

Fundação Getulio Vargas  
Escola de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado em Finanças e Economia Empresarial

*Governos benevolentes, governos Leviatã e a  
(in)eficiência da guerra fiscal.*

Renata Villarta Moreira Reich

Rio de Janeiro  
Outubro de 2007

Fundação Getulio Vargas  
Escola de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado em Finanças e Economia Empresarial

*Governos benevolentes, governos Leviatã e a  
(in)eficiência da guerra fiscal.*

Renata Villarta Moreira Reich

Rio de Janeiro  
Outubro de 2007

*Governos benevolentes, governos Leviatã e a  
(in)eficiência da guerra fiscal.*

RENATA VILLARTA MOREIRA REICH

Dissertação apresentada ao Mestrado em  
Finanças e Economia Empresarial como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Finanças e Economia Empresarial.

**ORIENTADOR: PROFº. CARLOS EUGÊNIO COSTA**

**RIO DE JANEIRO  
OUTUBRO DE 2007**

**Dedico esse trabalho à minha família.**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu pai que me proporcionou e me apoiou a superar mais esse desafio.

Ao Eduardo, meu eterno amor, pela enorme paciência, compreensão e companheirismo durante estes anos.

Aos meus pais por tudo que têm feito por mim durante toda minha vida.

Ao Professor Carlos Eugênio Costa, pela sua atenção e ajuda na hora em que mais precisei para a orientação deste trabalho.

## RESUMO

O tema de competição fiscal é bastante explorado pela literatura fiscal internacional principalmente sobre a questão da eficiência e bem-estar dos cidadãos. No Brasil as publicações sobre este tema são predominantemente interpretadas como ineficientes e perversas, transmitindo a imagem negativa da guerra fiscal entre governos. A fonte de inspiração para este trabalho foi explorar os principais conceitos da literatura de competição fiscal e, compreender através dos modelos como a atuação dos governos pode influenciar o resultado de (in)eficiência de uma guerra fiscal. A partir da composição dos conceitos teóricos é analisado o estudo de caso sobre as políticas fiscais adotadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro no início do ano de 2003 e meados 2005. O estudo revela que existem algumas condições em competição fiscal que podem elevar a eficiência e o nível de bem-estar dos cidadãos e, que a guerra fiscal não é sempre ruim.

## ABSTRACT

The tax competition has been explored in the international fiscal literature about the citizen welfare efficiency. Many Brazilian publications distinguished the fiscal competition as inefficient and perverse, based only in the negative foundations of the tax war between governments. This work consist to explore the main concepts of tax competition literature, as externalities etc, and to understand through models how the governments performance could be responsible in the (in)efficiency results of tax war. Through the theoretical basis was possible to study the fiscal policies adopted by the government of Rio de Janeiro in the beginning of 2003 and middle of 2005. The ending of this work shows that some assumptions in tax competition can raise the efficiency and the level of the citizen welfare, and the war tax is not always mean.

## SUMÁRIO

<b>I – Introdução.....</b>	<b>8</b>
 <b>II – Teoria.</b>	
1- Descrição da teoria.....	9
2- Definição de conceitos de competição fiscal.....	9
2.a – Externalidades.....	9
2.b – Externalidades fiscais: Horizontais.....	11
2.c – Externalidades fiscais: Verticais.....	12
2.d – Governos benevolentes.....	12
2.e – Governos Leviatã.....	13
2.f - Resumo dos principais conceitos.....	13
3- Competição fiscal e alocações ineficientes de tributos.....	14
3.a – Externalidades horizontais.....	14
3.b – Externalidades verticais.....	18
4- Competição fiscal sob outro prisma.....	19
4.a – Modelo de Tiebout.....	20
4.b – Externalidades horizontais x externalidades verticais.....	22
4.c – Restrição a Governos Leviatã.....	25
4.d – Resumo dos Modelos.....	27
 <b>III – Estudo de Caso.</b>	
1 – Introdução de Guerra Fiscal e o ICMS.....	28
2- Introdução da Política Fiscal adotada no estado do Rio de Janeiro.....	30
2.a – Principais incentivos fiscais.....	33
2.b - Aspectos da Política Fiscal do estado do Rio de Janeiro.....	34

3- Análise.....	39
<b>IV – Conclusão.....</b>	<b>48</b>
<b>V – Bibliografia.....</b>	<b>50</b>



## **I – Introdução:**

O objetivo desta dissertação é identificar, sob o ponto de vista teórico e analítico, quais são as verdadeiras implicações da competição fiscal entre os estados sobre o bem-estar dos cidadãos, através dos aspectos tributários e orçamentários do principal instrumento utilizado na guerra fiscal entre os estados brasileiros, o ICMS.

