

3

COMPETIÇÃO
FISCAL, GUERRA
FISCAL E
FEDERALISMO NO
BRASIL

COMPETIÇÃO FISCAL, GUERRA FISCAL E FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo brasileiro é composto pela União, que é o governo central, os 26 estados e o Distrito Federal, que compõem o nível intermediário de governo, e os 5.561 municípios, que formam os governos locais. As interações entre essas três esferas de governo ocorrem de forma direta e indireta, seja por meio de divisão de responsabilidade, incidência de impostos, transferências voluntárias e obrigatórias para estados, Distrito Federal e municípios, seja pela grande variedade de ações da União, com efeitos específicos em determinados estados ou municípios, ou de ações dos estados, que surtem efeitos relevantes em determinados municípios.¹ É nesse contexto que aparecem estudos e propostas de políticas relacionados ao que costuma ser chamado de *guerra fiscal*, e que, neste documento, também será chamado de *competição fiscal*.² Essa guerra fiscal gera insegurança no desenvolvimento regional, devido aos deslocamentos de investimentos produtivos para regiões que, temporariamente, oferecem condições mais favoráveis.

A última tentativa de disciplinar a competição fiscal entre os estados e o Distrito Federal foi implementada por meio da Lei Complementar (LC) nº 160, de 7 de agosto de 2017. Uma das principais mudanças introduzidas pela lei foi determinar que a concessão de benefícios fiscais por parte dos estados que buscam atrair investimentos pudesse ser autorizada por dois terços das unidades federadas (estados e Distrito Federal), pois, anteriormente, exigia-se unanimidade. Nesse sentido, a lei facilita a competição fiscal e traz a segurança jurídica para que estados possam atrair investimentos.

Críticos de medidas que facilitam a competição fiscal costumam apontar para perdas de arrecadação em nível nacional, geradas pela concessão de benefícios desnecessários para empresas. Argumenta-se³ que a guerra fiscal traz prejuízos ao país como um todo e que, apesar de trazer benefícios aos estados que concedem incentivos, tais benefícios não se sustentam no longo prazo. Além disso, a guerra fiscal promove o desequilíbrio do desenvolvimento regional e estimula a insegurança do crescimento sustentável. *No longo prazo, a guerra fiscal leva a uma deterioração das condições financeiras de todos os estados, que, como consequência, perdem as condições de atrair novos investimentos.* Os vencedores acabam sendo os estados financeiramente mais poderosos, que conseguem arcar com os ônus das renúncias fiscais, além dos custos para manter as condições de produção.

Em uma Federação
com diversos arranjos
de carga tributária e
oferta de serviços
públicos, indivíduos
podem escolher migrar
para os estados que
apresentem a melhor
combinação entre
impostos e
serviços públicos.

A análise descrita anteriormente é alinhada à abordagem tradicional de finanças públicas,⁴ em que a questão da guerra fiscal é vista sob o aspecto da eficiência. À essa abordagem tradicional contrapõe-se a abordagem de James Buchanan,⁵ segundo a qual a competição fiscal deve ser vista como uma forma de corrigir falhas de governo, ou seja, como uma forma de restringir o Estado. Em uma Federação com diversos arranjos de carga tributária e oferta de serviços públicos, indivíduos podem escolher migrar para os estados que apresentem a melhor combinação entre impostos e serviços públicos.

Essa diversidade gera insegurança, que deve ser tratada para que haja um equilíbrio entre eficiência e atuação do Estado, e as propostas reduzam ao máximo o espaço para a competição fiscal, para que se proporcione crescimento, investimento e equilíbrio do progresso regional.

Diagnóstico

As interações entre as esferas de governo em uma Federação geram uma série de efeitos na economia, entre os quais a disputa entre estados e municípios para atrair investimentos. Existem outras questões relevantes, como o efeito dessas interações no nível da carga tributária.

As interações podem ser classificadas sob duas perspectivas: vertical, quando se dá entre diferentes níveis de governo, e horizontal, quando a interação acontece no mesmo nível de governo.⁶

As interações horizontais levam a uma redução dos impostos nos estados, enquanto as verticais levam ao aumento dessas taxas quando a demanda pelo bem econômico é relativamente inelástica em relação ao preço e existem fortes incentivos para arbitragem entre estados (por exemplo, forte comércio entre as fronteiras estaduais). O nível de impostos de um determinado estado tende a aumentar com a elevação do nível de impostos nos outros estados, e reage pouco às alíquotas de impostos federais. Vale o contrário: quando a demanda

pelo bem é relativamente elástica em relação ao preço, há pouco comércio entre fronteiras estaduais, e a variação do nível de impostos de um determinado estado responde pouco à variação do nível de impostos nos outros estados, mas reage às alterações nas alíquotas de impostos federais. Essa última resposta pode ser positiva ou negativa.

