

Desenhos institucionais e Federalismo: reinventando o CONFAZ

SUMÁRIO:

1. Introdução; **2.** Necessidade de Intervenção no Desenho Institucional Atual; **3.** Propostas de Alteração do Cenário Institucional e Ampliação do Poder Decisório do CONFAZ; **4.** Conclusão; **5.** Referências Bibliográficas.

RESUMO: As estruturas básicas do Estado Democrático de Direito estão postas na atual Constituição Republicana. Se, por um lado, praticamente nada há o que fazer no tocante à alteração ou substituição das macroestruturas estatais, por outro, intervenções de pequena escala são sempre necessárias para o aprimoramento do desenho institucional a fim de resolver graves problemas que acometem todo sistema, inclusive as próprias estruturas básicas. Entre os problemas de pequena escala, a guerra fiscal representa patologia que mina o sistema, que agride a macroestrutura do Federalismo e põe em xeque a higidez do Estado brasileiro. Por meio de medidas unilaterais, Estados-membros concedem ilegítimas isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais. Ao contrário de contribuírem em prol da higidez do pacto federativo, isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais, concedidos à margem da Legalidade, enfraquecem a República. Embora ineficazes, as legítimas armas conferidas pela ordem jurídica para o combate de incentivos fiscais concedidos ilegitimamente são, *grosso modo*, o consenso no âmbito do CONFAZ e as ações de inconstitucionalidade. Por se revelarem ineficazes, em termos temporais, econômicos e financeiros, propõe-se redesenho institucional que viabilize a resolução de potencial guerra fiscal de forma ágil, célere e tempestiva. Desonerar o assoberbado Poder Judiciário de inúmeras demandas, deliberar prontamente e decidir com base na *expertise* de órgão colegiado especializado e representativo motiva a alocação de poder decisório no próprio CONFAZ de modo a prevenir ou debelar potenciais guerras fiscais. Tem-se, portanto, por hipótese, que a alteração proposta propiciaria eficaz mecanismo de combate aos deletérios efeitos das guerras fiscais travadas entre Estados e Distrito Federal. Metodologicamente, realizar-se-á revisão bibliográfica da literatura pertinente à matéria e dos precedentes judiciais relevantes.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra Fiscal. Redesenho Institucional. CONFAZ.

ABSTRACT: The basic structures of the democratic state are placed in the current Republican Constitution. If, on the one hand, practically nothing can be done concerning the modification or replacement of large scale institutions, on the other, small-scale interventions are always necessary for the improvement of the institutional framework in order to address serious problems that affect the whole system, including the very basic designs. Among the small-scale problems, the fiscal war is a pathology that undermines the system, attacks the large scale institutions of Federalism and calls into question the healthiness of the Brazilian state. By unilateral measures, States grant illegitimate tax exemptions, tax benefits and incentives. Instead of contributing towards the healthiness of the federal pact, tax exemptions, tax benefits and incentives granted on the margins of legality weaken the Federative Republic of Brazil. Although ineffective, legitimate weapons conferred by the legal order to combat illegitimate tax incentives are basically the consensus within the CONFAZ and judicial actions of unconstitutionality. For being ineffective in temporal, economic and financial terms, the article proposes an institutional redesign that enables the resolution of potential tax competition in a swift and timely manner. Relieving the overwhelmed judiciary of numerous demands, acting promptly and deciding based on the expertise of a collegial body justify the allocation of decision-making power in CONFAZ to prevent or eradicate potential tax wars. By hypothesis, the article argues that the proposed amendment would provide an effective mechanism for combating the harmful effects of tax wars between states. Methodologically, the article will conduct a literature review of relevant literature on the subject and of relevant administrative and judicial precedents

Keywords: Fiscal war; institutional redesign; CONFAZ.

1. Introdução

As estruturas básicas do Estado Democrático de Direito (v.g., Separação de Poderes, Sistema de Freios e Contrapesos e Pacto Federativo) estão postas na Carta

Republicana e consolidadas no constitucionalismo brasileiro. Se, por um lado, praticamente nada há o que fazer no tocante à alteração ou substituição das estruturas básicas (macroestruturas estatais), por outras intervenções de pequena escala são sempre necessárias – além de menos onerosas - ao aprimoramento do atual desenho institucional¹ no intuito de resolver graves problemas que acometem todo sistema², inclusive, a funcionalidade das próprias macroestruturas estatais.

Entre os problemas de pequena escala, pode-se identificar a *guerra fiscal*³. Esta guerra é patologia que mina todo sistema, que agride a macroestrutura do Federalismo e que põe em xeque a higidez do Estado brasileiro⁴. Guerra fiscal causa ainda perniciosas externalidades, tendo em vista que agentes políticos estaduais, em regra, “não levam em conta o impacto que suas decisões causam sobre as bases fiscais de outras jurisdições” (OATES, 2001, p. 509). Apesar de os Estados possuírem relativa autonomia para criar seus respectivos sistemas fiscais, tal atribuição constitucional não se dá de forma livre, devendo, nesse aspecto, observar a Constituição e a legislação correlata⁵, e vislumbrar

¹ “Why focus on institutional design writ small? The principal reason is that “[d]emocracy is inherently a device for regulating marginal political conflicts.”⁴ This reads as an essentialist claim about the very concept of democracy; in context, however, it is a claim about the insuperable costs of changing the large-scale structures of an ongoing democratic order on which the whole society has coordinated. The fact is that in most democratic polities, the basic constitutional arrangements are no longer up for grabs”(VERMEULE, , 2007, p. 2).

² “There are always two levels of aggregation in the picture: from individuals to institutions, and from institutions to an overall constitutional order. I use the term systems to designate such aggregates”(VERMEULE, 2011, p. 3).

