposto de renda, como os EUA, enquanto outros países consideram também outros tributos, notadamente o IVA que não existe nos EUA, mas é relevante na Europa. Ademais, em países com diferentes níveis de governo, a estimativa pode estar restrita ao governo central, a exemplo dos EUA, Coreia do Sul e Suécia, ou abarcar também os governos subnacionais, a exemplo de Alemanha. No Canadá, as províncias divulgam estimativas separadamente. Na Espanha, algumas comunidades autônomas fazem o mesmo, mas não os governos locais. Outro problema é o propósito das estimativas, às vezes restritas a algum tipo de objetivo, como a Alemanha que foca os dispositivos que distribuem subsídios indiretos às empresas e setores. (PELLEGRINI, 2014, p. 16)

Nos países que utilizam as renúncias fiscais, são encontrados problemas semelhantes ao caso brasileiro. Sabe-se, por exemplo, que a maioria dos países aplica o método da perda inicial de receita (método simplificado) e que nenhum país da OCDE relaciona tais informações no orçamento, tal como é feito em relação aos gastos diretos (alguns países alocam os gastos indiretos na forma de anexo). A revisão periódica dos gastos tributários também é um desafio para esses governos (PELLEGRINI, 2014, p. 19).

O Direito Financeiro, principalmente a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), passou a ter como foco o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na gestão das despesas e recebimento das receitas. O tema da renúncia fiscal não foi esquecido pelo ordenamento jurídico, tendo previsão legal e constitucional, com o escopo de inibir arbitrariedades no que diz respeito às desonerações fiscais.

Em primeiro lugar, há previsão na Constituição, no artigo 150, §6º, determinando que as desonerações tributárias sejam feitas mediante lei específica que trate exclusivamente do tributo desonerado ou matérias elencadas no dispositivo.<sup>15</sup>

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o tema já foi arrostado, podendo ser encontrados precedentes exigindo a reserva absoluta de lei no que se refere às desonerações fiscais com vistas justamente a “coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem

<sup>15</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] §6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2.º, XII, g.”

pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do chefe do Poder Executivo.”<sup>16</sup>

Ainda na Constituição Federal, o artigo 165, §6º prevê a necessidade de demonstração dos efeitos oriundos da renúncia fiscal. No âmbito federal, esse demonstrativo é realizado anualmente pela Receita Federal do Brasil, através do Demonstrativo de Gastos tributários.<sup>17</sup>

Já o art. 14 da LRF fixa limites e condições para renúncias de receitas, com o escopo de manter o equilíbrio fiscal, traduzindo-se em mecanismo que inibe a liberdade plena e irrestrita do administrador público na concessão de benesses fiscais, as quais, na ausência de limites, poderiam ter suas finalidades deturpadas,<sup>18</sup> como, por exemplo, pretensões eleitoreiras de cunho populista, evidenciando des-caso para com os governos futuros (ABRAHAM, 2016, p. 148).

Tal dispositivo preceitua que as propostas de concessão ou ampliação de benefícios tributários venham acompanhadas de estimativa de perda de receita (impacto orçamentário-financeiro) no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes orçamentárias, bem como observar alternativamente: a) a demonstração de que a renúncia não afetará as metas de resultados;<sup>19</sup> b) as medidas de compensação,<sup>20</sup> por meio do aumento de receita (ABRAHAM, 2016, p. 150; PELLEGRINI, 2014, p.32).

## 4 Renúncia de receita e incentivos fiscais de ICMS

Desde a década de 1980 os estados da federação, ante a ausência de uma autêntica política nacional de desenvolvimento regional, passaram a conceder incentivos fiscais de ICMS à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) deflagrando-se, com isso, a “guerra fiscal” de ICMS.

<sup>16</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.462, rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-9-2010, P, DJE de 15-2-2011.

<sup>17</sup> “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] §6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

<sup>18</sup> Os incisos I e II do art. 14 da LC nº 101/2000 são fortes na resistência a que haja renúncia indiscriminada de receita, de forma a evitar a concorrência predatória, bem como a insuficiência de recursos por parte de municípios ou estados, de forma a levá-los à impotência no cumprimento de suas obrigações (OLIVEIRA, 2013, p. 544).

<sup>19</sup> “É uma análise sobre os incentivos que serão dados e por qual forma serão eles repostos. Se se obtém sucesso na imediata instalação de indústrias, começando elas a darem emprego, a produzir, comercializar, etc., tudo pode resultar em cobertura sobre o tributo que se deixou de receber, havendo plena compensação com a entrada de arrecadação, o que cobre a renúncia efetuada” (OLIVEIRA, 2013, p. 546).