As interações verticais na economia brasileira⁷ apontam que um aumento no imposto federal, especificamente no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), leva a um aumento nos impostos estaduais, especificamente no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). O efeito encontrado é significativo nas duas especificações de modelos utilizados nos estudos. Análises⁸ das interações verticais e horizontais no mercado de cigarro e gasolina do país encontram evidências de que um aumento de 1% na alíquota do IPI leva a um aumento de 1,15% na alíquota do imposto estadual. O efeito é, portanto, significativo. No caso da gasolina, não é encontrado efeito significativo dos impostos federais sobre as alíquotas dos impostos estaduais. Por seu turno, estimou-se que a alíquota de ICMS sobe 0,27% em resposta a um aumento de 1% na alíquota dos estados vizinhos.

Existem evidências, portanto, de que a interação vertical no Brasil pode levar a um excesso de tributação em produtos e serviços que façam parte da base de tributação nos níveis federal e estadual. Esse tipo de efeito pode resultar em estados aumentarem as alíquotas de tributos para se protegerem de possíveis quedas de arrecadação, causadas por provável queda da demanda decorrente do aumento da alíquota do tributo federal. Se válida essa proposição, é possível que a interação vertical ajude a explicar a alta carga tributária do Brasil em comparação com a de outros países emergentes. Tanto a arrecadação federal quanto a arrecadação das unidades federadas são altas no Brasil quando comparadas às de outros países da América Latina.^{9,10}

Existem evidências, portanto, de que a interação vertical no Brasil pode levar a um excesso de tributação em produtos e serviços que façam parte da base de tributação nos níveis federal e estadual.

A avaliação do federalismo fiscal no Brasil com foco nas interações horizontais constata fortes evidências da existência de dependência horizontal nas alíquotas de ICMS, e essa dependência é mais forte entre estados de uma mesma região geográfica. A Bahia seria o estado líder da competição fiscal entre os estados brasileiros. Testes rejeitaram as hipóteses de que São Paulo, o estado com maior participação no produto interno bruto (PIB) brasileiro, atuasse como líder na competição fiscal. O resultado, aparentemente surpreendente, pode estar relacionado a mecanismos de transferência de receitas tributárias entre a União e os estados.¹¹

O fato de a União distribuir entre os estados parte da receita obtida com seus impostos mais elásticos, a exemplo do imposto de renda, pode interferir no valor das alíquotas determinadas por cada estado. As unidades federadas podem estar dispostas a abrir mão de parte da arrecadação própria, por contarem com receitas geradas em outras unidades e transferidas via União para manter seus níveis de gastos.

A questão das transferências costuma acompanhar os debates sobre federalismo fiscal na imprensa e na sociedade em geral. Não raramente, aparece o argumento de que estados pobres, notadamente do Norte e Nordeste, são excessivamente beneficiados pelas transferências. Como um todo, as transferências da União

para os estados corresponderam a 7,2% do PIB em 2017. Dos vários tipos existentes de transferências, as mais significativas em termos de recursos são as referentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) – que, nos últimos dez anos, representou, em média, 45% das transferências totais – e as referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – que, nos últimos dez anos, representou cerca de 41% das transferências.

O FPE tem como um de seus objetivos reduzir as desigualdades regionais, e a cota de cada estado é calculada levando em conta o PIB *per capita* e a população do estado. Isso faz que alguns estados mais pobres acabem por receber maiores parcelas do fundo. Como esses estados, muitas vezes, são os mais agressivos para atrair novos investimentos, aparece a associação entre transferências e competição fiscal. Por exemplo, o estado da Bahia, considerado por estudiosos como o estado líder (no sentido de Stackelberg) da competição fiscal, é também o estado que recebe a maior parcela do FPE: 9% se considerada a média dos últimos dez anos. Ocorre que as transferências não se resumem ao FPE, e as ações da União nos estados não se resumem às transferências.

Programas e empreendimentos da União não contabilizados como transferências também podem ajudar determinados estados a atrair novas empresas sem contar com recursos próprios. Um exemplo disso são as universidades federais: em Minas Gerais, estado que conta com 4,5% do FPE, existem dez universidades federais, contemplando cerca de 150 mil alunos; e o Piauí também conta com 4,3% do FPE, porém possui apenas uma universidade federal, que contempla aproximadamente 29 mil alunos.