³ “Guerra Fiscal” trata-se, em termos econômicos, da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Assim, manipular as alíquotas de determinados tributos torna-se o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas”. (FERNANDES& WANDERLEI, 2000, p. 6).

⁴ Vários estudiosos defendem que a ordem jurídica brasileira adota o modelo de federalismo cooperativo. No Brasil, cumpre citar, por todos, José Maurício Conti (2007, p. 24). Entre teóricos estrangeiros, cumpre mencionar Anwar Shah: “[f]inally, in a model of cooperative federalism with independent spheres of government, all orders of government enjoy autonomous and equal status and coordinate their policies horizontally and vertically. Brazil is the only federation practicing this form of federalism” (SHAH, 2007, p. 6).

⁵ REPULSA CONSTITUCIONAL A GUERRA TRIBUTÁRIA ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS: O legislador constituinte republicano, com o propósito de impedir a "guerra tributária" entre os Estados-membros, enunciou postulados e prescreveu diretrizes gerais de caráter subordinante destinados a compor o estatuto constitucional do ICMS. Os princípios fundamentais consagrados pela Constituição da República, em tema de ICMS, (a) realçam o perfil nacional de que se reveste esse tributo, (b) legitimam a instituição, pelo poder central, de regramento normativo unitário destinado a disciplinar, de modo uniforme, essa espécie tributária, notadamente em face de seu caráter não-cumulativo, (c) justificam a edição de lei complementar nacional vocacionada a regular o modo e a forma como os Estados-membros e o Distrito Federal, sempre após deliberação conjunta, poderão, por ato próprio, conceder e/ou revogar isenções, incentivos e benefícios fiscais. (Confira STF, ADI nº 1247/PA, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 17.08.1995, DJ 08.09.1995, p. 28.354).

possíveis efeitos emergentes da decisão a ser adotada⁶. A guerra fiscal inicia-se a partir do momento em que Estados lançam mão de ilegítimos expedientes⁷ para favorecer o desenvolvimento regional, fomentar o mercado de trabalho ou distribuir renda em detrimento dos demais entes federativos, em afronta aos ditames constitucionais. Medidas dessa natureza provocam reação dos Estados prejudicados, culminando na debilitante “corrida ao fundo do poço”⁸: “guiados pelo impulso desenvolvimentista de expansão econômica de seu próprio território, os entes subnacionais concederiam incentivos e cortes na tributação de seus tributos, reduzindo os custos e atraindo maior oferta de capital” (CARVALHO, 2010, p. 170). Em razão da demora de uma efetiva solução, Estados prejudicados procuram, mediante ações igualmente *contra legem* (“legítima defesa”), neutralizar os espúrios expedientes, na tentativa de restaurar o *status quo*. Ainda que o Supremo Tribunal Federal, como árbitro imparcial da contenda, procure decidir de forma célere as inúmeras ações de inconstitucionalidade, várias outras remanescem, por muitos anos, à espera de julgamento, em claro prejuízo ao Estado brasileiro.

Cotidianamente, noticia-se que Estados-membros vêm concedendo, ao longo das últimas décadas e por meio de medidas unilaterais, grande variedade de ilegítimas isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais, sempre em contrariedade às expressas normas constitucionais e legais, pois não prescindem da aprovação dos outros Estados. Dada a dificuldade de aprovação prévia de tais instrumentos fiscais,

⁶ “Fiscal federalism implies not only that subnational jurisdiction have the capacity to raise revenue for the projects that residents prefer, but also that those jurisdictions will use only that revenue-raising authority to bear the costs of favored intrajurisdictional projects. **Federalism implicitly assumes that decentralized jurisdictions will internalize the full costs of the local objectives they pursue.** The rosy theory of fiscal federalism entails that these jurisdictions neither seek subsidies from the central government to pursue their objectives **nor impose the costs of those objectives on either other governments** or on future residents who will not receive benefits from the financed projects commensurate with the costs those residents will bear” (GILLETTE, 2012, p. 104).

⁷ *In casu*, aborda-se apenas medidas de natureza fiscal, não sendo objeto de estudo outros tipos de medidas, tais como de caráter regulatório (v.g., restrições e exigências de natureza ambiental sobre a produção industrial).

⁸ Embora significativa parcela de estudiosos da Teoria do Federalismo defendam a competição fiscal entre entes federativos como mecanismo promotor de eficiência dos fatores de produção e alocação de recursos, há literatura que denuncia, para o setor público, que a competição fiscal possa prejudicar a adequada prestação de serviços públicos: “[i]t seems a little strange on first glance to find economic competition cast in the role of the villain. With certain important qualifications of course, economists typically praise the workings of competition as a mechanism that encourages efficiency in the production and in resource allocation more generally. In a setting of private markets with profit-maximizing agents, competition (working through Adam Smith’s famous invisible hand) guides individual decision in ways that promote socially beneficial outcomes. In the case of the public sector, however, we are told that competition undermines the adequate provision of public services. What’s going on here? Is there really a race to the bottom, or can competition among governments, in fact, be welfare-enhancing?” (OATES, 2001, p. 507).

rotineiramente Estados-membros burlam tal exigência e colocam em xeque a harmonização entre os entes federativos, afrontando a regulação estipulada pela alínea ‘g’ do inciso XII do artigo 155 da vigente Constituição Republicana⁹, que dispõe que lei complementar regulará a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções tributárias, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) serão concedidos e revogados.

