

A COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA ENTRE JURISDIÇÕES: ASPECTOS TEÓRICOS

Eduardo Batista Borges¹

Resumo

O objetivo do presente artigo será apresentar, de forma resumida, uma síntese dos aspectos teóricos relativos ao fenômeno da competição tributária entre jurisdições, também conhecido como **guerra fiscal**. A competição tributária tornou-se objeto de estudo da teoria econômica a partir da segunda metade do século passado. Existem duas correntes na literatura econômica. A primeira, afirma que a competição entre governos é uma fonte de distorções econômicas, uma vez que leva a níveis de arrecadação e de gastos públicos diferentes dos níveis ótimos. A segunda corrente defende a competição entre jurisdições como forma de se atingir a eficiência das decisões governamentais.

Palavras-Chave: Competição Tributária, Incentivo Fiscal e Externalidades.

Abstract

The main purpose of this paper is to show, in summarized form, a resume of theoretical aspects concerning to a phenomenon of taxes competition among different jurisdiction, known as the fiscal war. Taxes competition became the object of studies of economic theory since the second half of last century. There are two different kinds of thoughts in economic literature. The first, because competition among state governments is a source of economic distortion, while brings to taxes collection and public expenses different from the optimum levels. The second defends the competition among jurisdictions as the form to obtain efficiency of governmental decisions.

Key words: Taxes competition, fiscal incentive and externalities.

INTRODUÇÃO

A competição tributária entre jurisdições, mais comumente conhecida no Brasil como **guerra fiscal**, pode ser entendida como a utilização pelos governos estaduais de

¹ Professor do Curso de Ciências Econômicas - UNuCSEH - Universidade Estadual de Goiás – UEG

isenções, reduções e diferimentos tributários como recurso para alavancar a industrialização regional. Diversos incentivos são oferecidos às empresas, com destaque para a utilização do ICMS, como principal mecanismo de subsídio.

A utilização do ICMS, principal imposto estadual, como instrumento de incentivo, tem gerado um questionamento sobre os possíveis efeitos negativos dessa prática sobre os já fragilizados orçamentos estaduais, levando à formação de um senso comum que chama a atenção para as conseqüências perversas da guerra fiscal sobre as finanças dos estados, embora não haja unanimidade em relação a esta opinião. Trabalho desenvolvido por Prado e Cavalcanti (1998), influenciado pelo trabalho de Varsano (1997), buscou mostrar justamente o contrário das opiniões correntes, ou seja, que a guerra fiscal não implicaria necessariamente degradação da situação fiscal dos estados praticantes. Segundo argumento desenvolvido por esses autores, é enfatizada a possibilidade de geração de efeitos orçamentários positivos para a economia do estado, enquanto no plano agregado, ou seja, para o país como um todo, a guerra fiscal necessariamente implica em perdas fiscais.

O fenômeno competitivo têm provocado, tanto no Brasil quanto no resto do Mundo, muita polêmica, discussões apaixonadas e, às vezes, decisões equivocadas por parte dos governos subnacionais, apesar das boas intenções anunciadas. A maioria das pessoas, classe política, setores empresariais e mesmo alguns estudiosos do fenômeno, têm-se posicionado com argumentos na base do totalmente a favor ou contra, de forma superficial, carente de uma base teórica sólida. Entretanto, existe uma vasta literatura econômica sobre o tema, tanto de autores nacionais, quanto estrangeiros, que é desconhecida da maioria das pessoas que estão discutindo o assunto.

Para lançar um pouco de luz sobre essa discussão e, também, devido a grande relevância do tema no contexto das finanças e das políticas públicas, o artigo apresenta de forma resumida, uma síntese da moderna abordagem teórica sobre o fenômeno competitivo.

ASPECTOS TEÓRICOS

Segundo Silva (2001) a competição tributária corresponde a uma situação em que uma jurisdição usa seus tributos para atrair fatores de produção, consumidores ou residentes de outras jurisdições para obter vantagens econômicas e/ou aumentar suas bases tributárias. Nesse sentido, a competição tributária pode ser vista como um problema de geração de externalidades negativas.