O estímulo em estudar este tema surgiu a partir da introdução tardia do estado do Rio de Janeiro na guerra fiscal brasileira, e principalmente das críticas destrutivas que a norteiam. Como por exemplo, os resultados de redução da arrecadação fiscal e sua ineficiência sob o ponto de vista do bem-estar social.

Através dos modelos abordados neste estudo e das premissas da literatura fiscal, em que considera a presença de externalidades verticais e atuação dos governos (benevolentes ou Leviatãs), foi verificado que nem sempre a competição fiscal (ou externalidade horizontal) é perversa sobre as arrecadações fiscais. E ao contrário do que muitos pensam, a competição fiscal pode em alguns casos elevar o nível de eficiência sobre o bem-estar social.

O trabalho é dividido em três partes: a teoria, o estudo de caso e a conclusão. A parte teórica descreve as principais premissas relevantes à literatura fiscal, a atuação dos governos e as externalidades horizontais e verticais. Posto isto, são introduzidos os modelos relacionados aos aspectos da (in)eficiência do bem-estar social na presença de competição fiscal (externalidades horizontais).

Na segunda parte é descrito o estudo de caso do estado do Rio de Janeiro em três tópicos: o primeiro, introduz o significado de guerra fiscal e o histórico do seu principal instrumento; o segundo, descreve como e porque o Rio de Janeiro se defendeu desta guerra, introduzindo programas de incentivos fiscais pontuais sobre os setores da sua economia, e o terceiro, analisa qual o resultado destes programas sobre a arrecadação estadual, identificando o modelo teórico que mais se assemelha a este caso. Por fim, a terceira parte consiste na conclusão do trabalho.

## **II – Teoria:**

### **1- Descrição da teoria:**

A teoria de literatura fiscal selecionada para este trabalho considerou os conceitos de externalidade fiscal horizontal e vertical e governos benevolentes e não benevolentes – Leviatã. Estes conceitos foram definidos para que fossem introduzidos os modelos e por serem premissas essenciais para analisar os efeitos da competição fiscal horizontal.

Foram selecionados alguns modelos que abordavam a competição fiscal sob a origem da disputa de fatores de produção como, capital e trabalho. No estudo a seguir foi detectado que o capital é o fator que mais gera disputa entre os estados.

Os modelos foram classificados de acordo com seus resultados de eficiência e ineficiência sobre o bem-estar social, ou seja, interpretando de que forma a competição fiscal pode atuar sobre as escolhas e preferências dos cidadãos dos estados.

Os modelos com resultados “ineficientes” sob o bem-estar ocorrem quando as externalidades atuam isoladamente, seja horizontal ou vertical. Os modelos com resultados “eficientes” destacam-se Tiebout, Keen (admite a presença de externalidades verticais e horizontais concomitantemente) e quando a atuação dos agentes públicos pode ser denominada como não benevolente - Leviatã.

### **2- Definição de conceitos de competição fiscal:**

#### **2.a - Externalidades:**

Os dois teoremas fundamentais da teoria do Bem Estar fazem relação entre equilíbrio competitivo e o Ótimo de Pareto. O Primeiro Teorema Fundamental da Teoria do Bem Estar descreve que na ausência de externalidades, toda alocação em equilíbrio competitivo é Pareto Ótima. O Segundo Teorema Fundamental da teoria do Bem Estar faz menção à presença das condições do primeiro teorema, acrescentando a condição de que as funções de preferências e tecnologias sejam convexas. Posto isso, todo ponto Ótimo de Pareto pode ser obtido como equilíbrio em uma economia competitiva através de uma redistribuição das dotações iniciais.