Mediante tal regra constitucional, reconhece-se que atos normativos estaduais podem gerar externalidades negativas sobre outras jurisdições e, por isso, nada mais razoável do que criar restrição à ação de governo estadual ou distrital¹⁰ que procure externalizar custos de programas que gerem desarrazoados benefícios internos ao ente político concedente. Nessa linha de condicionamento normativo, a Lei Complementar nº 24, de 1975¹¹, em sintonia com a Constituição, determina, por sua vez, que dependem

⁹ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (grifos nossos)

¹⁰ Embora referente a subsídio, o seguinte trecho é esclarecedor quanto ao ponto: “[...] recognize that some decentralized activity can have extramural effects and seek to ensure that those effects are either realized (when decentralized activity can generate positive externalities) or **constrained (when decentralized activity can generate negative externalities)**.” (GILLETTE, 2012, p. 105).

¹¹ Lei Complementar nº 74, de 7 de janeiro de 1975: Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal. § 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação. § 3º - Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União. § 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes. Art. 3º - Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação. Art. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo. § 1º - O disposto neste artigo aplica-se também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que hajam sido celebrados os convênios. § 2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, desta Lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação. Art. 5º - Até 10 (dez) dias depois de findo o prazo de ratificação dos convênios, promover-se-á, segundo o disposto em Regimento, a publicação relativa à ratificação ou à rejeição no Diário Oficial da

de aprovação unânime dos representantes estaduais no âmbito do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias (CONFAZ) a concessão de isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais¹². Visando conferir maior controle sobre decisões estaduais e distrital, o legislador, na tentativa de evitar competições fiscais predatórias, centralizou as deliberações no CONFAZ como medida preventiva de combate à potencial desestabilização federativa. Entre descentralizar e centralizar, ponderou-se (*trade off*) que a descentralização das decisões relativas à concessão de isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais poderia trazer danosos efeitos à Federação¹³.

Uma vez que a obtenção de unanimidade na deliberação intergovernamental dos Estados e Distrito Federal é difícil, muitos entes federativos passaram a conceder unilateralmente isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais em desrespeito ao disposto no ordenamento jurídico. O exagero de concessões desses instrumentos fiscais, sem consenso no âmbito do CONFAZ, culminou em uma política exacerbada, intitulada como guerra fiscal, traduzindo-se em verdadeiro leilão de favores fiscais.¹⁴

União [...] Art. 7º - Os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião. Art. 8º - A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente: I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria; II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente. Parágrafo único - As sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição federal [...] Art. 10 - Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias. (grifos nossos)

¹² Lei Complementar nº 74, de 7 de janeiro de 1975: 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. Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica: I - à redução da base de cálculo; II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; III - à concessão de créditos presumidos; IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus; V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data. (grifos nossos)

¹³ No Federalismo, decidir se centraliza ou descentraliza determinada matéria é questão recorrente: “[...] the nature of the problem remains essentially the same: the issue is one of a tradeoff between the capacity of a centralized solution to provide “coordination” of local outputs (i.e., internalize spillovers effects) and the ability of a decentralized system to tailor outcomes to the preferences (and to other circumstances including differing cost functions) of the local jurisdiction” (OATES, 2008, p. 329).

¹⁴ Apesar de o Supremo Tribunal Federal declarar recorrentemente a inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos em casos de ausência de prévio consenso deliberativo intergovernamental, entre Estados-membros e o Distrito Federal, o mesmo efeito prático pretendido pelas unidades federativas que concedem favores à margem da Legalidade têm sido alcançado por meio de remissões de créditos tributários, inclusive canceladas pelo próprio CONFAZ. A relevante temática é objeto de repercussão geral: “Possui repercussão geral a controvérsia relativa à constitucionalidade da prática mediante a qual os estados e o Distrito Federal, respaldados em consenso alcançado no âmbito do Conselho Nacional de

A despeito das disposições constitucional e legal, Estados-membros concedem isenções tributárias, benefícios e incentivos fiscais relacionados ao ICMS sem aprovação prévia no CONFAZ, no intuito de atrair investimentos produtivos, estimular o estabelecimento de novos empreendimentos, ampliar o mercado de trabalho regional e lograr ganhos sociais¹⁵. Embora a competência tributária seja um “importante instrumento do federalismo, uma vez que confere ao ente federado uma fonte independente de recursos, indispensável para garantir sua autonomia financeira” (CONTI, 2010, p. 24), o ordenamento jurídico não oferece efetivos mecanismos de contenção às ações estaduais e distrital que extrapolam o poder conferido a cada ente federativo. Nessa temática, a contenção institucional tem se dado de forma diferida, o que tem criado desarmonia entre as unidades subnacionais descentralizadas.

Ao contrário de contribuírem para a higidez do pacto federativo, os favores fiscais concedidos à margem da Legalidade enfraquecem a República Federativa do Brasil, uma vez que ensejam danos, em termos globais, ao Erário público, suscitam conflitos federativos e impõem desequilíbrios concorrenciais¹⁶. Nessa batalha, as armas conferidas aos Estados-membros para o combate de ilegítimos favores fiscais se resumem, normativamente¹⁷, à (i) “nulidade do ato concessivo e a ineficácia do crédito atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria” e (ii) à “exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente”¹⁸. A esse arsenal de índole normativa, acrescem-se as ações de inconstitucionalidade.

Política Fazendária – CONFAZ, perdoam dívidas tributárias surgidas em decorrência do gozo de benefícios fiscais assentados inconstitucionais pelo Supremo, porque implementados em meio à chamada guerra fiscal do ICMS (STF, RE nº 851.421 RG/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 21.05.2015, Dje-171 de 01.09.2015).