Outro exemplo que não tem relação com transferências, mas pode afetar a decisão de investir, são os subsídios da União. Tomando-se como exemplo o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), operador dos grandes programas de crédito subsidiados pela União, tem-se que, na média dos

últimos dez anos, cerca de 42% dos desembolsos foram destinados a São Paulo, estado que tem cerca de 1% do FPE. Enquanto a Bahia recebeu 2,4% dos desembolsos desse banco.

É fácil perceber que estados que recebem parcelas maiores do FPE não necessariamente recebem parcelas maiores dos desembolsos do BNDES. Isso não é um problema, longe disso, pois o BNDES não tem como função reduzir desigualdades regionais, e não faria muito sentido condicionar a ação do banco ao nível de renda dos estados.

Até este ponto, o diagnóstico centrou-se nos efeitos das interações verticais e horizontais na definição das estratégias de cada estado quando da definição das alíquotas. Outra abordagem seria seguir a sugestão de James Buchanan, e avaliar a competição fiscal como uma forma de disciplinar governadores, mediante o risco da imigração para estados. Nesse sentido, a imigração poderia ser evitada, com combinações mais apropriadas de impostos e serviços públicos oferecidos, fornecendo, assim, segurança aos entes federados.

A literatura a respeito da competição fiscal no Brasil, seguindo a abordagem de Buchanan, é pequena e não oferece material para uma *survey* no estilo da que foi feita com a questão do efeito da competição fiscal sobre o nível das alíquotas dos impostos estaduais. O fato de a carga tributária dos governos subnacionais no Brasil ser alta, em comparação com a de outros países da América Latina, sugere que a competição fiscal por aqui não teve o efeito de reduzir impostos estaduais.¹² Para avaliar essa sugestão, seria necessário ter alguma estimativa de como seriam tais taxas no caso de a competição fiscal “funcionar”, ou seja, seria necessário construir um contrafactual. Esse exercício está fora do escopo deste documento, e não foi encontrado na literatura sobre competição fiscal no país.

A evolução das alíquotas de ICMS pode ajudar a avaliar o efeito da competição fiscal no Brasil.¹³ Uma discussão sobre as alíquotas efetivas de ICMS (definidas como arrecadação de ICMS como proporção do PIB) para os estados

brasileiros ilustra que apenas no Espírito Santo e no Mato Grosso houve redução dessa alíquota, entre 1997 e 2012. Esse resultado sugere que a competição fiscal no Brasil não está sendo suficiente para induzir uma redução da alíquota efetiva na grande maioria dos estados.

Ao se analisar a evolução da alíquota efetiva do ICMS entre 1997 e 2012, não é possível perceber tendência de queda em nenhuma das medidas. Na média do período entre 1997 e 2010, o desvio padrão das alíquotas efetivas de ICMS correspondeu a 22% da média. Embora o desvio-padrão tenha caído no período, de 0,177 para 0,139, o declínio não parece ter sido persistente o suficiente para caracterizar um processo de convergência entre as alíquotas efetivas dos diversos estados. No entanto, a correlação entre a alíquota efetiva de ICMS, em 1997, e a variação dessa, entre 1997 e 2012, é negativa e significativa, o que sugere a existência de um processo de convergência: as alíquotas em estados com maiores alíquotas cresceram menos que as dos estados com menores alíquotas. Se o processo de convergência é robusto ou se está associado a existência de competição fiscal são questões que devem ser desenvolvidas em outras pesquisas.¹⁴

A avaliação do federalismo fiscal no Brasil com foco nas interações horizontais constata fortes evidências da existência de dependência horizontal nas alíquotas de ICMS, e essa dependência é mais forte entre estados de uma mesma região geográfica.

Um último ponto que deve ser registrado é a excessiva complexidade da legislação de ICMS, que torna difícil, para empresas e cidadãos, avaliar quanto de imposto efetivamente incide sobre cada etapa da cadeia de produção.