<sup>20</sup> “De duas, uma: ou o ente federal efetua uma compensação, de forma a manter o atingimento das metas traçadas na LDO e que irá executar no âmbito da Lei Orçamentária Anual, ou elabora o estudo de impacto financeiro. Se pretende conceder isenção de IPTU para a vinda de empresas ao Município, pode fazê-lo, desde que eleve, por exemplo, a alíquota de outras áreas. Diga-se o mesmo na isenção de IPTU para moradias de pequeno valor ou de determinada metragem; a contrapartida será a elevação de alíquota para outra região urbana” (OLIVEIRA, 2013, p. 543).

Por guerra fiscal, entende-se a situação em que estados membros de uma federação concorrem entre si, concedendo vantagens fiscais (isenção total ou parcial de ICMS, anistia, remissão, dilação de prazo para pagamento do tributo, crédito presumido etc.) para atrair empreendimentos para seus territórios, em prejuízo dos demais.

As áreas economicamente menos atraentes do ponto de vista infraestrutural (falta de mão de obra qualificada, sistema de escoamento da produção, distância dos mercados consumidores etc.) procuram atrair investimentos que, consideradas as condições normais de concorrência e custos empresariais, lá não se instalariam.

Trata-se de um verdadeiro leilão de benefícios,<sup>21</sup> com o escopo de atrair investimentos para determinado estado, com a promessa de desenvolvimento e criação de postos de trabalho (SCAFF, 2015, p. 312). No lugar de prevalecer o federalismo cooperativo, instaura-se verdadeiro federalismo competitivo,<sup>22</sup> com benefícios concedidos unilateralmente pelos estados e retaliações de ordem jurídica pelos estados prejudicados.

Como causas do fenômeno, podem ser apontadas: a crise financeira dos estados; a busca por investimentos, com a promessa de criação de empregos e desenvolvimento; a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional, evidenciada pela omissão do Governo Federal, com conseqüente necessidade de atuação dos estados; a facilidade na implementação do gasto tributário; o *marketing* dos governantes; a ausência de controle efetivo sobre a renúncia de receita; o fracasso dos Fundos Constitucionais, como por exemplo o Fundo de Participação dos Estados, os quais não atingiram seus objetivos na equalização de rendas dos entes federados (ABRAHAM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 20; CARDOSO, 2016, p. 123).

Apesar da previsão no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, exigindo estimativa de impacto orçamentário e medidas compensatórias em relação às renúncias fiscais, a maioria dos estados não o respeita em sua integralidade, expondo apenas genericamente os motivos das desonerações, dificultando o controle e criando déficit de transparência:

De início, não é difícil constatar que, usualmente, tais defeitos surgem logo na origem das normas instituidoras dos incentivos fiscais, não sendo raros os casos em que o Poder que tem a iniciativa da proposta, além de não

<sup>21</sup> “Em busca desses ganhos em potencial, os entes subnacionais envolvem-se em verdadeiros leilões promovidos pelas empresas interessadas em se estabelecer em território nacional ou em remanejar suas atividades no interior dele, nos quais, invariavelmente, as áreas economicamente menos atraentes procuram compensar suas deficiências estruturais (como a falta de infraestrutura adequada, mão de obra qualificada, distância em relação aos principais mercados consumidores, etc.) mediante a oferta de benefícios fiscais e financeiros relativos aos tributos de suas competências” (ABRAHAM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 20).

<sup>22</sup> É possível encontrar, no seio da doutrina, a expressão *competição horizontal*, traduzida na competição entre os estados que se encontram no mesmo nível da Federação (ABRAHAM, 2016, p. 149).

cumprir os requisitos previstos no art. 14 da LRF, sequer indica o objetivo que se pretende alcançar com aquela regra desonerativa e tampouco aponta fundamentadamente, com apoio em estudos técnicos e dados empíricos, as razões pelas quais se deva crer que a medida levará ao resultado almejado. Pelo contrário, muito mais frequentes são as situações em que a criação dos benefícios se dá ao amparo de justificativas genéricas como a expectativa de geração de postos de trabalho ou de resultados futuros positivos por meio do estímulo à atividade econômica local. (ABRAHAM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 20)

Apesar de o tema ser complexo, envolvendo aspectos como o Federalismo, a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento regional e a espécie tributária ICMS como tal,<sup>23</sup> no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a guerra fiscal vem sendo abordada tão somente sob o aspecto formal, isto é, analisando-se no caso concreto se o estado membro, antes da concessão da benesse fiscal, respeitou a Lei Complementar nº 24/75,<sup>24</sup> implementando-a através dos convênios autorizados perante o CONFAZ.<sup>25</sup>

Há autores que sustentam a não recepção desses convênios pela Constituição Federal, uma vez que exigem unanimidade para sua aprovação. O poder de voto, tornar-se-ia, então, um poder de veto, violando o princípio democrático e o princípio federativo (SCAFF *apud* CARDOSO, 2016, p. 126).