Varsano (1996) conceitua a guerra fiscal como *“uma situação de conflito na Federação em que o ente federado que ganha – quando, de fato, existe um ganho – impõe, em geral, uma perda a algum dos demais, posto que ela raramente é um jogo de soma positiva”*.

Para Viol (1999) o fenômeno da competição tributária, tradicionalmente ocorre em países federativos, sobretudo naqueles onde os governos subnacionais possuem ampla autonomia fiscal. O processo competitivo ocorre quando determinado governo, agindo de modo não-cooperativo, utiliza-se dessa autonomia e implementa medidas tributárias que influenciam os resultados econômicos e sociais de outros governos.

A competição tributária tornou-se objeto de estudo da teoria econômica a partir da segunda metade do século passado. Existem duas correntes na literatura econômica. A primeira, afirma que a competição entre governos é uma fonte de distorções econômicas, uma vez que leva a níveis de arrecadação e de gastos públicos diferentes dos níveis ótimos. Nesse sentido, deveria ser combatida para elevar o bem-estar das diversas jurisdições.

A segunda corrente defende a competição entre jurisdições como forma de se atingir a eficiência das decisões governamentais. Além disso, no caso em que não é possível atingir a eficiência governamental, a competição entre governos funcionaria como um meio de se limitar o poder dos governos para fixar níveis de alíquotas e de provisão de bens públicos muito acima do que seria desejado pela população.

O estudo das razões da existência e da intervenção do Estado na economia é o marco inicial da teoria das finanças públicas. Com relação à necessidade de intervenção do estado na economia para correção das falhas de mercado e persecução das metas

macroeconômicas e distributivas há um razoável consenso. Entretanto, em relação à forma de intervenção, há divergências substanciais.

Enquanto uns defendem que o setor público deve agir similarmente ao setor privado, por entenderem que a competição leva à eficiência econômica, outros afirmam que a competição entre governos gera distorção econômica, que pode levar a uma subprovisão de bens e serviços públicos.

A corrente que combate a competição tributária baseia-se no trabalho de Gordon (1983). Esse estudo supõe a existência de um número limitado de comunidades e uma federação com dois níveis de governo. Os indivíduos escolhem viver na comunidade que é mais desejável dadas as preferências. Podem trabalhar, consumir e ter propriedades em todos os lugares, mas existem custos de mobilidade. As firmas podem contratar fatores ou vender produtos onde desejarem e os preços dos bens e fatores irão variar entre as comunidades devido aos custos de transporte. Cada estado pode impor impostos sobre cada fator empregado pelas firmas em sua jurisdição e sobre cada bem produzido e vendido pelas firmas localizadas no estado para os consumidores residentes na comunidade e para os consumidores que residem em outras jurisdições (tributação dos fatores baseada na fonte e dos bens na origem). Nesse caso, cada estado tributa tudo que é produzido em sua jurisdição.

Os serviços públicos são fornecidos gratuitamente e sem exclusão para os indivíduos. Os governos escolhem níveis de gasto e tributação de forma a maximizar uma função de bem-estar social que inclui o nível de utilidades dos residentes, tomando como dadas as políticas dos outros estados.

A corrente que defende a competição tributária entre jurisdições baseia-se no estudo de Tiebout (1956). Nesse trabalho, quando os indivíduos escolhem o Estado onde irão residir, acabam por revelar suas combinações preferidas de impostos e bens públicos (*voting with one's feet*). Cada indivíduo se moverá para a comunidade que satisfaz suas preferências. O ato de se mover ou não revela a demanda por bens públicos do indivíduo. Então, em equilíbrio, cada comunidade possui o padrão de receitas e gastos que reflete os desejos de seus residentes. Nesse contexto, são atingidos os níveis ótimos de tributação e

gastos públicos para cada comunidade. Para Tiebout a descentralização governamental atua como uma “*mão invisível*” no setor público, levando a uma alocação econômica eficiente.

