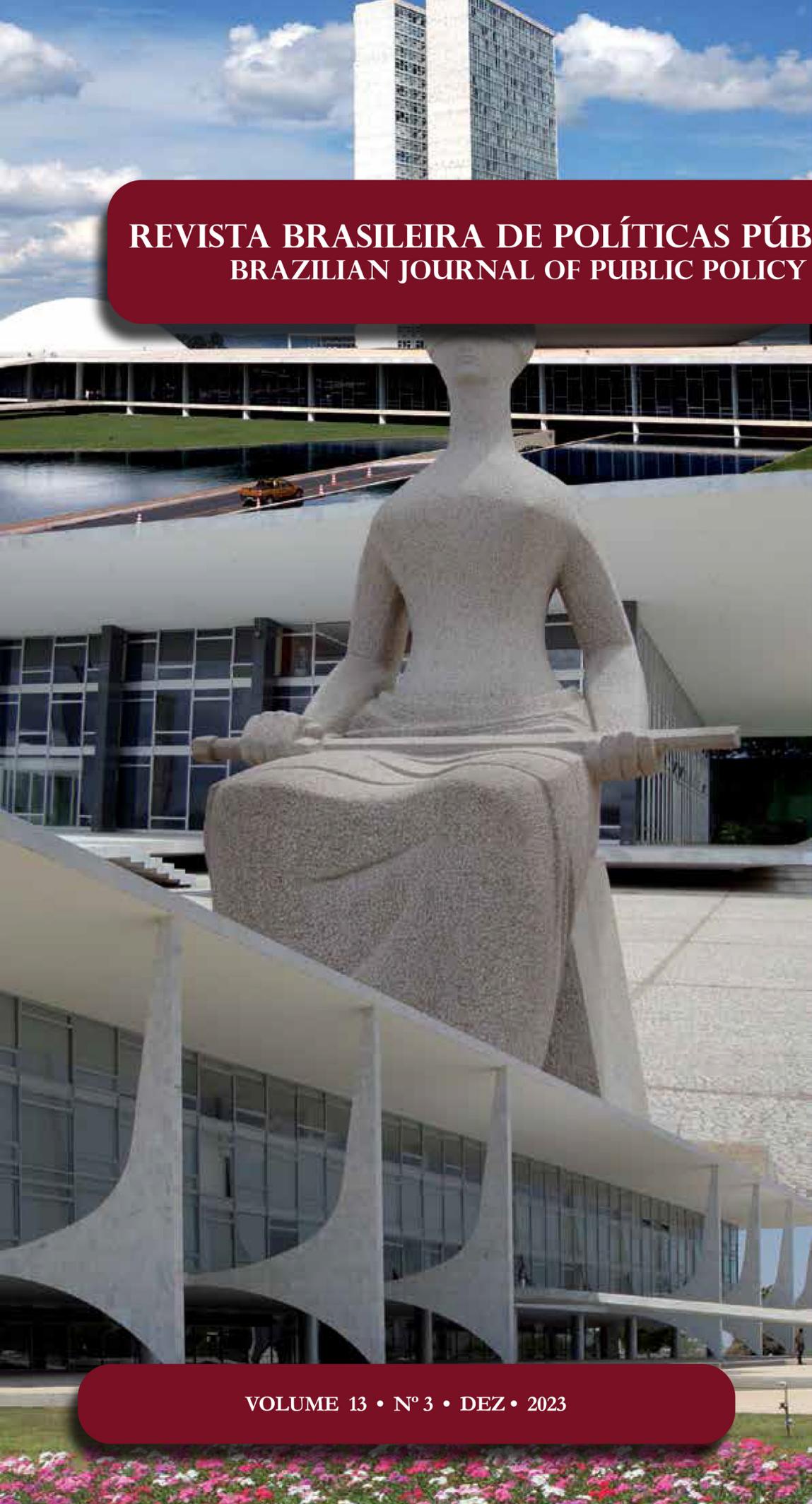


The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a white, stylized font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' sharing a vertical stem.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The statue is a large, white, seated female figure, possibly representing a personification of justice or law. The background shows a clear blue sky with some clouds and a tall, modern skyscraper in the distance.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Análise de impacto regulatório
como instrumento de
racionalidade e transparência
para a concessão de benefícios
fiscais estaduais**

**Regulatory impact assesment
as a tool for rationality and
transparency in the granting of
tax benefits at state level**

Vinícius Klein

Eduardo M. Lima Rodrigues de
Castro

VOLUME 13 • Nº 3 • DEZ • 2023

Sumário

I. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	13
CONTENIDO DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO FRENTE AL RIESGO A LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y SUS CONTRASTES CON LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN E IN DUBIO PRO NATURA	15
Edison Ramiro Calahorrano Latorre e Jairo Lucero Pantoja	
THE ROLE OF THE CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS OF INDONESIA IN THE INDONESIA-PAPUA NEW GUINEA BORDER DEVELOPMENT POLICY	40
Yosephina Ohoiwutun, M. Zaenul Muttaqin, Vince Tebay, Ilham Ilham e Dorthea Renyaan	
REFLEXÕES SOBRE A ECONOMIA CIRCULAR E A LOGÍSTICA REVERSA DOS RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: A CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO EFICIENTE INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	54
Joana D’Arc Dias Martins, Maria de Fátima Ribeiro e Mireni Oliveira Costa Silva	
II. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO DIGITAL.....	80
O BRASIL EM MEIO À CORRIDA REGULATÓRIA PELA GOVERNANÇA DA ECONOMIA DIGITAL	82
Lucas da Silva Taschetto, Fábio Costa Morosini e Lucas Cardoso Martini	
INTERNET DAS COISAS (IoT) E OS DIREITOS À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS DO CIDADÃO: UMA NECESSÁRIA APROXIMAÇÃO	116
Têmis Limberger, Gustavo Santanna e Demétrio Beck da Silva Giannakos	
DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA?	129
Guilherme Aparecido da Silva Maia e Lídia Maria Ribas	
A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA (RSC) NA LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM REDES SOCIAIS: A LEGALIDADE DOS ATOS DE CONTROLE DA AUTORREGULAÇÃO EMPRESARIAL.....	147
Michelle Lucas Cardoso Balbino	
III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM REGULAÇÃO FINANCEIRA E FISCAL.....	177
DESASTRES SOCIONATURAIS E POLÍTICA FISCAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO FEDERAL VOLTADO À DEFESA CIVIL NO BRASIL	179
Fernanda Dalla Libera Damacena, Renato Eliseu Costa, Felipe Fonseca e Victor Marchezini	

O PAPEL DAS COMPLEMENTARIDADES LOCAIS NA RECEPÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS GLOBAIS: EVIDÊNCIAS DA REGULAÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRA E MEXICANA.....	203
Mario G. Schapiro	
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO DE RACIONALIDADE E TRANSPARÊNCIA PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS ESTADUAIS.....	229
Vinícius Klein e Eduardo M. Lima Rodrigues de Castro	
RESPOSTAS FISCAIS DOS GOVERNOS ESTADUAIS PARA O COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA COVID-19: UM ESTUDO COMPARADO MÉXICO E BRASIL.....	248
Jamille Carla Oliveira Araújo, Fernando Gentil de Souza, Laura Margarita Medina Celis, María Guadalupe Aguirre Guzmán e Umbelina Cravo Teixeira Lagioia	
IV. INTERVENÇÃO DE ATORES NACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	272
REDIMINDO O ATIVISMO JUDICIAL: CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E A FUNÇÃO CONTRA-ARGUMENTATIVA DAS CORTES CONSTITUCIONAIS.....	274
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
O PODER JUDICIÁRIO NO INCENTIVO À ADOÇÃO DE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES PRETERIDOS E A BUSCA ATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR ..	295
Ana Elisa Silva Fernandes Vieira e Dirceu Pereira Siqueira	
A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS CHAMADAS ILUSÕES CONSTITUCIONAIS	324
Daniel Araújo Valença e Diana Melissa Ferreira Alves Diniz	
V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE GRUPOS MINORITÁRIOS	340
VIOLENCIA DE GÉNERO Y TRABAJO: DESAFÍOS PARA LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA NECESARIA PARA ROMPER EL VÍNCULO CON EL AGRESOR.....	342
Bárbara Sordi Stock, Edita Del Pilar Astete Ramos, Gerardo Antonio Márquez Rondón e Camila Ignacia Espinoza Almonacid	
FEMINIST CONSTITUTIONALISM AS AN INSTRUMENT FOR THE EDUCATIONAL TRANSFORMATION OF SPACES OF INTELLIGIBILITY IN LAW	359
Fábio Rezende Braga, Marcella Oliveira Araujo e Melina Girardi Fachin	
PROTEÇÃO INTERAMERICANA AOS DIREITOS HUMANOS DA MULHER: DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, COM ÊNFASE PARA O BRASIL	374
Camila Carvalho Ribeiro e Thiago Oliveira Moreira	
ACCESO A LA JUSTICIA, JUSTICIAS Y LAS MUJERES INDÍGENAS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE CHILE 2019-2023.....	400
Sheila Fernández-Míguez e Juan Jorge Faundes Peñafiel	