¹⁵ Cite-se, como exemplos: (i) Lei nº 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo, que concedeu, sem prévia celebração de convênio intergovernamental, incentivo fiscal, mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, proporcionalmente ao número de apenados ou egressos admitidos como empregados contratados (Confira STF, Pleno, ADI nº 3.809/ES, rel. Min. Eros Grau, julgado em 14.06.2007, Dj 14.09.2007, p. 30) e (ii) Lei nº 9.085, de 17 de fevereiro de 1995, do Estado de São Paulo, concedeu unilateralmente benefício fiscal para empresas que contratassem empregados com mais de quarenta anos (Confira STF, Pleno, ADI nº 1.276/SP, rel. Ellen Gracie, julgado em 29.08.2002, DJ 29.11.2002, p. 17).

¹⁶ “Subnational governments, in their pursuit of labour and capital, may indulge in beggar-thy-neighbor policies and, in the process, erect barriers to goods and factor mobility. Thus, decentralization of government regulatory functions creates the potential for disharmonious economic relations among subnational units” (SHAH, 2007, p. 11).

¹⁷ Confira o artigo 8º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

¹⁸ Confira a Justificação (pág. 9) do Anexo V (Projeto de Lei Complementar do Senado, de 2012) do Relatório Parcial da Comissão Especial Externa do Senado Federal criada pelo RQS nº 25, de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo.

O Ministro Gilmar Mendes, preocupado em obter respostas mais eficazes à guerra fiscal e fazendo alusão ao julgamento em série de várias ADI, julgadas em 1º de junho de 2011 no plenário do Supremo Tribunal Federal, disse que o julgamento em lote era insuficiente para o enfrentamento do grave problema. Na ocasião, afirmou que haveria necessidade de elaborar “algum **modelo institucional** de tratar esse tema, que é extremamente relevante para o modelo federativo. São tantas as práticas *contra legem* ou contra a Constituição que na verdade se tornou quase que um costume. É uma prática corriqueira”¹⁹ (grifos nossos). Na oportunidade, sugeriu, como possível solução, a adoção de “uma gestão processual inteligente, em matéria de ADI – no contexto da chamada guerra fiscal – que permitisse sinalizar realmente um novo posicionamento do Tribunal”.

Por se revelar arsenal de pouca eficácia em termos temporais, econômicos e financeiros, propõe-se redesenho institucional de pequena escala que viabilize a resolução de potencial guerra fiscal de forma ágil, célere e tempestiva, em ordem a evitar efeitos contagiosos sobre os demais entes da Federação. Embora o atual desenho demande profundas e diversas alterações normativas para enfrentamento da guerra fiscal entre Estados e Distrito Federal, adota-se como premissa a regra insculpida na alínea ‘g’ do inciso XII do artigo 155 da Constituição Republicana, sem a pretensão de julgar seu mérito, de avaliar possíveis efeitos causados sobre a competição fiscal²⁰ ou de avaliar o impacto sobre o experimentalismo da forma federativa – “laboratory federalism” (OATES, 2008, p. 326).²¹

Desonerar o assoberbado Poder Judiciário²², prover pronta deliberação e decidir com base na *expertise* de integrantes de colegiado representativo são razões que

¹⁹ Confira STF, ADI nº 3.664/RJ, rel. César Peluso, julgado em 01.06.2011, Dje 21.09.2011, p. 17.

²⁰ Não há pretensão de realizar qualquer juízo de valor acerca dos benefícios da centralização ou descentralização no federalismo fiscal, mesmo porque estudos empíricos sobre a matéria são, em grande medida, inconclusivos: “[t]he case for harmonizing measures to restrain fiscal competition is not wholly compelling; there remains, in fact, a good case for the benefits from such competition (OATES, 2001, p. 507).

²¹ “Fiscal decentralization promotes experimentation with new ideas for public policy, experimentation that can benefit the larger polity in terms of learning what kinds of measures work and do not work. This is so-called “laboratory federalism” (OATES, 2008, p. 318). Quanto ao ponto, Craig Volden, cita as esclarecedoras palavras do Justice Louis Brandeis, escritas em 1932: “There must be power in the States and the Nation to remould, through experimentation our economic practices and institutions to meet changing social and economic needs [...] Denial of the right to experiment may be fraught with serious consequences to the Nation. It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country (VOLDEN, 1997, p. 79).

²² CONCESSÃO DE ISENÇÃO, INCENTIVO E BENEFÍCIO FISCAL EM TEMA DE ICMS: A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial a válida concessão, pelos Estados-

motivam a alocação de poder decisório em outra instituição, de forma a torná-lo capacitado para prevenir ou debelar potencial guerra fiscal. O foco analítico volta-se para a operacionalização da referida regra constitucional, numa tentativa de descrever, explicar e, “sabe-se lá, melhorar as práticas jurídicas e, com isso, as instituições sociais” (ATIENZA, 2005, p. 129).

2. Necessidade de Intervenção no Desenho Institucional Atual

Alterações estruturais de grande escala são difíceis e custosas. Modificar estruturas como, por exemplo, a Separação de Poderes e o Federalismo, “devido a sua reiterada e contínua utilização pelos agentes institucionais e à forte associação entre eles e o regime democrático promovida pela população, não podem ser extintos sem que haja uma profunda resistência ou grandes questionamentos” (RANGEL, 2016, p. 218). Embora não signifique que um desenho institucional de larga escala não possa ser passível de alteração ao longo da história, em democracias consolidadas como a brasileira, em que não mais se discute a importância e a necessidade do Federalismo, o que resta, em termos estratégicos, são ajustes em mecanismos institucionais de pequena escala (VERMEULE, 2011, p. 2).