Uma alocação de recursos é considerada Ótima de Pareto ou Pareto eficiente se ela é factível, ou seja, as quantidades consumidas são menores ou iguais às quantidades ofertadas na economia, e se não existir nenhuma alocação que melhore a utilidade da cesta de recursos consumidos por um agente sem que resulte na redução da utilidade da cesta consumida pelo outro agente. Mas, para que a alocação de recursos seja Pareto eficiente são necessárias condições específicas que sem as quais não seria possível garantir.

Quando estas condições não prevalecem, existe a possibilidade de detectar ineficiências econômicas, como as falhas de mercado. Estas falhas ocorrem quando imperfeições no mercado geram alocações de recursos não eficientes sob o ponto de vista do bem-estar social. As imperfeições de mercado são definidas por Stiglitz<sup>1</sup> quando há mercados oligopolistas ou monopolistas, concorrência imperfeita, mercados incompletos (não há uma oferta suficiente de bens compatíveis com a procura e com o que os consumidores estão dispostos a pagar), oferta insuficiente de bens públicos, informações imperfeitas, instabilidade macroeconômica (inflação, desemprego e outros desequilíbrios) e externalidades.

As externalidades são definidas por Baumol e Oates na obra clássica "The Theory of Environmental Policy"<sup>2</sup> como: *"Ocorre uma externalidade sempre que as funções de utilidade ou de produção de um indivíduo A incluam variáveis reais (não monetárias) cujos valores são escolhidos por outros (pessoas, empresas ou governos), sem levar em conta os efeitos sobre o bem-estar de A"*. As externalidades ocorrem quando as atividades geradas por um agente (indivíduo, órgão, empresa) geram (in)diretamente alguma repercussão sobre o bem-estar de outro agente.

Quando estas atividades proporcionam de alguma forma uma elevação no nível de bem-estar do outro indivíduo, a externalidade é definida como externalidade positiva, quando ocorre uma redução no nível de bem-estar do indivíduo é denominada como externalidade negativa. Um exemplo de externalidade negativa bastante comum é a poluição do ar e água, pois quando uma atividade específica cujo processo produtivo é poluente, haverá uma redução na qualidade ofertada destes bens públicos e, conseqüentemente do bem-estar dos indivíduos.

---

<sup>1</sup> Stiglitz, Joseph E., "Economics of Public Sector" p.76.

<sup>2</sup> Baumol e Oates, 1988, p. 17.

As externalidades fiscais surgiram a partir da literatura de federalismo fiscal<sup>3</sup> e são resultados de tomadas de decisão sobre finanças e políticas públicas entre governos de mesmo nível ou entre níveis diferentes. Pela analogia do conceito de externalidades, as externalidades fiscais ocorrem quando os níveis de tributação escolhidos pelos governos não são eficientes sob o ponto da otimização de Pareto. Entretanto, existem outras interpretações da literatura referente às externalidades fiscais em que os resultados podem ser benéficos.

## 2.b – Externalidades Horizontais:

A externalidade horizontal ocorre entre governos de jurisdições do mesmo nível hierárquico quando um governo toma uma determinada ação de política pública, afetando, não intencionalmente, o bem-estar dos cidadãos de outros governos, quanto a aspectos de eficiência e, ou equidade. A externalidade horizontal pode ser verificada quando os governos na disputa por algum tipo de fator de produção (capital, trabalho etc.) utilizam instrumentos fiscais a fim de elevar o bem-estar dos seus cidadãos, mas para isso reduzem o bem-estar de cidadãos de outras regiões. Como cita John D. Wilson “externalidade horizontal ocorre quando há competição entre dois governos do mesmo nível, sejam governos municipais, estaduais ou federais”.

Atualmente, a externalidade horizontal está presente através da competição entre municípios e estados, mas principalmente entre nações na disputa pela alocação de empresas multinacionais em seus territórios. À medida que o mundo vai ficando cada vez mais globalizado com a abertura das economias, as empresas internacionais buscam os menores custos de produção, sejam eles logísticos, fiscais, ou sobre a oferta de fatores de produção.