VI. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS 428

CRISE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME (2004-2022) 430

Bruno Teixeira Lins, João Vitor da Silva Batista e Fran Espinoza

DETENTION OF A PERSON SUSPECTED OF COMMITTING A CRIMINAL OFFENSE DURING MARTIAL LAW IN UKRAINE 452

Serhii Ablamskyi, Volodymyr Galagan, Iryna Basysta e Zhanna Udovenko

Análise de impacto regulatório como instrumento de racionalidade e transparência para a concessão de benefícios fiscais estaduais*

Regulatory impact assesment as a tool for rationality and transparency in the granting of tax benefits at state level

Vinícius Klein**

Eduardo M. Lima Rodrigues de Castro***

Resumo

O artigo tem por objetivo investigar se o instrumento da Análise de Impacto Regulatório – AIR, amplamente conhecido em âmbito internacional e já utilizado internamente pelas agências reguladoras federais há alguns anos, pode auxiliar o incremento da transparência e da racionalidade dos procedimentos de concessão, monitoramento e avaliação de políticas de benefícios fiscais pelos Estados brasileiros. Tenta-se, em síntese, responder ao seguinte problema: a AIR, sobretudo por meio de mecanismos de análise de custo-benefício, pode contribuir para aumentar a transparência e a racionalidade nos procedimentos de concessão de benefícios fiscais em âmbito estadual? A conclusão é a de que a institucionalização da AIR em matéria de benefícios fiscais deve contribuir para evitar que o jogo de “perde-ganha”, hoje existente em âmbito estadual se perenize, desde que, no momento da elaboração do Relatório de AIR, determinados requisitos sejam cumpridos. A pesquisa é realizada essencialmente a partir da produção acadêmica referente aos temas da regulação, da Análise de Impacto Regulatório e dos benefícios fiscais em nível estadual. Embora existam artigos de bom nível sobre o tema da AIR, entende-se que a produção acadêmica nacional ainda se ressentir de um trabalho que aplique os postulados da AIR aos processos de concessão de benefícios fiscais.

Palavras-chave: regulação; análise de impacto regulatório; benefícios fiscais.

Abstract

The article aims to investigate whether the regulatory impact assessment instrument - RIA, widely known internationally and already used internally by federal regulatory agencies, can help increase the transparency and rationality of procedures for granting, monitoring and evaluating tax benefit policies by Brazilian states. In short, we try to answer the following question: Can RIA, especially through cost-benefit analysis, contribute to increasing

* Recebido em: 11/07/2022

Aprovado em: 10/08/2022

** Professor nos Departamentos de Direito Privado e Ciências Econômicas na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Direito Civil pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Glasgow Fellow na Faculdade de Direito da Universidade de Glasgow em 2023. Professor Convidado da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade de Cote D'Azur em 2022. Procurador do Estado do Paraná.

E-mail: eduardorcastro@hotmail.com

*** Doutor em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Procurador do Estado do Paraná.

E-mail: viniciusklein78@yahoo.com.br

transparency and rationality in the procedures for granting tax benefits at the state level? The conclusion reached is that the institutionalization of the RIA in terms of tax benefits should help to prevent the “lose-win” game that currently exists at the state level from being perpetuated, provided that, at the time of the elaboration of the RIA Report, certain requirements are met. The research is essentially based on academic production on the topics of regulation, Regulatory Impact Assessment and tax benefits at the state level. Although there are good articles on the subject of RIA, it is understood that the national academic production still lacks work that applies the postulates of RIA to the processes of granting tax benefits.

Keywords: regulation; regulatory impact assessment; tax benefits.

1 Introdução

Conforme entendimento já pacificado na dogmática tributária brasileira, o poder conferido pela Constituição Federal de 1988 aos Entes da Federação para instituírem tributos por meio de lei (competência tributária) implica, também, o poder para que referidos Entes instituíam isenções e outras modalidades de desonerações tributárias¹. Considerando que essas desonerações acarretam renúncia fiscal, faz-se imprescindível que elas atendam ao interesse público tanto no que diz respeito à realização de objetivos fiscais, em regra, voltados à proteção da capacidade contributiva de pessoas (naturais ou jurídicas) de menor renda, quanto extrafiscais, voltados à promoção do desenvolvimento nacional e outros valores protegidos pela Constituição². No segundo grupo de normas exoneratórias, encontram-se os “incentivos fiscais”³, conceito da ciência das finanças que “designa um gênero que abrange uma variedade de institutos jurídicos, como isenções, reduções de alíquota, bonificações, depreciação acelerada, entre outros, que visam à promoção do desenvolvimento econômico e social”⁴.

Nas últimas décadas, no exercício desse “poder de eximir”⁵, os Estados brasileiros e o Distrito Federal renunciaram a centenas de bilhões de reais de suas receitas a título de incentivos e benefícios fiscais. Essas renúncias foram concretizadas não apenas com vistas a baratear o preço de produtos e serviços tidos como essenciais, mas também no âmbito daquilo que ficou conhecido como “*Guerra Fiscal*” entre Estados. Nas palavras de Leandro Paulsen, “[a] chamada guerra fiscal consubstancia-se na redução de alíquotas, concessão de créditos presumidos ou outros benefícios por um estado com vistas a atrair os investimentos para o seu território, em detrimento dos demais estados”⁶. Dentre os segmentos mais beneficiados pela guerra fiscal, destacam-se as indústrias automobilística, têxtil e alimentícia.

Exemplificativamente, apenas no Estado do Paraná, no ano de 2022, o total de renúncias tributárias estimado na Lei Estadual n. 20.648, de 20 de julho de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2022), foi de R\$ 17.479.351.426 (dezessete bilhões, quatrocentos e setenta e nove milhões, trezentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e vinte e seis reais). O montante equivale a mais de 30% (trinta por cento) da receita total estimada para o ano, prevista na Lei Estadual n. 20.873, de 15 de dezembro de 2021 (Lei Orçamentária

¹ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1049.

² PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. p. 454.

³ Nas lições de Estevão Horvath e Hendrick Pinheiro, “A expressão ‘incentivos fiscais’ não é objeto de uma conceituação unívoca ou mesmo mais detalhada pela legislação brasileira” (HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: “cortesia com chapéu alheio”*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 50.) No presente texto, incentivos fiscais e benefícios fiscais serão tratados como sinônimos.

⁴ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: “cortesia com chapéu alheio”*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 50.

⁵ BORGES, José Souto Maior. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 30.

⁶ PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 17. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 391.

Anual – Exercício 2022), de R\$ 54.640.482.362,00 (cinquenta e quatro bilhões, seiscentos e quarenta milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil e trezentos e sessenta e dois reais).

Em que pese se reconheça que, em abstrato, a redução da carga tributária de um determinado segmento possa ter como consequência o fomento da atividade econômica desenvolvida por aquele segmento, o fato é que, na prática, não costumam existir estudos que atestem a efetiva vantajosidade das operações. Isto é, não são levantadas, antes, durante ou após a concessão do benefício fiscal, informações sobre sua vantajosidade em termos de geração de novos empregos, aumento futuro da arrecadação ou mesmo incremento da renda das pessoas de uma determinada região do Ente tributante. A única certeza que se tem, quando da aprovação de uma isenção, é que o Estado deixará tributar alguém que produz riqueza.

Considerando-se o exposto, assim como o cenário de crise econômica atravessado pelos Estados, nos últimos anos, fortemente agravado pela Pandemia da COVID-19, o presente artigo tem por *objetivo* investigar se o instrumento da Análise de Impacto Regulatório – AIR, amplamente conhecido em âmbito internacional e já utilizado internamente pelas agências reguladoras federais há alguns anos, pode auxiliar o incremento da transparência e da racionalidade dos procedimentos de concessão, monitoramento e avaliação de políticas de benefícios fiscais.