Ainda que o Federalismo brasileiro apresente sérios problemas e disfunções de difícil reparação (v.g., guerra fiscal), não se pode afirmar que o Princípio Federativo deva ser suprimido e permutado por outro arranjo institucional substitutivo (v.g., Estado unitário, confederação).²³ Institucionalmente, a saída estratégica para superar as dificuldades funcionais que emergem frequentemente da dinâmica interinstitucional dos

membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS. Esses convênios - enquanto instrumentos de exteriorização formal do prévio consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributária em matéria de ICMS - destinam-se a compor os conflitos de interesses que necessariamente resultariam, uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão. O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS (Confira STF, ADI nº 1247/PA, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 17.08.1995, DJ 08.09.1995, p. 28.354).

²³ “The persistence of institutions and potential resistance to reform do not mean that institutions are unchanging. There is often significant institutional evolution, and even highly dysfunctional institutions can be successfully transformed” (ACEMOGLU, 2003, p. 30).

entes estaduais baseia-se fundamentalmente em intervenções institucionais de pequena escala que salvaguardem a macroestrutura constitucional.²⁴

Sustenta-se assim, a hipótese institucional, ou seja, instituições importam (ACEMOGLU et. al., 2001, p. 1.369), instituições, em grande medida, moldam tanto o comportamento de indivíduos quanto influenciam outras instituições²⁵. Sociedades que possuem boas instituições²⁶ encorajam investimentos, aperfeiçoam o capital humano e desenvolvem melhores tecnologias, conseqüentemente, Estados detentores de boas instituições tendem a alcançar a prosperidade (ACEMOGLU, 2003, p. 27).

Reconhecer a importância das instituições e seu constante aperfeiçoamento é o primeiro passo. Se quer compreender o cenário sócio-econômico de determinado país, deve-se olhar com mais ênfase para as instituições que estruturam determinado Estado do que para sua geografia, clima ou localização global (ACEMOGLU, 2003, p. 29). Nesse sentido, deve-se proceder tanto a uma análise positiva dos mecanismos institucionais instalados em determinado desenho (o que é, como os atuais mecanismos institucionais funcionam, por exemplo, diante da guerra fiscal) quanto uma análise normativa (o que deve ser, como deveriam operar novos mecanismos), com vistas a possibilitar inclusive a formulação de novo desenho institucional, em razão das potenciais vantagens da adoção do redesenho projetado.

A expressão “intervenção institucional” denota o conjunto de medidas necessárias, avaliadas conscientemente, para redefinição intencional de certo desenho, na busca de resultados potencialmente melhores. A partir da verificação de disfunções ou produção de resultados subótimos apurados a partir da análise do desenho

²⁴ “Why focus on institutional design writ small? The principal reason is that ‘[d]emocracy is inherently a device for regulating marginal political conflicts.’ This reads as an essentialist claim about the very concept of democracy; in context, however, it is a claim about the insuperable costs of changing the large-scale structures of an ongoing democratic order on which the whole society has coordinated. The fact is that in most democratic polities, the basic constitutional arrangements are no longer up for grabs” (VERMEULE, 2011, p. 2).

²⁵ Para Lopez (2010, p. 1), instituições são tidas como mediadoras para o cálculo estratégico dos agentes, visto que estes decidem, ou melhor, escolhem racionalmente, sob o peso das “regras do jogo”.

²⁶ “Good institutions have three key characteristics: enforcement of property rights for a broad cross section of society, so that a variety of individuals have incentives to invest and take part in economic life; constraints on the actions of elites, politicians, and other powerful groups, so that these people cannot expropriate the incomes and investments of others or create a highly uneven playing field; and some degree of equal opportunity for broad segments of society, so that individuals can make investments, especially in human capital, and participate in productive economic activities. These good institutions contrast with conditions in many societies of the world, throughout history and today, where the rule of law is applied selectively; property rights are nonexistent for the vast majority of the population; the elites have unlimited political and economic power; and only a small fraction of citizens have access to education, credit, and production opportunities” (ACEMOGLU, 2003, p. 27).

institucional previamente estabelecido, almeja-se, por meio da intervenção institucional, o delineamento de ajustes ou de novo desenho (redesenho institucional), com vistas à obtenção de certo prognóstico, ou seja, de resultados potencialmente melhores (SEPULVEDA, 2012, p. 30.).

A imprecisa definição de determinado desenho ou a ocorrência de mudanças circunstanciais significativas, que tornem a regulação ineficaz, defasada ou anacrônica, enseja a intervenção do desenhista institucional, no intuito de substituir ou modificar os mecanismos que não produzem os resultados esperados ou desejados (SUNSTEIN, 1990, p. 91). Nessa empreitada, o saldo apurado do balanço, apurado do confronto de vantagens e desvantagens do modelo (*trade off*), à moda da teoria econômica, é dos melhores conselheiros para tomada de decisão quanto à redefinição do desenho institucional.

A partir da confrontação do diagnóstico (análise positiva) com os resultados produzidos, é possível se verificar se as instituições promovem um nível de resultados que possa ser considerado minimamente satisfatório. Os resultados produzidos são de relevância, uma vez que a permanência da instituição é dependente das vantagens efetivamente oferecidas.

Sustenta-se que o desenho institucional não é neutro²⁷, pois os incentivos e as restrições institucionais são fatores influenciadores do comportamento dos agentes sociais (v.g., agentes políticos, magistrados, intérpretes). Por meio de seus mecanismos institucionais, o contexto imposto pelo desenho das instituições concorre na estruturação das escolhas e no condicionamento das informações de que dispõem os agentes submetidos à esfera de relativo controle e monitoramento institucional. Quer dizer, as instituições interferem nas escolhas, nos recursos disponíveis, nas preferências bem como promovem o aumento de poder de alguns em detrimento de outros (PIERSON, 2006, p. 143). Inseridas sob a lógica das consequências, as instituições moldam as interações sociais, restringindo o curso de ação individual (ou colegiado), com a finalidade de obter resultados potencialmente melhores²⁸.