---

<sup>3</sup> Definição de Federalismo Fiscal: O federalismo deve ser entendido como uma forma de organização dos Estados-nação, caracterizada pela repartição hierárquica de poderes, ou seja, direitos e obrigações entre ao menos dois níveis verticais governamentais, como por exemplo, entre um nível central e dois ou mais níveis locais. A repartição de poderes pode se dar de baixo para cima, num movimento centralizador em que diversas jurisdições locais abdicam de parte de seus poderes em prol de uma jurisdição central; ou de cima para baixo, num movimento descentralizador em que uma jurisdição central delega parte de seus poderes para diversas jurisdições locais (Daniel J. Elazar, 1987). Os Estados Unidos da América constituem um exemplo de federação formada de baixo para cima, enquanto que o Brasil pode ser citado como um exemplo de federação instituída de cima para baixo, com o governo federal e os estados exercendo seus papéis.

## 2.c – Externalidades Verticais:

A externalidade vertical ocorre entre diferentes níveis hierárquicos de governo e tem sua origem na capacidade de alguns governos exercerem influências sobre as decisões ou finanças públicas de outros. Dependendo do desenho federativo de cada país, as externalidades verticais podem surgir em níveis de governos distintos quando partilham da mesma arrecadação ou fiscalização de um mesmo imposto; possuem bases tributárias que tenham algum tipo de conexão entre si (por exemplo, quando a base de um imposto permite a dedução de outro imposto), administram um imposto que dependa da arrecadação de outro (imposto adicional, por exemplo) ou realizam transferências de receitas intergovernamentais. Estes tipos de configurações, comuns em quase todas as federações, abrem espaço perante a tomada de decisões tributárias por parte de um governo, o que gera externalidades em outros níveis hierárquicos de governos.

A presença de externalidades faz com que as alocações associadas ao equilíbrio competitivo da economia sejam Pareto-ineficientes, o que atualmente é a abordagem mais explorada pela literatura. Existe outra parte da literatura que interpreta estas externalidades como um fator que pode elevar o nível de eficiência do bem-estar social. Porém, estes resultados dependem da maneira com que os agentes públicos dos respectivos governos atuam.

## 2.d – Governos benevolentes:

Os governos benevolentes são caracterizados quando seus representantes, os agentes públicos dos governos têm como principal objetivo na administração pública a preocupação com o bem-estar de seus cidadãos. Antes de tomar as específicas decisões, o governo deverá analisar quais os efeitos sobre o bem-estar, aplicando somente as ações que elevem o bem-estar dos residentes. Ocorre que, quando uma jurisdição ou governo com determinado nível de poder toma decisões priorizando elevar o bem-estar de seus residentes e, não passa mais a considerar a utilidade dos demais cidadãos da nação, surgem ineficiências de mercado, mais especificamente, as externalidades.

## 2.e – Governos Leviatã:

Quando os governos não são benevolentes, denominados como Leviatã<sup>4</sup>, as decisões dos agentes públicos devem estar em função da maximização do resultado fiscal do governo e, não sobre o bem-estar dos seus cidadãos. Os agentes públicos destes governos irão dar preferência em administrar orçamentos mais robustos, o que permitirá maior flexibilidade para aprovar ações e projetos que não necessariamente são condizentes com a verdadeira preferência dos cidadãos, mas que de alguma forma atendam a seus próprios interesses.

## 2.f - Resumo dos principais conceitos:

<b>Externalidade horizontal</b>
Ocorrem entre jurisdições de mesmo nível hierárquico de governo, quando um determinado governo toma uma ação de política pública que afeta, não intencionalmente, os cidadãos de outra jurisdição no aspecto de equidade e eficiência.
<b>Externalidade vertical</b>
Ocorre entre jurisdições de diferentes níveis hierárquicos de governo e, tem início na ação de determinado governo buscar elevar o bem-estar social de seus cidadãos sem considerar a influência que tem sobre a outra jurisdição e, conseqüentemente a resposta a esta ação.
<b>Governo benevolente</b>
Os governos benevolentes são caracterizados quando seus representantes, os agentes públicos, têm como principal objetivo na administração pública a preocupação com o bem-estar dos seus cidadãos. Antes de tomar as específicas decisões, o governo benevolente analisa quais os efeitos sobre o bem-estar e aplica somente as ações que elevem o bem-estar dos residentes.
<b>Governo Leviatã</b>
Os governos Leviatã (não benevolentes) são caracterizados quando os agentes públicos atuam em função de maximizar o resultado fiscal do governo, independente se as ações estão alinhadas com as preferências dos cidadãos e do bem-estar social.