Nesse sentido, formulou-se o seguinte problema: A AIR, sobretudo por meio de mecanismos de análise de custo-benefício, pode contribuir para aumentar a transparência e a racionalidade nos procedimentos de concessão de benefícios fiscais em âmbito estadual?

A hipótese investigada é a de que a institucionalização da AIR em matéria de benefícios fiscais pode contribuir para evitar que os prejuízos hoje existentes em âmbito estadual se perenizem, desde que, no momento da elaboração do Relatório de AIR, determinados requisitos sejam cumpridos. Para além de tornar claros os objetivos a serem alcançados pelas políticas exoneratórias, o Estado deve avaliar seus possíveis aspectos positivos e negativos e, após sua implementação, monitorar sua efetividade.

Realizou-se a pesquisa com base na produção bibliográfica, nacional e internacional, referente aos temas da regulação, da análise de impacto regulatória e da “Guerra Fiscal” entre Estados. O método utilizado é o hipotético-dedutivo.

O trabalho seguirá o seguinte percurso, já iniciado por meio desta introdução: na *Seção 1*, discorrer-se-á sobre a intervenção do Estado na ordem econômica e sobre aspectos gerais da atividade regulatória levada a efeito pelo Estado brasileiro no contexto da Constituição Federal de 1988, de modo a preparar o leitor para uma melhor compreensão da AIR; na *Seção 2*, serão analisadas as questões centrais envolvendo a AIR, oportunidade em que se versará, dentre outras coisas, sobre conceito, fundamentos, procedimentos e utilidade do instituto enquanto ferramenta voltada à melhoria da qualidade regulatória; na *Seção 3*, serão abordados os principais desafios para uma implementação adequada da AIR, assim como as medidas que deverão ser adotadas para que a ferramenta alcance os objetivos para os quais foi idealizada; na *Seção 4*, propor-se-á a utilização da AIR como instrumento de racionalidade e transparência para concessão dos benefícios fiscais estaduais; por fim, serão apresentadas as conclusões do trabalho.

A escolha de benefícios fiscais estaduais, mais especificamente ligados ao ICMS, deve-se não apenas à relevância do aludido imposto para a finanças dos Estados, mas também, e principalmente, às peculiaridades relacionadas ao seu procedimento de concessão, que, conforme estabelecido pela Constituição de 1988 e pela Lei Complementar n. 24, de 1975, demanda deliberação unânime dos Estados e do Distrito Federal, edição de ato normativo pelo Poder Executivo e posterior aprovação do Poder Legislativo.

2 Intervenção do Estado na economia e atividade regulatória no contexto constitucional de 1988

A partir de meados da Década de 1970, o modelo de Estado Social que ganhou força no segundo pós-guerra deu sinais de declínio, principalmente em razão de problemas fiscais ligados à impossibilidade de manutenção do nível prestacional alcançado. O Estado Democrático e Social de Direito, também conhecido como Estado Subsidiário, ganhou espaço nesse contexto, cabendo-lhe “coordenar decisões e ações coletivas, para que todos, entes estatais ou não estatais, se desenvolvam e atuem em sua plenitude em regime de mútuo apoio”⁷. A intervenção estatal na ordem econômica novamente mudou de intensidade, principalmente em razão dos processos de privatizações de empresas públicas e concessões de serviços públicos à iniciativa privada⁸. A solidariedade, agora, é multidimensional, dependendo da participação do Estado e da sociedade civil, numa relação de interdependência⁹.

A Constituição Federal de 1988, quando elenca — como objetivos fundamentais republicanos — a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III), bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV), revela, a um só tempo, sua opção por um modelo de Estado dotado de forte socialidade¹⁰, mas que preserva importantes valores tipicamente liberais. Os elementos caros ao liberalismo podem ser percebidos também pela análise dos princípios e fundamentos da ordem econômica, dentre os quais se destacam a “valorização do trabalho humano” (art. 170, *caput*), “a livre iniciativa” (art. 170, *caput*), a “propriedade privada” (art. 170, inciso II) e a “livre concorrência” (art. 170, inciso IV).

A intervenção do Estado Brasileiro, inaugurado em 1988, na ordem econômica pode-se dar de maneira direta ou indireta. O exercício direto de atividade econômica pelo Estado será excepcional, mais especificamente, dar-se-á apenas nos casos em que for necessário aos imperativos da segurança nacional ou existir relevante interesse coletivo (CF/88, art. 173, *caput*).

Sobre a intervenção do Estado na ordem econômica, é conhecida a classificação proposta por Eros Grau:

afirmada a adequação do uso do vocábulo *intervenção*, para referir atuação estatal no campo *da atividade econômica em sentido estrito* (“domínio econômico”), reafirmo a classificação de que me tenho valido, que distingue três modalidades de *intervenção*: *intervenção por absorção* ou *participação* (a), *intervenção por direção* (b) e *intervenção por indução* (c)¹¹.

Quando intervém indiretamente, “o Estado atua monitorando a exploração das atividades geradoras de riquezas pelos particulares, intervindo quando se fizer necessário para normatizar, regular e corrigir as falhas de seu mercado interno”¹². Diz-se, nesse caso, que o Estado atua como agente normativo e regulador, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento (CF/88, art. 174, *caput*).

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 45, jul./set. 2011. p. 29.

⁸ Pode-se afirmar que, em relação à estrutura da ordem econômica constitucional de 1988, há espaço para escolhas políticas quanto ao nível e à forma da intervenção estatal na ordem econômica por meio da legislação infraconstitucional que apontam para formas menos interventivas de busca dos objetivos constitucionais. Nesse sentido, ver: KLEIN, Vinicius. *Os contratos empresariais de longo prazo*: uma análise a partir da argumentação judicial. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 60-61.

⁹ CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. *Tributação e Fazenda Pública*: meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal. Juruá: Curitiba, 2016. p. 97.

¹⁰ CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. *Tributação e Fazenda Pública*: meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal. Juruá: Curitiba, 2016. p. 97-98.

¹¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 158-159.

¹² FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 103.

A atuação subsidiária do Estado na ordem econômica tornou-se ainda mais clara a partir das reformas liberalizantes verificadas no país sobretudo em meados da década de 1990, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. À época, numerosas empresas estatais foram vendidas, ao passo que a exploração de serviços públicos de grande importância, como telefonia, foi transferida a concessionárias privadas. Essa reforma foi levada a efeito com vistas ao alcance de 4 (quatro) objetivos principais, quais sejam, (i) a delimitação do tamanho do Estado; (ii) a redefinição do papel regulador do Estado, (iii) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e (iv) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar¹³.

Com vistas a manter o padrão de sociabilidade próprio do Estado Democrático e Social de Direito, mesmo após as medidas liberalizantes descritas acima, o Estado precisava aprimorar sua atuação enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica. Nesse cenário, surgiram algumas das mais importantes agências reguladoras do país, dotadas, dentre outros, do poder para editar normas referentes ao setor regulado.

A reforma gerencial [...] transformou o paradigma do Estado atuante na economia por uma intervenção regulatória, substituindo o modelo burocrático, que se preocupava com os processos, pelo modelo gerencial, voltado para a obtenção de resultados (eficiência)¹⁴.

Por regulação, tem-se a “atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais”¹⁵. Nesse sentido, o Estado age “de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição”¹⁶.

São prerrogativas inerentes à regulação: i) a edição de normas; ii) a implementação concreta das normas; e iii) a fiscalização do cumprimento das normas e punição das infrações¹⁷⁻¹⁸. Nas palavras de Oliveira, “[n]ão se trata de simples adoção de uma postura passiva de poder de polícia (na modalidade fiscalizatória), mas, sim, de uma postura ativa na imposição de comportamentos aos mercados que serão regulados”¹⁹.

Ocorre que, mesmo atuando de maneira indireta e por meio de indução²⁰, o Estado enquanto agente regulador pode, caso não proceda de maneira adequada, causar prejuízos aos agentes econômicos regulados ou à sociedade como um todo. Além de excessiva ou insuficiente, a regulação estatal pode apresentar déficit qualitativo.

¹³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, 1998. p. 49-50.

¹⁴ BLACHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 3, set./dez. 2017. p. 3.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 447.

¹⁶ ARAGÃO, Alexandre. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 37.