²⁷ O impacto causado pelo desenho institucional, por determinado contexto, como fator influenciador da ação do intérprete, afasta terminantemente a possibilidade de se cogitar que a conduta do decisor possa ocorrer no “vazio institucional” (LECOURS, 2005), ou, dito de melhor forma, no vácuo institucional.

²⁸ Define-se incentivo como “something that induces a person to act, such as the prospect of a punishment or a reward”(MANKIW, 2011, p. 7). Diz-se, a propósito, que “os incentivos são a pedra de toque da vida moderna”. Destaque-se que “incentivos não passam de meios para estimular pessoas a fazer mais coisas boas e menos coisas ruins” e “a economia é, em essência o estudo dos incentivos”(LEVITT; DUBNER,

Tais intervenções podem se efetivar sobre os mais variados acordos sociais que coordenam a conduta dos indivíduos e das instituições. Mais especificamente no campo jurídico, é possível o direcionamento do foco analítico às instituições jurídicas, constitucionais e legais - desde que consideradas as circunstâncias contemporâneas à implementação do redesenho, as possíveis variações posteriores à intervenção (adaptabilidade) assim como os resultados potencialmente visados. A depender da situação, deverão ainda ser levados em linha de consideração as correspondentes “capacidades institucionais”, servindo de parâmetros os “limites de sua *expertise* e [a] experiência” (BINENBOJM, 2006, p. 41) do órgão, e perscrutados os potenciais “efeitos dinâmicos”²⁹ da decisão adotada.

Instituições vigentes nem sempre são projeções do que se delineou normativamente, pois estão em progressiva construção ou desenvolvimento (OATES, 2008, p. 330). Daí por que se propor redesenho da legislação de combate à guerra fiscal, haja vista os danosos efeitos que decorrem da prática de concessão unilateral de isenções tributárias e favores fiscais à margem da celebração de convênios intergovernamentais entre Estados e Distrito Federal. Nesse sentido, o institucionalismo oferece alternativa, principalmente, no tocante à criação de novo centro decisório, de

2012, p. 26: 30). Neste mesmo sentido, Michael Sandel afirma que “a economia não diz respeito apenas à produção, à distribuição e ao consumo de bens materiais, mas também à interação humana em geral e aos princípios que regem a tomada de decisões pelos indivíduos”. Isto se justifica porque “em todas as esferas da vida, o comportamento humano pode ser explicado partindo-se do princípio de que as pessoas decidem o que fazer sopesando os custos e benefícios das opções à sua frente e escolhendo aquela que acreditam ser capaz de lhes proporcionar maior bem-estar ou que tenha maior utilidade”. (SANDEL, 2014, pp. 50: 85). Sob espectro mais amplo, Pettit esmiúça o papel dos incentivos pormenorizadamente: a. A conduta dos indivíduos na sociedade, sua conduta individual – isto é, sua conduta enquanto agentes de corporações ou no exercício de funções sociais – é sensível a oportunidades e incentivos, aos quais estão submetidos por efeito de sua situação social. Mas não só. Igualmente encontram-se sensíveis a outros fatores, como, por exemplo, a valores e a representações adquiridas; b. As oportunidades e incentivos associados à determinada situação social, com frequência, podem ser modificados, podem ser institucionalmente desenhados, de maneira tal que se produza uma variação na conduta agregada dos indivíduos; c. existem alguns critérios de avaliação, de aceitação relativamente ampla, para determinar que certos padrões agregados de conduta resultam mais desejáveis que outros e que, por conseguinte, podem revelar maior atrativo em sua promoção mediante a modificação das oportunidades ou incentivos para os agentes envolvidos. Ou seja, têm por objetivo o projeto de um desenho institucional que estabeleça determinado padrão.

²⁹ A “capacidade institucional” a que se faz alusão encerra a determinação de qual Poder possui maior aptidão para proferir a melhor decisão sobre temas específicos, os quais envolvem aspectos técnicos, a exemplo da fixação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), ou científicos de extrema complexidade, como é o caso da avaliação da eficácia e segurança de determinados medicamentos. Afastando-se de uma exegese de alto grau de abstração, Sunstein e Vermeule (2002, p. 1) afirmam que não há como proceder a uma interpretação jurídica sem que sejam levadas em conta as considerações institucionais, isto é, as capacidades institucionais (*institutional capacities*) e os efeitos dinâmicos (*dynamic effects*) que possam decorrer da decisão. Segundo os autores, os efeitos sistêmicos ou dinâmicos traduzem as consequências passíveis de afetar, para além do caso concreto, tanto atores privados como públicos, sejam de que sorte forem (2002, p. 46).

modo a oferecer a pretendida harmonização do federalismo horizontal brasileiro, visto que instituições podem afetar profundamente o comportamento dos agentes dentro de uma instituição (VERMEULE, 2007, p. 9).

3. Propostas de Alteração do Cenário Institucional e Ampliação do Poder Decisório do CONFAZ

Se, por um lado, a forma federativa promove a descentralização das decisões e, por isso, enseja maior liberdade de escolha, diversidade de preferências regionais em serviços públicos, participação política, inovação, responsabilidade dos agentes públicos e melhor enfrentamento de conflitos regionais (INMAN; RUBINFELD, 2008); por outro, enseja sobreposições e conflitos em áreas compartilhadas por entes descentralizados. A necessidade de partilhar competências e compor eventuais conflitos e guerras fiscais impõe a criação de “especiais arranjos institucionais que assegurem a segurança nacional, a equidade regional e preservem o mercado interno” (SHAH, 2007, p. 5).