Um último ponto que deve ser registrado é a excessiva complexidade da legislação de ICMS, que torna difícil, para empresas e cidadãos, avaliar quanto de imposto efetivamente incide sobre cada etapa da cadeia de produção. A complexidade excessiva também impõe custos, associados à contratação de contadores e advogados da área tributária, para evitar problemas com a Secretaria de Fazenda dos diversos estados. A complexidade e as diferenças entre leis estaduais que regulam o ICMS é um dos problemas associados a esse imposto.¹⁵ O número de diferentes alíquotas de ICMS no mesmo estado varia de dois, em Alagoas, a onze, em Pernambuco. Na Bahia, os valores das cinco alíquotas diferentes existentes oscilam entre 7% e 38%, e no Acre, as três alíquotas existentes variam entre 12% e 25%. Também há distinções entre os sistemas de classificação de bens e serviços para fins de determinação da alíquota. Em alguns estados, é utilizada a Nomenclatura Comum do Mercosul/Sistema Harmonizado (NCM/SH) e em outros é usada a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias/Sistema Harmonizado (NBM/SH).

Entre os pontos relevantes que devem dar suporte a propostas de políticas da próxima seção, destacam-se estes:

- a interação vertical faz que as alíquotas de impostos que incidem sobre bens e serviços tributados pelos estados e pela União sejam excessivamente altas;
- os estados respondem a variações nas alíquotas de outros estados com variações na mesma direção das próprias alíquotas;
- a resposta é mais forte se o estado que mudou a alíquota pertencer à mesma região geográfica;
- as transferências podem ter um papel importante para explicar os efeitos e a intensidade da competição fiscal, mas, antes de caminhar nessa direção, talvez seja necessário entender melhor os efeitos das ações da União na capacidade dos estados de atrair investimentos;
- e a competição fiscal no Brasil não foi suficiente para reduzir a alíquota efetiva de ICMS na média e na maioria dos estados, mas pode ter ajudado a induzir um processo de convergência entre as alíquotas efetivas dos vários estados.

Propostas

Em uma perspectiva de guerra fiscal e com o diagnóstico de que a soma de ganhos e perdas dos estados, do Distrito Federal e da União resulta em uma perda líquida e concentrada nos estados mais pobres, o caminho seria na direção de propostas que eliminem ou reduzam ao máximo o espaço para guerra fiscal. Nessa direção, a proposta de mudar a legislação para que o ICMS passe a ser cobrado no destino, e não mais na origem, pode ser bastante efetiva.

Essa sistemática (a cobrança no destino) não elimina de todo a guerra fiscal, mas impõe fortíssima restrição à eficácia dos incentivos do ICMS. Como todas as saídas de

mercadorias destinadas a outros estados ou ao exterior não são tributadas, não servem de base para a concessão de incentivos; e como a Constituição veda aos estados estabelecer diferença tributária entre bens em razão de sua procedência ou destino, não há como privilegiar o consumo de bens produzidos no estado. A única forma possível de conceder benefício fiscal para atrair empreendimentos é a redução do imposto a recolher, cujo valor agora depende do volume de vendas da empresa para dentro do estado. Evidentemente, somente as empresas que pretendam dirigir sua produção primordialmente para esse mercado poderão ser atraídas. Ademais, elimina-se a hipótese – que, como se viu, existe atualmente e não é mera curiosidade teórica, pois efetivamente ocorre – de um estado conceder incentivo, e outro pagar a conta.¹⁶

A proposta de cobrar ICMS no destino pode ser a base para uma mudança profunda na estrutura tributária brasileira, que, entre outras mudanças, deve redefinir o pacto federativo do país. Em um contexto de guerra fiscal, a proposta reduziria muito o espaço para disputas predatórias entre estados, e em um conceito de competição fiscal, a mudança tornaria mais fácil para os consumidores pensar os aspectos tributários. Porém, por mais interessante que seja, a proposta pode se tornar inviável, por conta de dificuldades para aprovação no Congresso Nacional.

Adiante, serão apresentadas propostas menos ousadas do que a adoção do sistema de cobrança no destino, mas, provavelmente, sejam mais factíveis de ser aplicadas.

- Redefinição da base tributária, de forma a minimizar a incidência de impostos de diferentes esferas de governo no mesmo bem ou serviço: uma reforma tributária que reduzisse, ou mesmo eliminasse, o IPI, diminuindo a cobrança, pela União, de impostos que incidem sobre o valor agregado para bens de baixa elas-

tidade ou de difícil arbitragem entre os estados, poderia reduzir as alíquotas excessivas derivadas da interação vertical.