¹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

¹⁸ Vital Moreira explica que 3 (três) correntes doutrinárias atribuem sentidos distintos ao termo “regulação”: i) em primeiro lugar, há aqueles que entendem regulação como qualquer forma de intervenção estatal, direta ou indireta, na atividade econômica; ii) em segundo lugar, há os pensadores que identificam a regulação com qualquer forma de intervenção estatal indireta na ordem econômica; iii) por fim, há parcela da doutrina que identifica a regulação com a intervenção indireta exclusivamente normativa. Referido autor enquadra-se na segunda corrente doutrinária. Este é também o posicionamento dos autores do presente artigo, para quem a expressão “regulação” refere-se a qualquer tipo de intervenção indireta. (MOREIRA, Vital. *Auto-regulamentação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 34).

¹⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. posição 2873.

²⁰ NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 330-348, 2017. p. 339-340.

É sobre esse problema regulatório, bem como sobre um dos instrumentos mais utilizados internacionalmente para sua correção, qual seja, a Análise de Impacto Regulatório, que se discorrerá na próxima seção.

3 Análise de impacto regulatório como instrumento de incremento da qualidade da atividade da administração pública

Com base na perspectiva da Análise Econômica do Direito – AED, é possível estudar as normas jurídicas como um sistema de incentivos e desincentivos à concretização de determinadas ações. Conforme Ivo Gico Júnior, a AED visa

empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências²¹.

Buscando alterar uma conduta indesejada, a norma pode torná-la impossível, difícil ou desvantajosa; tratando-se de uma conduta desejada, pode torná-la necessária, fácil ou vantajosa. Reconhece-se, contudo, que muitas práticas são incentivadas ou desincentivadas mesmo que tais efeitos não tenham sido previstos ou pretendidos por quem editou a norma.

Mais precisamente, na perspectiva da AED, a norma regulatória representa a arquitetura de um incentivo econômico, tornando mais custosa uma conduta indesejada ou menos custosa uma conduta socialmente benéfica²². Mesmo as críticas quanto à ausência de racionalidade substantiva dos agentes econômicos²³ e aos requisitos informacionais dos modelos econômicos de incentivos e, por consequência, a inefetividade dos incentivos econômicos em algumas situações, não afastam a relevância da abordagem da AED²⁴. Afinal, os incentivos podem ser combinados com instrumentos comportamentais²⁵, como *nudges*, que podem ser entendidos como a construção de uma arquitetura de decisão intencionalmente construída com base em um viés comportamental, mas que possa ser facilmente superada pelos agentes²⁶.

Os incentivos fiscais são incentivos econômicos que tornam menos custosa uma decisão privada direcionada a determinada finalidade pública. Exemplificativamente, pode-se reduzir a carga tributária incidente sobre determinado produto ou serviço com vistas a, a um só tempo, reduzir seu preço final e atrair mais agentes econômicos para aquele segmento. Da mesma maneira, pode-se reduzir o grau de fiscalização e regulação de determinada atividade para incentivar o ingresso de empreendedores.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira, “a regulação implica um custo para a economia, um imposto que não é cobrado, mas que o setor privado é obrigado a pagar”²⁷. Trata-se de “[u]m custo que em muitos casos é estritamente necessário, mas em outros responde simplesmente a interesses isolados”²⁸. Assim, ainda que

²¹ GICO JÚNIOR, Ivo. T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2010. p. 8.

²² POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. New York: Aspen Publishers, 2007. p. 1-28.

²³ Para uma crítica ampla à racionalidade na teoria econômica ver: SEN, Amartya. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*, v. 6, n. 4, p. 317-344, 1977. Para uma defesa da racionalidade limitada e o seu uso na teoria econômica, ver: WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996. p. 36-37.

²⁴ KLEIN, Vinícius. Posner é a única opção? In: KLEIN, Vinícius; RIBEIRO, Márcia Carla P. *Análise econômica do direito: uma introdução*. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2022. p. 241-248.

²⁵ TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 472-491, 2018. p. 485-487.

²⁶ Para uma análise do conceito de nudges, ver: THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale: Yale University Press, 2008. p. 6.

²⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, 1998. p. 73.

²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n.

fundamentada na correção das falhas de mercado e na satisfação do bem comum, a atividade regulatória pode ser prejudicial ao interesse comum tanto por ser demasiado lesiva quanto por ser demasiado benéfica a determinados agentes — públicos ou privados — ou segmentos econômicos.

A atividade regulatória, que pode ser exercida por todos os Poderes, revela-se mais problemática quando executada pelo Poder Executivo, inclusive por meio de entidades da Administração Indireta, como agências reguladoras e bancos centrais. Como lecionam Blanchet e Bubniak, “[p]ara além da discussão a respeito do déficit democrático [...], surge a necessidade de se averiguar se a regulação se faz necessária, adequada e proporcional em sentido estrito”²⁹. Tratando-se de normas editadas por quem não foi eleito para legislar, portanto, a atenção quanto a abusos deve ser maior ainda.

É justamente em virtude dos riscos apresentados acima que surge a necessidade de se tentar antever não só os aspectos positivos da norma que se vai editar, mas também, e principalmente, seus potenciais aspectos negativos, assim como todas as alternativas para uma melhor regulação. Para Leal, “o futuro da área parece destinado a rejeitar o idealismo sustentado sobre o apelo excessivo a princípios constitucionais e avançar para preocupações com as consequências práticas das decisões administrativas e o funcionamento real das instituições”³⁰.

É nesse cenário de preocupação com as consequências práticas dos atos dos administradores públicos que ganha destaque o instituto da Análise de Impacto Regulatório – AIR, hoje positivada no ordenamento jurídico pátrio pela Lei n. 13.874, de 2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica. Nos termos da referida Lei, as propostas normativas de interesses de agentes econômicos ou usuários de serviços de interesse geral serão precedidas da AIR. Esta, por sua vez, “conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico” (art. 5º, *caput*). A lei estabelece ainda ser dever da Administração Pública “evitar o abuso do poder regulatório” (art. 4º, *caput*)³¹.

Na mesma direção, no Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, elaborado no âmbito federal pela Presidência da República, define-se a AIR como um “processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos”³². Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Análise de Impacto Regulatório “é ao mesmo tempo uma ferramenta e um processo decisório para dotar os tomadores de decisão política de elementos para saber se devem regular uma determinada questão e como regulá-la para alcançar o interesse público”³³.

A AIR revela-se ferramenta útil para avaliar o desempenho da regulação no que diz respeito aos seus resultados econômicos e sociais, sempre com vistas a torná-la mais eficiente. A ideia básica é a de que, com um sistema efetivo de medição, identificação clara das opções disponíveis, exposição dos motivos do gestor e dos custos e benefícios envolvidos, os governos estarão melhor preparados para decidir. Mais do que isso,

45, 1998. p. 73.

²⁹ BLANCHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 3, set./dez. 2017. p. 6.

³⁰ LEAL, Fernando. Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3, 2019. p. 314.

³¹ Nas palavras de Vinícius Klein, “o abuso de poder regulatório deve ser visto como um instrumento mais eficaz para controlar os excessos das normas regulatórias do que os já existentes.” (KLEIN, Vinícius. Comentários ao art. 4º, inciso III. In: SANTA CRUZ, André; DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo Molan (org.). *Declaração de direitos da liberdade econômica: comentários à Lei 13.874/2019*. Salvador: Jus Podivm, 2020. p. 296)

³² BRASIL. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em: 06 jun. 2020.

³³ No original: “Regulatory Impact Analysis (RIA) is both a tool and a decision process for informing political decision makers on whether and how to regulate to achieve public policy goals”. (OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>. Acesso em: 05 jun. 2020.).

“a AIR visa trazer informações, promover o debate e fornecer à arena regras claras para fortalecer a democracia e a competitividade”³⁴.

A AIR tem pretensão de neutralidade, na medida em que, à exemplo do que acontece com a proporcionalidade, materializa-se por meio de um procedimento linear organizado em etapas, todas compostas por decisões — idealmente — técnicas tendentes ao alcance de resultados racionais em termos de bem estar³⁵. Simultaneamente, tenta-se afastar decisões meramente intuitivas ou tomadas por questões puramente ideológicas.

Sobre o assunto, para Matthew Adler e Eric Posner:

[n]esta parte, argumentamos que a Análise de Custo-Benefício (ACB) é propriamente conceituada como um procedimento de decisão voltada ao bem-estar. Defendemos as seguintes afirmações: (1) O efeito de um projeto governamental no bem-estar geral é uma característica moralmente relevante, se não moralmente decisiva, do projeto; e (2) em uma fração significativa de situações de escolha de agência, a ACB é o procedimento de decisão mais bem justificado à luz do bem-estar geral. [...] A ACB pode ser suficientemente precisa no rastreamento do efeito de bem-estar de projetos que, apesar do desvio conceitual entre ACB e bem-estar geral, é o melhor procedimento para as agências usarem, dado seu relativo baixo custo e transparência³⁶.