O resultado da guerra fiscal é o acirramento político entre as unidades da Federação e a erosão das bases tributárias,<sup>26</sup> cujos reflexos são sentidos na prestação de serviços públicos e na transferência do ônus do custeio das atividades estatais a ramos empresariais que, por sua natureza, gozam de menor mobilidade (ABRAHAM; FRANCO; SANTOS, 2016, p. 20). Da mesma forma, há o comprometimento das gerações futuras em detrimento das atuais, uma vez que o dinheiro que se deixa de arrecadar hoje terá impactos no futuro (SCAFF, 2015, p. 313).

O tema da renúncia de receitas por entes federados foi enfrentado pela Alemanha (país que também adota o modelo federal), tendo-se optado pela harmonização interna dos tributos sobre o consumo, conferida pela Constituição de Bohn,

<sup>23</sup> “A questão é que isso vem sendo feito à revelia da lei. Isso porque, por ser o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS um tributo estadual, mas de *vocação nacional*, a Constituição prevê forma específica para a concessão de incentivos fiscais (art. 155, §2º, XII, “g”), que exige aprovação unânime por convênio dos estados e do Distrito Federal, através do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, conforme art. 2º, §2º, da LC nº 24/1975” (CARDOSO, 2016, p. 125).

<sup>24</sup> “Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.”

<sup>25</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)n. 4.365 MC/AgR-Ref São Paulo/SP, Rel. Min Celso de Melo, Julgado em 11/12/2014, Tribunal Pleno.

<sup>26</sup> Na hipótese da opção recair sobre o desenvolvimento futuro, dentro da política de guerra fiscal acima exposta, será necessário abrir mão de arrecadação presente, a fim de atrair investimentos nas áreas eleitas como prioritárias. Isto implica abdicar hoje de verbas públicas para saúde, educação, segurança, em prol de redução de carga tributária para a atividade econômica (SCAFF, 2015, p. 313).

por meio da qual se previu que incumbe ao ente federal (*Bund*) a legislação e aos entes federados (*Länder*) a arrecadação, sendo o produto da arrecadação partilhado de acordo com lei federal. A repartição de receitas toma em conta as necessidades dos gastos de cada um dos entes federados, conforme um planejamento financeiro plurianual (BEVILACQUA, 2010, p. 348).

## 5 Incentivos fiscais de ICMS no Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

O RRF, editado com base nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, equidade intergeracional, da transparência, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões, da harmonia entre os Poderes e entes federativos, tem vistas atender estados da federação em condição de pré-insolvência.

Alguns estados brasileiros, como Rio de Janeiro, Distrito Federal e Rio Grande do Sul já há algum tempo deixaram de quitar as obrigações da dívida perante a União Federal sendo considerados os destinatários primeiros do RRF; sem prejuízo que outros estados venham aderir considerando as iguais dificuldades enfrentadas a exemplo da quitação de suas folhas salariais.

Para aderir ao RRF os estados devem, cumulativamente, apresentar (i) receita corrente líquida (RCL) anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao RRF, nos termos da LRF; (ii) despesas liquidadas com pessoal (artigo 18, LRF) com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% da RCL aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao RRF; e (iii) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Os estados aderentes deverão adotar um Plano de Recuperação, instrumentalizado através de estaduais, com seguintes medidas de ajuste fiscal: (i) autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos; (ii) adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) mantido pelo estado das regras da Lei nº 13.135/2015; (iii) revisão do regime dos servidores estaduais com vistas a suprimir benefícios ou vantagens não previstas na Lei nº 8.112/1990; (iv) instituição de regime de previdência complementar;<sup>27</sup> (v) vedação de saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151/2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva; (vi) autorização leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de

<sup>27</sup> §§14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.

juízo por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Além dessas medidas atinentes a desestatização, pagamento de obrigações e regime previdenciário foi prevista ainda a “redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea ‘g’ do inciso XII do §2º do artigo 155 da Constituição Federal”; o que merece detida análise ante a repercussão não só nas Finanças Públicas, mas na própria segurança jurídica dos investimentos realizados.