<sup>4</sup> O termo Leviatã se deve a um monstro bíblico. Mas foi o filósofo inglês Thomas Hobbes em seu livro publicado em 1651 chamado “Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil” que este termo se estendeu para caracterizar os humanos como egoístas por natureza. Esta natureza dos seres humanos implicaria que guerreassem entre si, todos contra todos. Leviatã, o soberano, seria responsável por administrar e punir os comportamentos dos homens, para que pudessem viver em paz e abdicassem da guerra. O soberano pode ser uma pessoa tanto quanto um grupo, eleito, como por exemplo, um governo.

### 3- Competição fiscal e alocações ineficientes de tributos:

O resultado predominante quando o tema é competição fiscal é a geração de baixos níveis de arrecadação. Mas, nem sempre a ineficiência proveniente de competições fiscais está correlacionada ao baixo nível dos tributos e das arrecadações. A ineficiência tributária pode também ser resultado de níveis elevados de tributos, como ocorre no caso da presença de externalidades verticais.

As externalidades horizontais em governos benevolentes geram resultados ineficientes sob o ponto de vista do ótimo social como argumenta Wilson em “Theories of Tax Competition”. O argumento resume que o resultado pela disputa por algum tipo de fator móvel leva ao nível de tributação inferior ao ótimo.

No caso de externalidades verticais, a ineficiência se dá pelo elevado nível de tributação. Pois, o governo, afetado pela medida de redução de alíquota de tributo tomada por outro, elevará suas alíquotas a fim de evitar perda de arrecadação. Estas ações são diagnosticadas quando a arrecadação incide sobre a mesma base tributária. Desta forma, a arrecadação fiscal tende a ser superior ao ótimo social, ou seja, os cidadãos contribuintes pagarão por uma carga tributária mais elevada do que desejariam.

Esta seção abordará alguns modelos de externalidades fiscais horizontais (níveis de arrecadação subótimos) e verticais (níveis de arrecadação superiores ao ótimo), considerando algumas premissas específicas, onde os resultados gerados são ineficientes sob o ponto de vista do bem-estar social.

#### 3.a – Externalidades Horizontais:

Antes de analisar os efeitos de externalidades horizontais em níveis subótimos de arrecadação foram consideradas algumas premissas relevantes aos modelos descritos a seguir. A premissa de mobilidade perfeita e imperfeita de capital entre as jurisdições, onde a alocação do capital é feita em função do retorno do capital. Logo, as jurisdições que apresentarem maior retorno sobre o capital (tributos mais baixos mantido os demais fatores idênticos) assistirão um fluxo positivo de investimentos. Porém, podem incorrer determinados custos alheios, e estes fluxos não acontecerão de maneira instantânea, no caso da imperfeição de mobilidade do capital. Outra premissa importante é chamada de

“Bidding Firms”, onde as regiões disputam por empresas âncoras (empresas com demanda elevada de bens e serviços em seu entorno).

Os modelos da literatura de externalidade horizontal incluindo os modelos a seguir consideram que não existe desemprego voluntário, ou seja a disputa por bens de capital e outros bens não ocorre no sentido de estimular a geração de emprego. O aspecto de desemprego involuntário ainda é pouco explorado na literatura de externalidade fiscal e pode levar a diversas interpretações no sentido de estar relacionado a outros fatores conjunturais da economia.

O primeiro trabalho após Oates<sup>5</sup> (1972) a analisar a competição fiscal foi o de Zodrow e Mieszkowski<sup>6</sup> (1986) através do modelo nomeado “Basic Tax Competition Model”. O modelo assume a existência de dois fatores de produção, o capital, totalmente móvel, e o trabalho, bem fixo. Porém, neste trabalho será utilizada a interpretação de Wilson<sup>7</sup> (1999) ao modelo, onde considerou um único fator - o capital. O problema do modelo implica na escolha do governo sobre o imposto que incide sobre o capital ( $t$ ), de forma que maximize a utilidade dos cidadãos,  $U(C,G)$  – o que induz a concluir que o governo era benevolente, atuando no sentido do bem-estar e das preferências dos indivíduos. A função a ser maximizada é sujeita a uma restrição orçamentária:  $tk(r + t) = G$ , cuja arrecadação do imposto, representada por  $tk(r + t)$ , é igual as despesas do governo em ofertar bens e serviços públicos,  $G$ . A arrecadação de impostos é denominada pelo produto da alíquota  $t$  e a função de demanda por capital  $k(r+t)$ , onde  $r$  é o retorno do capital já deduzido o imposto. O consumo dos indivíduos é representado por  $C$ .