A AIR serve também para conferir maior transparência às decisões dos agentes reguladores, na medida em que torna as informações referentes às matérias reguladas e as razões que os levaram a uma ou outra decisão entre todas cabíveis públicas, considerando-se a relação custo-benefício constatada³⁷. Essa transparência pode ter reflexos inclusive no controle judicial de política públicas³⁸.

Por fim, e até mesmo como consequência do exposto, a AIR permite um maior controle social da atuação da Administração Pública, auxiliando a disseminação de uma cultura nova de responsividade pelos agentes administrativos³⁹.

Dadas as suas características centrais, descritas acima, a AIR tem sido mais utilizada de maneira prospectiva, isto é, ainda na fase de elaboração da regulação, antes de sua publicação. Exemplificativamente, antes de se criar um novo requisito para licenciamento de certa atividade, realiza-se estudo para averiguar todas as possíveis consequências — positivas e negativas — da norma, bem como possíveis alternativas e respectivos riscos. Os princípios que orientam a AIR, contudo, obviamente a tornam ferramenta adequada também para avaliação posterior da política adotada, possibilitando, eventualmente, uma segura mudança de rumo por parte do Ente Público⁴⁰.

³⁴ No original: “Furthermore, RIA aims at bringing information, promoting debate, and providing the arena with clear rules to strengthen democracy and competitiveness”. (CASTRO, Camila Moreira de. Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, mar./abr. 2014. p. 326).

³⁵ LEAL, Fernando. Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3, 2019. p. 325.

³⁶ No original: “In this Part, we argue that CBA is properly conceptualized as a *welfarist decision procedure*. We defend the following claims: (1) The effect of a governmental project on overall well being is a morally relevant, if not morally decisive, feature of the project; and (2) in a significant fraction of agency choice situations, CBA is the decision procedure best justified in light of overall well-being. [...] CBA might be *sufficiently* accurate in tracking the welfare effect of projects that, notwithstanding the conceptual slippage between CBA and overall well-being, it is the best procedure for agencies to use, given its relative cheapness and transparency”. (ADLER, Matthew; POSNER, Eric. Rethinking cost-benefit analysis. *The Yale Law Journal*, v. 109, 1999. p. 195-196.)

³⁷ CASTRO, Camila Moreira de. Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, mar./abr. 2014. p. 337.

³⁸ Para uma análise do papel do controle judicial na *Cost-Benefit Analysis* e, por consequência, na AIR ver: SUSTEIN, Cass R. *The cost-benefit revolution*. Cambridge: The MIT Press, 2018. p. 147-170.

³⁹ CASTRO, Camila Moreira de. Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, mar./abr. 2014. p. 337.

⁴⁰ LEAL, Fernando. Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3, 2019. p. 316-317.

Embora não exista uma norma estanque dispondendo sobre as fases do procedimento para realização da AIR, via de regra, costuma-se efetivá-la por meio de um trajeto que envolva a identificação dos objetivos da regulação, alternativas à proposta e impactos da proposta e das alternativas. O já mencionado Guia orientativo para elaboração de AIR sugere um rito formado pelas seguintes etapas: 1) definição do problema regulatório; 2) identificação dos atores afetados pelo problema; 3) identificação da base legal para atuação do órgão; 4) definição dos objetivos desejados; 5) mapeamento das alternativas de ação; 6) análise dos impactos das alternativas; 7) identificação da melhor alternativa; 8) estratégia de implementação; 9) estratégia de fiscalização; 10) estratégia de monitoramento.

Apesar do exposto, existem muitos desafios para uma adequada implementação da AIR, matéria sobre a qual se versará na próxima seção.

4 Os desafios para adequada implementação da Análise de Impacto Regulatório

Como visto, em muitos casos, o Estado Regulatório entrega benefícios insuficientes e a altos custos à população. Nesse sentido, não é difícil concluir que um incremento na qualidade da regulação pode trazer numerosos benefícios sociais, começando pela própria redução do custo regulatório e, conseqüentemente, dos preços praticados no mercado, crescimento dos índices de emprego e promoção da competitividade internacional, redução da pobreza e dos riscos à vida e à saúde da população. Conforme Pildes e Sustain, “[n]esse sentido, programas regulatórios poderiam entregar melhores condições de proteção de segurança e saúde e, no processo, salvar muitas vidas”⁴¹.

A Análise de Impacto Regulatório – AIR é um procedimento idealizado para justamente melhorar a qualidade da regulação e, conseqüentemente, proporcionar todos os benefícios descritos acima. Muitos desafios precisam ser superados para que a AIR alcance esses efeitos, sendo os mais salientes: i) a transformação da AIR em mais um procedimento burocrático, custoso e moroso; ii) as dificuldades para se obter todas as informações disponíveis ligadas à causa sob análise; iii) a prevalência da vontade dos burocratas sobre a da sociedade; e iv) a dificuldade de se comparar, quando da análise de custo-benefício regulatória, variáveis completamente distintas.

Um primeiro risco a ser considerado quanto à eficácia da AIR enquanto medida voltada à melhoria da regulação estatal é o de que, com o objetivo de se reduzir a burocracia estatal, aumente-se referida burocracia pela instituição de mais um procedimento moroso e custoso — e prejudicial ao contribuinte. O fato é que o excesso de AIR também é danoso. A realização de qualquer Relatório de AIR implica custos ao Estado, começando pela disponibilização do aparato institucional mínimo necessário à sua efetivação, uma vez que uma boa AIR demanda não somente um número razoável de servidores, mas também que eles sejam tecnicamente qualificados e, conseqüentemente, bem remunerados⁴². Consoante Oliveira, “o tempo necessário para avaliar as alternativas regulatórias pode acarretar a paralisia regulatória”⁴³.

Um segundo problema a ser enfrentado, a respeito da AIR, refere-se à dificuldade para se obter todas as informações necessárias à identificação dos benefícios e malefícios da proposta, das alternativas possíveis — e suas respectivas conseqüências — e mesmo de todos os possíveis afetados pela solução proposta. A análise da vantajosidade da concessão de benefício fiscal estadual para determinado segmento econômico,

⁴¹ No original: “*In this way, regulatory programs could deliver greater protection of safety and health and, in the process, save many lives*”. (PILDES, Richard H.; SUSTAIN, Cass R. Reinventing the regulatory state. *The University of Chicago Law Review*, v. 62, n. 1, winter 1995. p. 8).

⁴² BLACHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 3, set./dez. 2017. p. 11.

⁴³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. posição 5570.

exemplificativamente, demanda análise detalhada do atual estado da arte do segmento (número de empregos existentes no território do Ente regulado, potencial de expansão, percentual do segmento em relação à atividade econômica global do Estado e outros) não somente em relação ao Ente Federativo que realiza a AIR, mas nos Entes vizinhos e demais potenciais concorrentes, ademais, demanda estudo das condições — em termos de infraestrutura ou não — que o Estado tem para oferecer às empresas e dos custos que isso trará aos demais contribuintes — não beneficiários — durante o período em que os tributos deixarem de ser recolhidos.

Um terceiro desafio à melhor implementação da AIR é evitar que a vontade dos burocratas do Estado, responsáveis pela avaliação regulatória — em regra, como visto, concretizada antes da edição da norma — seja colocada à frente dos interesses sociais. Ainda que o processo tenha por ideal a publicização do máximo de informações referentes ao tema objeto da regulação, não há como negar que, dada a diferença de conhecimento técnico entre os responsáveis pela AIR e os agentes políticos, estes últimos podem valer-se do procedimento para conferir ênfase aos seus próprios interesses, omitindo eventuais riscos da regulação proposta ou mesmo alternativas menos custosas ao interesse público. Para Woods, “[e]m vez de fornecer ‘informação completa’ para as autoridades políticas [...], poder-se-ia cogitar de as agências agirem para manter uma significativa assimetria informacional”⁴⁴. Ainda de acordo com o referido autor, “[a]queles com expertise técnica e substantiva necessária à compreensão desses detalhes, assim, usualmente terão uma significativa vantagem sobre as autoridades políticas”⁴⁵.