A erosão da base tributária dos estados com a concessão indiscriminada de incentivos fiscais de ICMS<sup>28</sup> é indubitavelmente uma das razões da atual crise das finanças públicas estaduais, que, no entanto, não pode ser tomada como causa única e exclusiva da insolvência de alguns estados, há anos conduzidos por maus gestores com práticas pouco republicanas, inclusive, na concessão de incentivos fiscais.

Portanto, não se pode atribuir à “guerra fiscal” todos os males da atual crise, porém, simultaneamente, não por acaso que os entes candidatos imediatos ao RRF são aqueles que no âmbito da guerra fiscal adotaram as práticas mais nefastas, a exemplo do Distrito Federal, que admitia o trânsito de notas fiscais para geração de créditos de ICMS com vistas a atrair atacadistas para seu território.

Patologias à parte, a questão a ser enfrentada é saber como os estados procederão à redução dos incentivos fiscais em no mínimo 10% ao ano considerando o grau de estabilidade jurídica travado entre estados e seus contribuintes.

É bem sabido que a prática de incentivos fiscais à revelia do CONFAZ é generalizada na federação brasileira, portanto, a ressalva *in fine* estabelecida no dispositivo é no mínimo demagoga sujeitando-se a maioria dos incentivos à redução de 10%, restando resguardados apenas aqueles concedidos por prazo certo mediante condições determinadas, nos termos do assegurado pelo próprio artigo 178 do Código Tributário Nacional (CTN).<sup>29</sup>

Questão que ainda será enfrentada em nossos Tribunais é se, porventura, os estados venham a suprimir parcela dos incentivos de ICMS, qual o instrumento considerado apto para gerar proteção suficiente ao contribuinte que tenha assumido contrapartida ao Poder Público: a mera concessão do incentivo nos termos da lei estadual ou a pactuação de Termo de Acordo de Regime Especial (TARE).

Particularmente entendemos que, ante a natureza contratual do incentivo fiscal previsto em lei, somente o TARE como instrumento necessário para fruição do

<sup>28</sup> AFONSO, 2014.

<sup>29</sup> “Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104.”

incentivo tem aptidão para conferir grau de proteção suficiente ao contribuinte para excepcioná-lo da nova regra estadual que reduz o incentivo em até 10%.

Aqueles contribuintes beneficiários de incentivos fiscais sem prazo certo e sem condições determinadas encontram-se sujeitos à redução devendo, no entanto, a lei estadual observar o princípio da anterioridade do exercício dado que ultrapassada a Súmula nº 615<sup>30</sup> nos termos da atual leitura do art. 104, III, do CTN<sup>31</sup> sob as lentes constitucionais do STF:

IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – DECRETOS Nº 39.596 E Nº 39.697, DE 1999, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – DEVER DE OBSERVÂNCIA – PRECEDENTES. Promovido aumento indireto do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS por meio da revogação de benefício fiscal, surge o dever de observância ao princípio da anterioridade, geral e nonagesimal, constante das alíneas “b” e “c” do inciso III do artigo 150, da Carta. Precedente – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.325/DF, de minha relatoria, julgada em 23 de setembro de 2004. [...] <sup>32</sup>

O RRF prevê não apenas a redução dos incentivos, que necessariamente deve ser realizada por lei estadual, mas, veda a “concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea ‘g’ do inciso XII do §2º do artigo 155 da Constituição Federal.”

A ressalva estabelecida põe a salvo a concessão de novos incentivos ou ampliação de incentivos já existentes que venham a submeter a autorização unânime perante o CONFAZ que não prescinde claro da observância do artigo 14, da LRF, portanto, assegurada observância de regra de responsabilidade fiscal na medida em que admissível prática de incentivo desde que ausente impacto nas metas de resultado fiscal (inciso I).

Andou bem o legislador na medida em que alguns incentivos pontuais de ICMS terminam por ter um efeito de “fator alavanca” da economia não sendo razoável banir *in totum* a prática de todo e qualquer incentivo que podem, inclusive, auxiliar na recuperação de dado setor econômico propiciando, assim, renda e arrecadação ao setor público.

<sup>30</sup> “O princípio constitucional da anualidade (§29 do art. 153 da Constituição Federal) não se aplica à revogação de isenção do ICMS.”

<sup>31</sup> “Art. 104. Entram em vigor no primeiro dia do exercício seguinte àquele em que ocorra a sua publicação os dispositivos de lei, referentes a impostos sobre o patrimônio ou a renda: [...] III - que extinguem ou reduzem isenções, salvo se a lei dispuser de maneira mais favorável ao contribuinte, e observado o disposto no artigo 178.”

<sup>32</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) n. 564.225 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014.