O resultado do modelo revela que se o capital for tributado para cobrir o custo marginal da produção de bens e serviço públicos, as jurisdições serão indiferentes à migração de capital. Esta indiferença ocorre quando o custo marginal do capital ( $cmgk$ ) for igual a produtividade marginal do capital ( $pmgk$ ). Mas, se a tributação não for eficiente, quando um governo reduzir  $t$ , o retorno sobre o capital aumentará, e os capitais alocados em outros governos poderão migrar para esta região, gerando externalidade horizontal. Apesar de o governo ter reduzido as taxas em função do bem-estar de seus cidadãos, os cidadãos das demais regiões que perderam o capital investido estarão com menor nível de

---

<sup>5</sup> “Fiscal Federalism” de Wallace E. Oates.

<sup>6</sup> “Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods” de Zodrow George R. e Peter Mieszkowski.

<sup>7</sup> “Trade, Capital Mobility and Tax Competition” de Wilson John D.



bem-estar, pois seus respectivos governos terão arrecadações inferiores e conseqüentemente, menos bens e serviços públicos serão ofertados.

Este modelo apresenta a dinâmica mais explorada na literatura de competição fiscal, quando o governo é benevolente e a competição fiscal gera um nível ineficiente de tributação. As competições fiscais conhecidas como guerras fiscais muitas vezes são diagnosticadas como perversas quando seguem as mesmas direções do resultado do modelo de Zodrow e Mieszkowski.

O modelo de Bucovetsky e Wilson<sup>8</sup> (1991) mantém a premissa de mobilidade perfeita de capital, passa a considerar o fator trabalho e admite que as jurisdições não seriam mais idênticas. O modelo é baseado em duas regiões, uma com poucos cidadãos e outra com muitos. A região com mais cidadãos demandaria mais capital, logo um aumento sobre a variação do imposto ( $t$ ) implicaria numa variação significativa no sentido oposto sobre o retorno do capital ( $r$ ). Isto pode ser explicado por Wilson<sup>9</sup> (1988), que argumenta que a competição fiscal em função da alocação de capital implica às regiões com menores taxas sobre o capital a serem intensivas neste fator, enquanto que as demais regiões com tributos mais elevados mais intensivas em trabalho. Wilson alega que nenhuma região seria indiferente à competição fiscal, pois admite que os indivíduos são idênticos e que por isso o consumo de cestas heterogêneas de bens privados e públicos seria ineficiente.

O modelo de Bucovetsky e Wilson conclui que o custo de capital representado por  $(r+t)$ , é menos sensível na região com menos habitantes do que na outra região. Então, a região com muitos cidadãos será menos intencionada a ingressar na competição fiscal, cobrando tributos mais elevados e ofertando mais serviços públicos, o contrário da outra região que competirá com muito mais vigor pelo capital. A importância do modelo é destacar que regiões menos intensas em capital leva a disputa mais acirrada por este fator. Outro aspecto importante é que alguns governos, mesmo sem competir, podem ser grandes o suficiente, que ao tomarem alguma ação de política pública influenciam o retorno sobre capital ( $r$ ) de outros estados, gerando externalidades horizontais e reduzindo o nível de bem-estar dos cidadãos de outras regiões.

---

<sup>8</sup> "Tax Competition with two instruments" de Bucovetsky Sam e John D. Wilson.

<sup>9</sup> "Theories of Tax Competition" de Wilson John D.

Entretanto, a mobilidade perfeita sobre o capital passou a ser questionada por Lee<sup>10</sup> (1997), incorporando à literatura um modelo onde o governo seria benevolente, o capital tinha mobilidade imperfeita e existiam externalidades horizontais.

O capital não seria mais perfeitamente móvel, pois incorreriam custos de transportes sobre os produtos quando transferidos entre as jurisdições. As variações nos tributos sobre o capital não implicariam diretamente numa realocação imediata deste e a presença dos custos de transportes poderia ser responsável no primeiro momento em inibir a competição fiscal entre as jurisdições. Uma vez que os donos de capital avaliariam o peso dos custos de transporte sobre o retorno do capital. Entretanto, a ausência de competição fiscal não duraria muito tempo.