O quarto problema a ser superado, durante a AIR, é a dificuldade de se comparar variáveis completamente distintas⁴⁶. Exemplificativamente, durante o processo preparatório para edição de uma nova normativa sobre licenciamento ambiental voltada a empreendimentos de pequeno porte, os responsáveis pela AIR, ao sopesar custos e benefícios, bem como alternativas regulatórias, terão de comparar valores como meio ambiente ecologicamente equilibrado e valorização do trabalho, desenvolvimento sustentável e busca do pleno emprego.

Para solucionar o problema do excesso de AIR, a Administração deve realizar o procedimento apenas em políticas e normas que efetivamente valham o esforço, sob pena de dispêndio desnecessário de energia e recursos. Nesse sentido, Rose-Ackerman afirma que a “análise de custo-benefício deveria ser utilizada para avaliar apenas um limitado campo de políticas regulatórias, e, ainda assim, deveria ser implementada com base em escolhas valorativas não ditadas pela economia do bem estar”⁴⁷. Pode-se pensar, de antemão, num piso valorativo — em termos monetários — abaixo do qual não há que se cogitar de realizar a AIR.

A dificuldade de se reunirem todas as informações necessárias, por sua vez, é de mais difícil solução. Aqui, não conseguimos pensar em outro caminho que não o investimento maciço em tecnologia e treinamento dos agentes responsáveis pelas tarefas. Apenas uma equipe bem preparada e bem equipada pode antever os principais benefícios e malefícios de uma determinada política pública. Isso, porém, envolve elevado custo, o que somente reforça a ideia, descrita no parágrafo anterior, de se destinar a AIR apenas para políticas de maior relevância.

⁴⁴ No original: “Rather than providing ‘full information’ for political officials..., it could be argued that agencies are likely to retain a significant information asymmetry when they produce the analyses that are used in decision making”. (WOODS, Neal D. Regulatory analysis procedures and political influence on bureaucratic policymaking. *Regulation & Governance*, n. 12, 2018. p. 301).

⁴⁵ No original: “Those with the technical and substantive expertise necessary to understand these details thus will often have a significant advantage over political officials”. (WOODS, Neal D. Regulatory analysis procedures and political influence on bureaucratic policymaking. *Regulation & Governance*, n. 12, 2018. p. 301).

⁴⁶ SHAPIRO, Stuart; MORRALL III, John F. The triumph of regulatory politics: benefit-cost analysis and political salience. *Regulation & Governance*, n. 6, 2012. p. 193.

⁴⁷ No original: “cost-benefit analysis should be used to evaluate only a limited class of regulatory policies, and even then it should be supplemented with value choices not dictated by welfare economics.” (ROSE-ACKERMAN, Susan. Putting cost-benefit analysis in its place: rethinking regulatory review. *University of Miami Law Review*, n. 336, 2011. p. 336).

Uma solução para que a AIR não atue mais em proveito dos burocratas responsáveis pela sua realização do que da sociedade como um todo é a inserção de medidas deliberativas, como consultas e audiências públicas, durante o trâmite regulatório. Nas palavras de Jennifer Nou, “a análise de custo-benefício deliberativo implica o uso de fóruns deliberativos durante o processo de medição dos custos e benefícios de uma regra regulatória proposta”⁴⁸. Outra alternativa para esse problema é a institucionalização de um órgão central de revisão regulatória, mais próximo dos agentes políticos, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos da América com o Escritório de Orçamento e Gestão (*Office of Management and Budget – OMB*). Esse órgão, dentre outras funções, analisa os relatórios de AIR das agências federais e encaminha “cartas de retorno” com recomendações para melhorar a atividade regulatória⁴⁹.

Sobre a questão da comparação de variáveis distintas, tem-se, mais uma vez, problema de difícil solução. Entendemos que uma possível saída seja a criação, em cada esfera de governo, de uma entidade centralizadora apta a padronizar as estimativas de custos e benefícios, de maneira que diferentes agências reguladoras ou órgãos governamentais possam avaliar a vida humana, a preservação ambiental e a geração de empregos, por exemplo, em métricas similares⁵⁰.

Pildes e Sustain, referindo-se à unidade do Escritório de Gestão e Orçamento norte-americano, destinada a assuntos regulatórios, conhecida como Escritório de Investigação e Questões Regulatórias (*Office of Investigation and Regulatory Affairs – OIRA*), elencam algumas providências que, se tomadas pelo órgão, podem melhorar a qualidade da regulação: em primeiro lugar, o órgão deve ter sempre em mente o objetivo de racionalização regulatória mediante fixação de metas prioritárias bem definidas, comparação de riscos em termos de relevância e atenção cuidadosa aos problemas mais relevantes; em segundo lugar, deve haver uma boa e tempestiva coordenação entre o órgão central e outras autoridades federais responsáveis pela regulação, baseada em objetivos compartilhados e clareza quanto às atribuições de cada um; em terceiro lugar, o órgão central de revisão deve viabilizar uma avaliação de desempenho nacional, na qual demonstre em termos concretos como e a que custo a regulamentação sob sua supervisão promove objetivos sociais específicos; em quarto lugar, propõe-se que a regulação seja avaliada não apenas em termos de custos e benefícios agregados, mas também em termos que reflitam julgamentos democráticos sobre diferenças qualitativas entre riscos qualitativamente diferentes; em quinto lugar, sugere-se que o órgão passe de um modelo de regulação de comando e controle para um que privilegie mais experiências com a divulgação de informações como remédio para riscos; por fim, em sexto lugar, defende-se que o Presidente e o Vice-Presidente tomem partido no aprimoramento da regulação referente à saúde e à segurança, uma vez que, sem um forte sinal das mais altas autoridades governamentais, as agências reguladoras, dificilmente, cumprirão suas missões⁵¹.

Na próxima seção, propõe-se, à luz dos desafios e das soluções apresentados, um modelo para realização de AIR nos procedimentos administrativos prévios à concretização de incentivos e benefícios fiscais de ICMS pelos Estados e pelo Distrito Federal.

⁴⁸ No original: “Simply stated, deliberative cost-benefit analysis entails the use of deliberative forums when measuring the costs and benefits of a proposed regulatory rule”. (NOU, Jennifer. A proposal for deliberative cost-benefit analysis. *Yale Law & Policy Review*, v. 26, n. 2, spring 2008. p. 606).

⁴⁹ HAHN, Robert. W.; LITAN, Robert E. Counting regulatory benefits and costs: lessons for the us and europe. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 2, 2005. p. 485.

⁵⁰ HAHN, Robert. W.; LITAN, Robert E. Counting regulatory benefits and costs: lessons for the us and europe. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 2, 2005. p. 496.

⁵¹ PILDES, Richard H.; SUSTAIN, Cass R. Reinventing the regulatory state. *The University of Chicago Law Review*, v. 62, n. 1, winter 1995. p. 8-10.

5 AIR como instrumento de racionalização e transparência para a concessão de benefícios fiscais estaduais

Conforme exposto em sede introdutória, Estados e Distrito Federal concedem incentivos e benefícios fiscais relacionados ao ICMS com vistas não somente ao barateamento dos preços de produtos e serviços de primeira necessidade, mas também, em muitos casos, com vistas a atrair para seus territórios empreendimentos de médio e grande porte nos segmentos beneficiados. Trata-se, portanto, de atividade regulatória estadual bastante difundida e voltada à indução de comportamentos pré-concebidos.

Por força de disposição constitucional, é a lei complementar que deve “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” (art. 155, § 2º, XII, g). A lei complementar que trata da matéria, qual seja, a Lei Complementar n. 24, de 1975, recepcionada pela ordem jurídica inaugurada em 1988, estabelece que os citados benefícios, incentivos e isenções de ICMS serão concedidos mediante convênios aprovados pela unanimidade dos Estados e do Distrito Federal. “A exigência de participação conjunta dos Estados no momento da concessão de isenções e benefícios de natureza fiscal tem por *objetivo principal mitigar os efeitos da já mencionada guerra fiscal* entre os diversos entes da Federação”⁵². Essa “guerra fiscal”, por sua vez, “surge quando há competição na arrecadação de impostos entre Estados”⁵³.