## 6 Considerações finais

A renúncia de receita é um instrumento legal utilizado para induzir o comportamento dos contribuintes, seja para estimulá-los, seja para desestimulá-los a praticar determinadas condutas. Nesse cenário, fala-se em papel interventor do Estado, o qual, através da extrafiscalidade, pode influenciar no domínio econômico de um país.

Todavia, essa ferramenta deve ser utilizada com parcimônia e planejamento, sob pena de comprometimento do equilíbrio fiscal e da erosão das bases tributárias dos entes federativos. Também devem ser considerados aspectos como a transparência na concessão dos incentivos, a isonomia no aspecto concorrencial, a efetividade desse tipo de política pública e a revisão periódica das desonerações.

A falta de um regramento claro e uniforme abre passo para inconsistências na utilização das renúncias de receitas. A regulamentação setorial dos gastos tributários, dessa forma, é medida que se impõe, bem como a capacitação de órgãos encarregados do controle dos incentivos fiscais de ICMS, a exemplo dos Controles Internos dos Estados e Tribunais de Contas dos Estados (TCEs).

As medidas de ajuste do RRF consistem em importante ferramental de auxílio dos estados na recuperação de suas finanças em nada violadoras de suas autonomias sendo as limitações impostas aos incentivos fiscais de ICMS importante medida de (re)equilíbrio.

---

### ICMS'tax Incentives and Renew Forgone with Fiscal Recovery Regyme

**Abstract:** This paper analyzes the institute of tax expenditure from the perspective of Financial Law, focusing on the role of the State as an intervener in the economic domain. It addresses aspects such as the difficulties and advantages faced in the implementation of tax expenditure, the comparison with other countries that use the same economy-inducing tool and evaluation of the country's legal order in the treatment of the matter. Finally, the Fiscal Recovery Regime (RRF), instituted by Complementary Law No. 159/2017, is examined, which aims to remedy the financial disorder experienced by several Brazilian states, commenting on its main legal aspects, mainly those tax exemption.

**Keywords:** Tax expenditure. State intervention in the economy. Tax expection. Fiscal War. Fiscal Recovery Regime.

---

## Referências

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ABRAHAM, Marcus; SANTOS, Carlos Alberto C.; FRANCO, Fernando Raposo. As renúncias fiscais: um panorama introdutório. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*. Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 9-27, mar./ago. 2016.

AFONSO, José Roberto R (Coord.). *A renúncia tributária de ICMS no Brasil*, 2014. Disponível em: <<http://www.gefin.net.br/upload/arquivos/cc16dc55ee89adcd858fff1f6b03e818.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2017.



- BEVILACQUA, Lucas. Guerra fiscal e ICMS. In: BRAGA; CONTI; SCAFF (Orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- BUISSA, Leonardo. *Tributação sobre o consumo no Estado Federal, indução econômica e integração*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser usados como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*. v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016.
- CARDOSO, Breno Lobato. Quem ganha com a guerra fiscal? *Revista Fórum de Direito Econômico e Financeiro – RFDFFE*. Belo Horizonte: ano 5, n. 8, p. 119-134 set./fev. 2016.
- CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. São Paulo: Almedina, 2014.
- FIDALGO, Carolina Barros. O governo autointeressado: a intervenção do Estado na economia à luz das teorias do interesse público e do interesse privado. *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, ano 10, n. 39, jul./set. 2012.
- FRANÇA, Vladimir Rocha. Considerações sobre a intervenção do Estado na Economia e na ordem constitucional brasileira. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 11, n. 55, maio/jun. 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Henrique. Sobre o sistema tributário de referência para os gastos tributários. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 18, n. 99, p. 137-150, set./out. 2016.
- NUSDEO, FÁBIO. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- PELLEGRINI, Josué Alfredo. Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. *Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa*. Brasília, Senado Federal, 2014.
- PUREZA, Maria Emília Miranda. *Disciplinamento das Renúncias de Receitas Federais: Inconsistências no controle dos gastos tributários*. Brasília: Câmara Legislativa, 2007.
- SCAFF, Fernando Facury. Tributação, livre-concorrência e incentivos fiscais. In: NUSDEO, Fábio (Org.). *O Direito Econômico na atualidade*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- VETTORI, Gustavo Gonçalves. *Contribuição ao estudo sobre as influências recíprocas entre a tributação da renda e o comércio internacional*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas; MORAIS, Pedro Henrique. Incentivos fiscais de ICMS e renúncia de receita com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 127-143, mar./ago. 2017.

---

Recebido em: 01.06.2017

Aprovado em: 23.07.2017