- Incorporação de uma medida de esforço fiscal no cálculo das cotas de transferências para estados e municípios: as reações dos estados à variação das alíquotas de outros estados, assim como a interação horizontal entre os estados, decorrente da substituição de arrecadação própria por transferências da União, poderiam ser reduzidas se a União atrelasse parte das transferências ao esforço fiscal dos estados e municípios. Esforços nesse sentido deveriam ser precedidos por uma avaliação de outros mecanismos utilizados pela União e que beneficiam determinados estados e municípios quanto à capacidade de atrair e manter investimentos.
- Simplificação da legislação do ICMS: essa legislação é excessivamente complexa e contribui para que o Brasil seja um dos países onde mais se gasta tempo com a burocracia para pagar impostos. Uma lei federal que disciplinasse o número máximo de tarifas nos estados e no Distrito Federal, bem como unificasse os sistemas de classificação, poderia ajudar tanto na redução de custos das firmas quanto na escolha de onde se instalariam, assim como a decisão de “migrar com os pés”, por parte dos consumidores/contribuintes.

Apesar de mais simples que a mudança na tributação da origem para tributação no destino, as propostas listadas também podem encontrar dificuldades para aprovação. De fato, mudanças nas regras do federalismo fiscal implicam perda de arrecadação no curto e médio prazo. Em um contexto de crise fiscal nas três esferas de governo, dificilmente será aceita qualquer mudança que implique perda de receitas no curto prazo. Nesse sentido,

possivelmente, o mais pragmático em termos de competição fiscal seja garantir que a LC nº 160/2017 seja implementada.

Se não se resolver a questão das disputas fiscais entre estados e municípios e se a LC nº 160/2017, que disciplina práticas que vinham sendo aplicadas e questionadas no Supremo Tribunal Federal (STF), não for implementada, não haverá segurança jurídica para investidores e governos estaduais. A exigência de aprovação unânime no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)¹⁷ para conceder benefícios fiscais resultou em uma série de benefícios concedidos por meio de artimanhas para burlar as exigências legais. Por conta disso, o STF julgou inconstitucional uma série de benefícios, o que deixou empresas beneficiárias em situação delicada. A LC nº 160/2017 regulamenta a concessão de benefícios fiscais por parte dos estados e troca a exigência de aprovação unânime por aprovação por dois terços dos votos no Confaz para concessão de novos benefícios.¹⁸ A nova lei também garante a validade por quinze anos dos benefícios já concedidos.

A nova lei resolve uma questão particularmente delicada, a glosa de créditos do ICMS por estados destinatários da mercadoria. *Grosso modo*, a prática consiste em não reconhecer valores de ICMS destacados nas notas fiscais como crédito ao contribuinte que recebeu a mercadoria, com o argumento de que o imposto não foi devidamente pago no estado de origem. O art. 5º, da LC nº 160/2017, termina com a glosa de crédito.

Finalmente, a LC nº 160/2017 imputa punições para os estados que concederem benefícios fiscais sem convênio aprovado na forma da lei. Entre as punições, estão a suspensão de transferências voluntárias e a de garantias da União para endividamento. Os estados também serão punidos, com a imposição de barreiras para a realização de operações de créditos com a União.

Como a LC nº 160/2017 é muito recente, ainda não se sabe como os estados vão reagir às novas

regras e qual será a recepção dessas no STF e no Supremo Tribunal de Justiça (STJ). A experiência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) mostra as dificuldades de fazer valer punições a estados e municípios. O veto presidencial a artigos da lei que poderiam trazer prejuízo ao Tesouro Nacional pode ser derrubado no Congresso Nacional, trazendo novas dificuldades para implementação da nova lei.

Este documento apresenta algumas propostas, mas reconhece que uma visão pragmática concentraria os esforços no acompanhamento da implementação da LC nº 160/2017 e de como os dispositivos da lei serão recebidos pelos estados e pelas cortes superiores. Se a LC nº 160/2017 tiver sucesso em impor as normas por ela estabelecida, deverá ocorrer uma redução significativa nos aspectos perniciosos da guerra fiscal, sem que sejam eliminadas as possibilidades de competição fiscal.

Se as propostas sugeridas forem implementadas, é de se esperar uma maior simplicidade e transparência dos impostos estaduais – quem sabe –, até tornaria possível uma redução de alíquotas sem prejudicar o total arrecadado. Além disso, poderia ser observada uma maior segurança jurídica, assim como a busca por equidade entre os estados nesse contexto de competição fiscal. De toda forma, buscou-se introduzir no debate questões associadas à abordagem de James Buchanan e à tradicional abordagem de finanças públicas. De fato, ampliar o debate nessa direção talvez seja o resultado esperado mais plausível da análise realizada.