Sobre o instrumento normativo adequado para “internalização” do convênio, isto é, para que suas normas passem a valer no âmbito do Estado, após alguma controvérsia inicial⁵⁴, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento no sentido de que, à luz do disposto no art. 150, § 6º, da Constituição de 1988, a autorização específica do Legislativo se faz inafastável a cada nova concessão de incentivos ou benefícios fiscais, tratando-se a deliberação de CONFAZ de mera “autorização”⁵⁵. Alguns Estados, como Paraná e Rio Grande do Sul, possuem leis que, embora admitam a internalização de convênio de ICMS por meio de Decreto, condicionam a eficácia dos incentivos e benefícios fiscais à aprovação do referido Decreto pela Assembleia Legislativa (em regra, mediante Decreto Legislativo).

Na prática, é o Poder Executivo que costuma ter protagonismo em termos de regulação dos setores e atividades que deixarão de ser tributados.

Os problemas que se põem, neste artigo, são (i) o das razões que levam determinada autoridade a efetivar, em âmbito interno, benefício fiscal autorizado via convênio e (ii) o do procedimento utilizado pelos referidos Entes para sopesar os benefícios e prejuízos da medida. Afinal, quais vantagens motivam as autoridades estaduais a concederem esses benefícios? Além disso, qual o procedimento utilizado pela Administração para concluir que beneficiar determinado segmento econômico em detrimento dos demais é o melhor a ser feito pela coletividade?

Em abstrato, os incentivos e benefícios fiscais apresentam alguns aspectos negativos, sendo o primeiro deles a queda de arrecadação decorrente da redução de base de cálculo e alíquotas do tributo. Como visto de maneira ilustrativa no tópico introdutório deste trabalho, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Paraná, apenas em 2022, prevê um montante de renúncia de receita superior a R\$ 17 bilhões de reais, equivalente a

⁵² CASTRO, Eduardo M. L. Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus Freitas. *Tributos em espécie*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 731.

⁵³ FOLLONI, André; VOSGERAU, Douglas Ramos. Impactos da guerra fiscal do ICMS e da Resolução n. 13/2012 do Senado Federal sobre a ordem econômica. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 7, n. 2, jul./dez. 2016. p. 497.

⁵⁴ Entre os que defendem a necessidade de autorização específica do Poder Legislativo para internalização de convênios-ICMS, confira-se: COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 277. Entre os que se manifestam pela possibilidade de internalização de convênios-ICMS por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, confira-se: TÔRRES, Heleno Taveira. Isenções no ICMS: limites formais e materiais. Aplicação da LC n. 24/75. Constitucionalidade dos chamados “Convênios Autorizativos”. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 72, set. 2001. p. 90.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5929*, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 06-03-2020.

mais de 20% das receitas previstas para o ano. Nesse ponto, referindo-se ao que chama de “modernidade líquida” Batista Junior aduz que “[o]s efeitos da ‘guerra fiscal’ subvertem a lógica do Estado Distribuidor e são nefastos para a economia do Estado Solidário. O povo sofre com a falta do tributo e os contribuintes com a insegurança jurídica”⁵⁶. A renúncia de ICMS, além disso, provoca efeitos arrecadatórios negativos também para os Municípios, considerando que 25% do total arrecadado, por determinação constitucional (art. 158, IV), lhes pertence⁵⁷. Como se não bastasse o exposto, a política de exonerações fiscais, se não for bem planejada e executada, pode acarretar desigualdades não justificadas, isto é, “privilégios odiosos”⁵⁸, inclusive mediante o desvirtuamento da ordem concorrencial, na medida em que regras diferentes passam a ser aplicadas a agentes que atuam no mesmo segmento econômico ou em segmentos similares⁵⁹.

Os benefícios e incentivos fiscais possuem, também em abstrato, aspectos positivos. Ao reduzirem o custo de produção empresarial, permitem ao agente econômico beneficiário realizar operações mercantis a preços mais baixos e competitivos e fomentar a geração de emprego e renda no território em que vige a norma incentivadora. Admite-se, portanto, que a perda de arrecadação tributária possa ser compensada, dentre outras coisas, por crescimento da atividade econômica, redução dos níveis de desemprego e aumento da renda⁶⁰.

O fato é que apenas a análise de cada situação concreta pode permitir uma conclusão acerca da vantagem ou não de se instituir determinado incentivo ou benefício fiscal. É preciso, pois, “relacionar o custo para o Estado, em decorrência do decréscimo da arrecadação, com o benefício socioeconômico realmente produzido, e compará-lo a uma despesa direta equivalente”⁶¹. Nesse sentido, ganha importância a Análise de Impacto Regulatório – AIR como instrumento de racionalidade e transparência nesses processos de renúncia de receita, permitindo que decisões não sejam tomadas por mera intuição ou, por exemplo, pelo simples fato de a norma ter sido instituída no Estado vizinho.

O primeiro passo a ser dado no processo de concessão do benefício, seguindo as diretrizes gerais propostas para a AIR, é a definição do problema a ser resolvido. Assim, deve-se realizar uma avaliação global dos diversos segmentos econômicos do Estado e verificar quais, eventual e efetivamente, precisam de um incentivo estatal para que possam crescer e trazer benefícios à coletividade como um todo. Considerando que os incentivos e benefícios fiscais têm potenciais negativos claros, já narrados acima, não há de se falar em indução de mercado sem que exista uma falha que precise ser corrigida.

Escolhido o problema, deve-se fazer uma análise completa dos potenciais agentes afetados tanto pelo problema regulatório quanto pela regulação que se pretende propor. Isso porque, a pretexto de se alterar

⁵⁶ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. Por que a “guerra fiscal”? Os desafios da modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 102, jan./jun. 2011. p. 338.

⁵⁷ Sobre o assunto, assim lecionam Estevão Horvath e Hendrick Pinheiro: “O fenômeno da ‘cortesia com chapéu alheio’ é um tipo específico de conflito federativo, no qual uma parte dos impactos orçamentários derivados de programas de incentivos tributários é suportada por um ente diverso daquele que os instituiu valendo-se de sua competência tributária. Esta situação representa uma espécie de renúncia heterônoma indireta, na qual um ente cria incentivos fiscais e, com isso, abre mão de uma parte da sua arrecadação e, por via de consequência, também da parcela que foi constitucionalmente destinada a outro ente”. (HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: “cortesia com chapéu alheio”*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 103).

⁵⁸ GARCIA, Vinicius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 242-265, 2021. p. 254.

⁵⁹ GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Os incentivos fiscais sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 4, n. 1, jan./jun. 2013. p. 78.

⁶⁰ Folloni e Vosgerau demonstram que, no período compreendido entre 1997 e 2008, em que numerosos benefícios e incentivos fiscais de ICMS foram concedidos pelos Estados brasileiros, houve, simultaneamente, crescimento do PIB e da relação entre a arrecadação do ICMS e o PIB em todas as regiões. (FOLLONI, André; VOSGERAU, Douglas Ramos. Impactos da guerra fiscal do ICMS e da Resolução n. 13/2012 do Senado Federal sobre a ordem econômica. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 7, n. 2, jul./dez. 2016. p. 504).

⁶¹ GARCIA, Vinicius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 242-265, 2021. p. 254.

um cenário em proveito de certo segmento de produtores, pode-se prejudicar, em medida superior aos benefícios, outro. Além disso, a atração de investimentos para uma determinada região pode gerar muitos empregos ou mesmo impactos ambientais negativos para a população local. Nessa fase, portanto, todos os potenciais afetados devem ser considerados, sejam os próprios agentes econômicos, seja a população de algum modo afetada.

A terceira etapa – identificação da base legal para atuação do órgão – deve ser cumprida mediante análise dos convênios aprovados no âmbito do CONFAZ e ainda vigentes, ou mesmo dos benefícios fiscais da região a que faz parte o Estado, já que a Lei Complementar n. 160, de 2017, autorizou as unidades federadas a “aderir às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou prorrogados por outra unidade federada da mesma região” (art. 3º, § 8º), ainda que tenham sido concedidos irregularmente, desde que convalidados no prazo fixado na referida norma. Como existem numerosos convênios aos quais o Ente pode aderir, muitos deles bastante específicos, é importante que as autoridades responsáveis pela elaboração do Relatório de AIR atentem para a melhor alternativa, ou seja, verifiquem se o caso é de adesão a algo mais amplo ou mais restrito. Outro ponto relevante a ser observado refere-se ao contido no art. 14, da Lei Complementar n. 101, de 2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal —, de acordo com a qual a concessão ou ampliação da medida 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, além de, alternativamente, contemplar a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa das receitas para o ano e de que não afetará as metas de resultados fiscais, ou estar acompanhada de medidas de compensação.