No contexto federativo, o problema de atribuição de poderes e funções³⁰ é de fundamental importância para o bom funcionamento de qualquer Estado, principalmente no caso específico do ICMS, tendo em vista que, embora se trate de tributo de competência estadual, é imposto de amplas relevância e repercussão nacionais. Emerge daí a necessidade de eficazes mecanismos de combate à guerra fiscal travada entre Estados e Distrito Federal. A experiência vivenciada pelo federalismo brasileiro indica a necessidade de adaptação das instituições vigentes de modo a criar incentivos compatíveis com a ordem delineada pela Constituição.

Várias propostas têm sido oferecidas para o enfrentamento da competição fiscal predatória entre Estados e Distrito Federal. No intuito de prevenir, minimizar ou reparar os efeitos danosos da guerra fiscal do ICMS, haja vista as ineficazes sanções previstas na atual legislação, as intervenções institucionais propostas objetivam remodelar o atual desenho e propor novos mecanismos com vistas a desestimular, em dois distintos níveis,

³⁰ “The ‘assignment problem’, or the allocation of expenditure, regulatory, and tax functions to various orders of government, is the most fundamental issue in a federation” (SHAH, 2007, p. 9).

os deletérios comportamentos institucionais que colocam em risco o sistema federativo brasileiro. Nesse sentido, objetivam tanto influenciar as tomadas de decisões dos poderes concedentes quanto dos agentes públicos envolvidos.

Entre outras não menos importantes, há propostas modificativas relativas ao quorum de aprovação de determinados incentivos fiscais³¹; estipulação de sanções aos entes políticos concedentes, que, por exemplo, ficariam pelo prazo de quatro anos impedidos de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito³² assim como imposição aos agentes públicos dos poderes concedentes das cominações previstas na Lei de Improbidade Administrativa³³ e outras cominações de caráter penal.³⁴ Há ainda a possibilidade de edição de Súmula Vinculante.³⁵

Diferentemente das propostas mencionadas e visando uma resposta institucional mais célebre quanto à concessão de isenções tributárias e favores fiscais deferidos unilateralmente, segue-se caminho diverso.

A proposta centra-se na ideia de conferir poder decisório à instância de âmbito nacional e representativa dos entes políticos envolvidos – União, Estados e Distrito Federal - a fim de que o nível nacional (União) coordene a ação dos entes políticos estaduais e distrital, haja vista a transcendência político-econômica das decisões

³¹ Embora mantenha a regra da unanimidade para decisões que envolvam isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS, a Comissão Especial Externa do Senado criada pelo RQS nº 25, de 2012, previu algumas exceções, entre elas, “quorum de 2/3 para concessão de incentivos fiscais, mediante redução no imposto de devido, desde que limitados às saídas de produtos industrializados no País, por prazo certo, com exigências de contrapartidas por parte do beneficiário, nas unidades da Federação com menor desenvolvimento industrial e carga tributária efetiva de 4% nas operações interestaduais, observado que, no caso de concessões realizadas sob a égide da guerra fiscal, não haveria o requisito locacional e a carga tributária de 4% nas operações interestaduais seria alcançada, gradualmente, no prazo de oito anos, contado de 2014”. O quorum de 2/3 também seria aplicável nas hipóteses de remissão de imposto devido por contribuintes, em virtude de concessões praticadas no contexto da guerra fiscal, e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

³² Na mesma linha prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o §3º do artigo 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

³³ Confira a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que prevê, dentre outros aspectos, ilícitos administrativos.

³⁴ Proposta de qualificação como crime, sujeito à reclusão de um a quatro anos, a concessão de favores fiscais à margem da Legalidade. Confira a Justificação (pág. 3) do Anexo VIII (Projeto de Lei do Senado Federal) do Relatório Parcial da Comissão Especial Externa do Senado criada pelo RQS nº 25, de 2012.

³⁵ Confira Proposta de Súmula Vinculante nº 69: “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4222438>> Acesso em: 30 ago. 2016.

unilaterais das jurisdições descentralizadas³⁶ que constantemente perseguem perversas políticas mediante o uso de instrumentos fiscais. Esta proposta justifica-se, pois Estados e Distrito Federal “podem causar ineficiências na alocação de recursos ao longo da Federação e iniquidades entre o povo de diferentes jurisdições (SHAH, 2007, p. 20). Para o enfrentamento dessas ineficiências e iniquidades, há de se ministrar apropriado remédio, ou seja: atribuição de competência à instituição permanente, imparcial, responsiva, colegiada e representativa, que detenha autoridade para dirimir - eficaz e tempestivamente - conflitos federativos. O que se discute não é como os entes políticos devem competir ou cooperar, mas que se assegure a competição sem burla às “regras do jogo” (SHAH, 2001, p. 20). As jurisdições nacional e estaduais, além de dirimirem conjuntamente eventuais conflitos, poderão alcançar acordos mais factíveis, levando-se em conta as regras do jogo e estabelecer estratégias mais eficazes de coordenação.

E, nesse sentido, propõe-se a estruturação do CONFAZ, de modo que passe a deter competência para declarar a invalidade e decretar a suspensão da eficácia de medidas estaduais e distrital que não observem as normas jurídicas aplicáveis. Na qualidade de órgão republicano, colegiado e representativo de Estados e Distrito Federal, a atribuição de poder decisório ao CONFAZ para dirimir conflitos entre tais entes descentralizados pode garantir a tão pretendida estabilização e harmonia tão cara à República. Só a ameaça de que possa decidir de forma rápida, implicitamente, pode ensejar o condicionamento do comportamento de entes políticos potencialmente desviantes. Não é outra razão que leva Vermeule (2011, p. 101) a afirmar que “regras constitucionais por si só auxiliam a construir o conjunto de potenciais e atuais agentes públicos assim como auxiliam a determinar o comportamento dos atuais agentes públicos”.