As críticas mais frequentes que se fazem ao modelo de Tiebout é que os agentes econômicos não têm mobilidade perfeita e que agentes governamentais não agem em competição perfeita, o que implica num jogo estratégico entre governos e setor privado. O trabalho de Tiebout, também não considera a existência de externalidades na tributação. Assim, não são incluídos no modelo impostos que geram distorções e perdas de eficiência, como os impostos sobre consumo e fatores de produção. O impostos utilizados no estudo de Tiebout são do tipo *lump sum* (impostos não-distorcivos) que não geram perdas de bem-estar. Como os países não utilizam tributação *lump sum*, os resultados eficientes de Tiebout não são atingidos.

Outra condição necessária para as conclusões do estudo de Tiebout é que exista um grande número de jurisdições competidoras. Na prática, o número de estados que competem dentro de uma federação é limitado. Por último, temos que a mobilidade dos indivíduos entre comunidades é fundamental no estudo de Tiebout. Se o trabalho for um fator fixo, os resultados de seu modelo não são alcançados.

A partir das críticas às hipóteses de Tiebout, gerou-se uma outra interpretação da competição interjurisdicional, que mostra que, na luta pela atração de novos investimentos, os estados renunciam ao controle de seus próprios instrumentos de governabilidade, reduzindo salários, impostos, benefícios sociais e controles ambientais, para tornarem-se mais competitivos. A menor arrecadação leva à subprovisão de bens públicos e, assim, o equilíbrio é ineficiente.

Além disso, há um impacto diferenciado entre os diversos grupos sociais, pois aqueles que passam a contar com o novo investimento não são os mesmos que se beneficiavam com os serviços públicos que deixaram de ser oferecidos. Contrariamente à linha de Tiebout, a lógica da competição privada não pode ser analogamente atribuída ao setor público.

A maioria dos trabalhos publicados conclui que o equilíbrio não-cooperativo fixa a arrecadação tributária e, conseqüentemente, os gastos públicos, em nível inferior ao ótimo social.

Para Mintz e Tulkens (1986), “*existe competição tributária quando as decisões fiscais de um governo afetam as receitas tributárias de outros governos. Tipicamente, mediante a alteração de suas alíquotas relativamente às alíquotas de outras jurisdições, cada governo tem a possibilidade de modificar o tamanho de suas base tributária às custas (ou em benefício) dos seus vizinhos*”. Assim, a competição tributária pode ser entendida, basicamente, como um problema de externalidade. Externalidades ou economias externas representam influências de fatores externos nos custos e receitas das firmas.

O trabalho de Kanbur e Keen (1993) prova que, em ambiente não-cooperativo, a federação como um todo sai perdendo, pois a arrecadação global diminui, apesar de poder haver ganhos isolados para determinados Estados.

A posição atual, compartilhada por diversos autores é que ineficiências geradas pela competição tributária são um tipo de externalidades e assim deve ser tratada. O grande problema do ambiente federativo competitivo é que os Estados não levam em consideração, quando decidem questões de política tributária, os custos e benefícios impostos sobre outros Estados. Para solucionar o problema, Wildasin (1989), baseando-se na teoria da externalidade, sugere a existência de um sistema intragovernamental de subsídios, que internalizaria os efeitos externos gerados pela competição tributária. Wildasin (1988), inclusive, diferentemente dos demais trabalhos de competição tributária, trabalha com a hipótese de que o nível de gastos é a variável estratégica e as receitas é que variam passivamente.

O modelo de Keen e Marchand (1997) mostra que a competição interjurisdicional não gera apenas um nível ineficiente de gastos públicos, mas também à ineficiência em sua composição, isto é, os governos priorizam gastos que afetam o lado produtivo da economia (infra-estrutura), em detrimento de despesas com o consumo (área social, parques, meio ambiente ou bibliotecas).

As principais externalidades detectadas no modelo de Gordon (1983) foram: exportação de tributos; efeitos redistributivos; efeitos sobre o congestionamento; impactos sobre a arrecadação; impactos sobre os custos públicos; e impactos sobre os termos de troca.

Para Oates e Schwab (1988), “*a competição tributária tende a produzir um baixo esforço fiscal por parte dos governos locais ou uma estrutura tributária local fortemente regressiva*”. A regressividade advém do fato de que os fatores mais móveis têm maior facilidade de buscar regimes tributários preferenciais e, assim, pagar menos impostos. Desse modo, serão os fatores imóveis, tipicamente o trabalho menos qualificado e os proprietários de terras e imóveis, que terão de suportar a carga tributária. Utilizando hipóteses irrealistas (inclusive *lump sum taxes*), Oates e Schwab (1988) afirma que a competição tributária leva a um equilíbrio eficiente.