O quarto passo é a delimitação precisa do objetivo da referida renúncia de receita. É dizer, não basta elencar o problema, é preciso verificar, exatamente, o que pretende o Estado ao aderir a um benefício aprovado pelo CONFAZ e privilegiar certo segmento econômico em detrimento dos demais. Essa análise terá reflexos nas etapas seguintes, ligadas à comparação entre custos e benefícios propriamente ditos, já que, ao se ponderar se uma alternativa é melhor que a outra, deve-se considerar o que se pretende alcançar.

O quinto estágio é o mapeamento das alternativas de ação, seguido pelo estágio de análise dos impactos das referidas alternativas e da escolha da melhor alternativa. Vai-se realizar a análise de custo-benefício propriamente dita. Nesse momento, no caso do AIR prévio à regulação, sugere-se que inicialmente se realize uma comparação entre variáveis mais facilmente quantificáveis em dinheiro, como o potencial de riqueza que pode ser adicionada em razão da nova vantagem — incluindo aumento de renda direta e indiretamente decorrente dos novos empreendimentos —, o montante de tributo que deixará de ser arrecadado e o custo da infraestrutura fornecida pelo Estado para que as empresas possam funcionar. Assim, variáveis de difícil conversão em pecúnia, como questões ambientais, empregabilidade, variação de índices de desenvolvimento humano poderão adentrar a análise já após se ter conhecimento acerca da viabilidade do gasto.

Por fim, são concretizadas as estratégias de implementação, de fiscalização e de monitoramento da medida. Conforme Vinícius Garcia e Carlos Araújo Leonetti, “[a]lém de processos transparentes de justificação prévia das medidas [...], é necessário, ainda, efetuar o controle e avaliação periódica das políticas públicas instituídas por meio de desonerações tributárias”⁶². Importante mencionar que os instrumentos da AIR são bastante úteis também durante essas fases posteriores à edição da regulação, até mesmo para verificar se o Ente público deve tomar novos rumos ou deixar tudo como está.

Cumprido esse percurso, além de evitar decisões baseadas em meras intuições, isto é, além de se conferir algum grau de objetividade e racionalidade a decisões que envolvem a renúncia de bilhões de reais de recursos que poderiam ser vertidos aos cofres públicos, permite-se à sociedade tomar conhecimento das razões

⁶² GARCIA, Vinícius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 242-265, 2021. p. 262.

que levaram os gestores a agir da maneira que agiram, bem como das alternativas descartadas no processo de decisão.

6 Considerações finais

No Estado brasileiro inaugurado em 1988, a intervenção do Estado na ordem econômico-social sempre se deu, preferencialmente, de maneira indireta, por meio da atividade regulatória do Estado, compreendida como a atividade por meio da qual o Estado interfere na conduta de agentes privados e públicos com vistas a concretizar direitos fundamentais ou mesmo outras políticas públicas de menor impacto. Essa atividade regulatória ganhou novos contornos a partir de meados da década de 1990, após as reformas liberalizantes promovidas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, momento em que muitas empresas estatais foram privatizadas e numerosos serviços públicos foram concedidos à iniciativa privada.

No novo modelo de administração gerencial, o papel regulador do Poder Executivo ganhou força, tendo sido criadas, em razão disso, várias das Agências Reguladoras ainda hoje existentes, com papel não somente de fiscalizar a atuação dos agentes econômicos privados — e eventualmente até sancioná-los —, mas também de editar normas voltadas à melhoria do serviço prestado ao usuário. Modificado o cenário, pôde-se perceber os riscos da atividade regulatória, seja por excesso de regulação, seja por má qualidade da regulação.

A Análise de Impacto Regulatório – AIR, atualmente positivada pela Lei n. 13.874, de 2019, surge como instituto voltado a conferir maior objetividade e racionalidade ao processo regulatório, mediante identificação clara do objetivo buscado e discriminação das alternativas possíveis e seus respectivos riscos. Além disso, ao permitir à sociedade tomar conhecimento das razões que levaram à decisão, confere maior transparência ao trabalho da Administração, algo fundamental nos casos em que não são os legisladores eleitos que elaboram a norma.

Diante do exposto, conclui-se que o instrumento da AIR pode-se revelar ferramenta bastante útil ao aprimoramento do processo de concessão de incentivos e benefícios fiscais pelos Estados brasileiros, processo em que o Poder Executivo é protagonista. Seguindo o percurso proposto na Seção 2 e adotadas as condicionantes descritas na Seção 3, a AIR é capaz de, a um só tempo, (i) conferir maior objetividade e racionalidade a decisões que envolvam renúncias de vultosas quantias pelo Estado e (ii) proporcionar maior transparência às referidas decisões, facultando-se à sociedade acesso às razões que motivaram o gestor a agir e, conseqüentemente, suprimindo eventual déficit democrático que se pudesse arguir em razão da não participação do Poder Legislativo no processo regulatório.

Referências

- ADLER, Matthew; POSNER, Eric. Rethinking cost-benefit analysis. *The Yale Law Journal*, v. 109, 1999.
- ARAGÃO, Alexandre. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. Por que a “guerra fiscal”? Os desafios da modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 102, p. 305-341, jan./jun. 2011.
- BITTENCOURT NETO, Eurico. Estado social e administração pública de garantia. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, jan./abr. 2017.
- BLACHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 3, set./dez. 2017.

- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri-SP: Manole, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BORGES, José Souto Maior. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em: 06 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. turma). *ADI 2345*. Relator Min. Cezar Peluso, publicado em 05 ago. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 607799*. Relatora Min. Carmen Lúcia (decisão monocrática), julgado em 12 mar. 2010.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CASTRO, Camila Moreira de. Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, mar./abr. 2014.
- CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus Freitas. *Tributos em espécie*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. *Tributação e Fazenda Pública: meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal*. Juruá: Curitiba, 2016.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- COPETTI NETO, Alfredo; GARCIA, Mariana da Silva. Um ensaio sobre os fundamentos liberais-sociais da Constituição Brasileira de 1988. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 18, n. 7, set./dez. 2017.
- FOLLONI, André; VOSGERAU, Douglas Ramos. Impactos da guerra fiscal do ICMS e da Resolução n. 13/2012 do Senado Federal sobre a ordem econômica. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 496-510, jul./dez. 2016.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- GARCIA, Vinicius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 242-265, 2021.
- GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Os incentivos fiscais sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 79-102, jan./jun. 2013.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- HAHN, Robert W.; LITAN, Robert E. Counting regulatory benefits and costs: lessons for the US and Europe. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 2, 2005.
- HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: “cortesia com chapéu alheio”*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KLEIN, Vinicius. Comentários ao art. 4º, inciso III. In: SANTA CRUZ, André; DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo Molan (org.). *Declaração de Direitos da Liberdade Econômica: comentários à Lei 13.874/2019*. Salvador: Jus Podivm, 2020.

- KLEIN, Vinicius. *Os contratos empresariais de longo prazo: uma análise a partir da argumentação judicial*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.
- KLEIN, Vinicius. Posner é a única opção? In: KLEIN, Vinicius; RIBEIRO, Márcia Carla P. *Análise econômica do direito: uma introdução*. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2022. p. 241-248.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- LEAL, Fernando. Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3, 2019.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 45, jul./set. 2011.
- NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 330-348, 2017.
- NOU, Jennifer. A proposal for deliberative cost-benefit analysis. *Yale Law & Policy Review*, v. 26, n. 2, spring 2008.
- OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>. Acesso em: 05 jun. 2020.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019.
- PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 17. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, 1998.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. New York: Aspen Publishers, 2007.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Putting cost-benefit analysis in its place: rethinking regulatory review. *University of Miami Law Review*, v. 336, 2011.
- SEN, Amartya. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*, v. 6, n. 4, p. 317-344, 1977.
- SHAPIRO, Stuart; MORRALL III, John F. The triumph of regulatory politics: benefit-cost analysis and political salience. *Regulation & Governance*, n. 6, 2012.
- SUSTEIN, Cass R. *The cost-benefit revolution*. Cambridge: The MIT Press, 2018.
- TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 472-491, 2018.
- THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale: Yale University Press, 2008.

TÔRRES, Heleno Taveira. Isenções no ICMS: limites formais e materiais: aplicação da LC n. 24/75. Constitucionalidade dos chamados “Convênios Autorizativos”. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 72, set. 2001.

WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

WOODS, Neal D. Regulatory analysis procedures and political influence on bureaucratic policymaking. *Regulation & Governance*, n. 12, 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.