Referida atribuição não provocaria prejuízos, porque decisões administrativas do CONFAZ poderiam ser revistas a qualquer tempo pelo Poder Judiciário, inclusive liminarmente. Decerto, possíveis prejuízos advindos da postergação da aplicabilidade da norma seriam menores do que aqueles derivados da imediata aplicação de incentivos inconstitucionais, sendo possível, ainda, imaginar-se reparação do Estado prejudicado nas hipóteses de indevidas suspensões de lei.

³⁶ “Subnational assignment of taxes on mobile factors may facilitate the use of socially wasteful beggar-thy-neighbour policies to attract resources to own areas by regional and local governments” (SHAH, 2007, p. 20).

4. Conclusão

Na conjuntura constitucional atual, relativamente solidificada, modificações de larga escala, relativas aos desenhos básicos do Estado não são desejáveis e possuem resultados imprevisíveis. Por isso, as intervenções institucionais devem ser de pequena escala, atentos a pequenas reformas que promovam melhorias na ordem institucional.

No sistema federativo brasileiro, Estados e Distrito Federal praticam a propalada “guerra fiscal”, marcada por ações individualizadas dos entes políticos regionais para o propósito de se beneficiarem de isenções tributárias, incentivos e benefícios fiscais ilícitos independentemente da autorização do órgão normatizador, o CONFAZ.

Tais práticas são recorrentes, porque, por razão da ausência de ágeis instrumentos institucionais de atuação de revisão dos atos, Estados e Distrito Federal se beneficiam suficientemente por médio e longo prazo, não havendo mecanismos de reconstituição do *status quo* de natureza reparativa.

Por isso, propôs-se neste artigo a reformulação do desenho institucional do CONFAZ, atribuindo-o poderes de ação imediata, suficientes para sustar a aplicabilidade de normas isentivas e concessivas de favores fiscais aprovadas sem a autorização do CONFAZ.

5. Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron. *Root Causes – A historical approach to assessing the role of institutions in economic development*. Finance & Development, 2003.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A.. *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. The American Economic Review, 2001.

ATIENZA, Manuel. *El Derecho como Argumentación*. México: Fontamara, 2005.

BRASIL, STF, ADI nº 1247/PA, rel. Min. Celso de Mello, Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Pará e

Assembléia Legislativa do Estado do Pará, julgado em 17.08.1995, DJ 08.09.1995, p. 28.354.

BRASIL, STF, Pleno, ADI nº 3.809/ES, rel. Min. Eros Grau, Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerido: Governador do Estado do Espírito Santo, julgado em 14.06.2007, Dj 14.09.2007, p. 30

BRASIL, STF, Pleno, ADI nº 1.276/SP, rel. Min. Ellen Gracie, Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, julgado em 29.08.2002, DJ 29.11.2002, p. 17.

BRASIL, STF, ADI nº 3.664/RJ, rel. Min. César Peluso, Requerente: Governador do Estado do Paraná. Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro, julgado em 01.06.2011, Dje 21.09.2011, p. 17

BRASIL, STF, RE nº 851.421 RG/DF, rel. Min. Marco Aurélio. Reclamante: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Reclamado: Distrito Federal, julgado em 21.05.2015, Dje-171 de 01.09.2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

CARVALHO, André Castro. Mecanismos para a otimização do federalismo fiscal brasileiro. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Editora Conceito, 2010.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Editora Conceito, 2010.

CRAIG, Volden. Entrusting the States with Welfare Reform. In: FEREJOHN, John A. & WEINGAST, Barry R. (Org.). *The new federalism: can the states be trusted?* California: Hoover Institution Press – Stanford University, 1997.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. *Revista de Informação Legislativa*, 37, 148, 2000.

GILLETTE, Clayton P. *Fiscal Federalism as a Constraint on States*. Harvard Journal of Law & Public, 2012, Vol. 35, Issue 1.

INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L.. *Why Federalism Matters: Implications for Tax Policy*.

LÓPEZ, Edward J. *The Pursuit of Justice – Law and Economics of Legal Institutions*. The Independent Institute – Palgrave Macmillan, 2010.

LECOURS, André (org.). *New institutionalism: theory and analysis*. London: University of Toronto Press, 2005.

LEVITT, Steven; DUBNER, Stephen. *Freakonomics & Superfreakonomics*. Tradutor: Regina Lyra; Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MANKIW, Gregory N.. *Principles of Economics*. 3rd edition, Mason, OH: Thomson South Western, 2004.

_____. *Principles of Macroeconomics*. 6th edition. Mason, OH: South-Western Cengage Learning, 2011.

OATES, Wallace E., *Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections*. 54 National Tax Journal 507-12, 2001.

_____. *On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. National Tax Journal, Vol. LXI, Nº 2, 2008.

RANGEL, Henrique; FADEL, Alexandre; NERI, Bianca; BOLONHA, Carlos. *Judicialização do federalismo e federalismo formal*. São Paulo: Revista DireitoGV, V.12, N.1, Jan-Abr 2016.

SANDEL, Michael. *O Que o Dinheiro Não Compra: Os Limites Morais do Mercado*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SEPULVEDA, Antonio. O Papel das Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento: uma análise sob a perspectiva dos Desenhos Institucionais. Rio de Janeiro, 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SHAH, Anwar. Introduction: Principles of Fiscal Federalism. In SHAH, Anwar. *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. McGill-Queen's University Press, 2007. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896149>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. *Interregional Competition and Federal Cooperation: To Compete ou to Cooperate – That Is Not the Question*, 2001.

SUNSTEIN, Cass. *After the Rights Revolution – Reconceiving the Regulatory State*. London: Harvard Press, 1990.

VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of Democracy: institutional design writ small*. New York: Oxford University Press, 2007.

_____. *The System of the Constitution*. New York: Oxford University