Outro resultado que mostra a eficiência do equilíbrio não-cooperativo foi demonstrado por Crombrugghe e Tulkens (1990), mas apenas para o caso em que os estados encontram-se em autarquia, isto é, quando não existe exportação de bens ou tributos entre eles. Conseqüentemente, também não há externalidades.

Viol (1999) defende a necessidade de criação de instituições reguladoras que sejam capazes de monitorar as ações dos estados. Além disso, devem ser capazes de impor sanções às jurisdições que adotarem práticas tributárias desleais. Isto se deve ao fato de que, na prática, a eliminação total da competição tributária entre estados é extremamente difícil de ocorrer. Para tanto, deve ser estabelecida uma caracterização plena do que será considerado como competição tributária nociva ou predatória.

Silva (2001) entende que a competição tributária entre estados gera distorções e propõe a harmonização de tributos como a política mais recomendável. Não obstante, adverte que a substituição das alíquotas de cada um dos estados por uma alíquota comum gera custos e benefícios que devem ser mensurados para se decidir se a medida deve ou não ser adotada.

Para Cavalcanti e Prado (2001), “a guerra fiscal como mecanismo de orientação da alocação dos grandes blocos de investimento é um processo perverso, controlado integralmente pelas empresas privadas e que leva à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto”.

CONCLUSÃO

Para concluir, à luz dos aspectos teóricos do fenômeno analisado, observa-se que, para a maioria dos autores considerados, a competição tributária entre jurisdições deturpa o verdadeiro fim da Política Tributária, que é **arrecadação** e **neutralidade**. Para eliminá-la, seria necessário uma profunda Reforma Tributária, que levasse à construção de um Sistema Tributário que propiciasse o adequado financiamento do estado, com a menor distorção econômica possível, e respeitando os princípios da **economicidade**, **simplicidade**, **factibilidade** e **neutralidade**. A competição tributária fere todos esses princípios. Para se chegar ao tão sonhado crescimento econômico sustentável o federalismo fiscal deverá buscar o cooperativismo, ao invés do conflito federativo interno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAVALCANTI, C. e PRADO, S. **A Guerra Fiscal no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA / Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 2001.

CROMBRUGGHE, A., e TULKENS, H. On Pareto improving commodity tax changes under fiscal competition.. **Journal of Public Economics**, n. 41, p. 335-350, 1990.

GORDON, R. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **The Quarterly Journal of Economics**, 98: 567-586, 1983.

KAMBUR, R. e KEEN, M. Jeux sans frontières : tax competition and tax coordination when countries differ in size. **The American Economic Review**, 83: 877-893, 1993.

KEEN, M. e MARCHAND, M. Fiscal competition and the pattern of public spending. **Journal of Public Economics**, 66: 33-55, 1997.

MINTZ, J. e TULKENS, H. Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency. **Journal of Public Economics**, 29: 133-172, 1986.

OATES, W. e SCHWAB, R. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? **Journal of Public Economics**, 35: 333-354, 1988.

PRADO, S. e CAVALCANTI, C. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: IPEA/FUNDAP; 1998.

SILVA, N.L.C.(2001) Uma resenha sobre a competição tributária entre jurisdições, **Texto para Discussão**, nº 819, Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA, Rio de Janeiro.

TIEBOUT, C. A pure theory of local government expenditures. **Journal of Political Economy**, nº 60, p. 415-424, 1956.

VARSAÑO, R. (1996, p. 2) A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde, **Texto apresentado no Seminário Internacional Políticas Fiscais Descentralizadas**. Brasília.

_____. (1997) A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde, **Texto para Discussão**, nº 500, IPEA, Rio de Janeiro.

VIOL, A.L. O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. Brasília, 1999, **mimeo**.

WILDASIN, D. Nash equilibria in models of fiscal competition. **Journal of Public Economics**, 35: 229-240, 1988.

_____. Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy. **Journal of Urban Economics**, 25: 193-212, 1989.