Através da interpretação pelo autor do termo “economia integrada” (baixos custos de transportes), a competição fiscal não permaneceria adormecida por muito tempo. A integração da economia levaria a redução dos custos de transporte, o que não influenciaria a decisão de mobilidade. O trabalho de Lee conclui que tão logo houvesse a integração total da economia (redução dos custos de transportes), as jurisdições voltariam a competir novamente. O modelo de Lee também argumenta que a competição fiscal e a ineficiência tributária é resultado da própria integração da economia, como também pela presença de vantagens comparativas das regiões, como condições de infra-estrutura, logística, mão-de-obra mais barata etc.

Outra premissa relevante à literatura de competição fiscal é conhecida como “Bidding Firms”, onde as jurisdições competiriam por alocações de empresas âncoras em seus territórios através da concessão de subsídios, incentivos fiscais etc. Uma parte dos artigos que aborda este tema indica que esta competição é saudável e que eleva a eficiência na oferta de bens públicos. Diferentemente do modelo de Black e Hoyt<sup>11</sup> (1989), que supõe que duas regiões competiriam por uma grande empresa com o objetivo de elevar o número de residentes empregados, e conseqüentemente a arrecadação que seria função do número de contribuintes. Mas, o resultado não é eficiente. A ineficiência é justificada através da redução do bem-estar social proveniente das concessões de incentivos fiscais implícitos durante as competições fiscais.

---

<sup>10</sup> “Tax Competition with Imperfectly Mobile Capital” de Lee Kangoh.

<sup>11</sup> “Bidding for Firms” de Black, Dan A. e William H. Hoyt.

### 3.b – Externalidades Verticais:

Até o momento as ineficiências geradas pelas competições fiscais seriam provenientes de externalidades horizontais e gerariam níveis subótimos de arrecadação e, conseqüentemente, baixa oferta de bens e serviços públicos. Entretanto, existe outro tipo de externalidade, a externalidade vertical, que também pode gerar ineficiências quanto à provisão de bens e serviços públicos no âmbito dos governos municipais, estaduais e, ou federais.

Como definido na seção anterior, a externalidade vertical pode ocorrer em alguns casos específicos, mas neste trabalho será analisado o caso quando dois níveis distintos de governo tributam sobre a mesma base tributária. A externalidade vertical estará presente quando os governos têm poder sobre as alíquotas destes impostos e o nível de tributo definido por um governo afeta a arrecadação do outro governo.

Um caso de ineficiência resultante desta externalidade ocorre quando um governo ignora os efeitos que as suas políticas fiscais geram sobre a receita do outro governo. Neste caso, é possível que ambos os governos independentemente adotem alíquotas mais elevadas a fim de não obterem queda de arrecadação. Pois, para os governos benevolentes a redução da arrecadação implica em menor oferta de bens e serviços públicos e redução do bem-estar social.

Neste sentido, a ineficiência causada pelas externalidades verticais pode estar correlacionada a níveis de tributações superiores ao ótimo social. Um trabalho realizado por Besley and Rosen<sup>12</sup> (1996) apresenta um estudo empírico que confirma este resultado. O trabalho foi feito com base nos efeitos de uma elevação do tributo federal americano sobre os cigarros e a gasolina, e foi confirmado que quando o governo federal eleva a alíquota destes impostos, as alíquotas estaduais tendem a se elevar também para ajustar ao nível anterior de arrecadação. O que demonstra que as externalidades verticais podem gerar níveis de tributação acima do ótimo social.

O modelo sobre externalidades verticais de Keen<sup>13</sup> (1998) admite que os governos de mesmo nível são idênticos e que não há competição fiscal entre eles (ausência de externalidades horizontais). A questão analisada pelo modelo é como uma variação do nível

---

<sup>12</sup> “States, Responses to Federal Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes” de Besley Timothy e Harvey S. Rosen.

<sup>13</sup> “Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism” de Keen M.

de tributação do governo federal pode afetar o nível de tributação dos governos estaduais. Compreende-se que variações nos níveis de tributação são refletidas nos níveis de arrecadação e, por conseguinte, nos níveis de oferta de bens e serviços públicos. O modelo admite que os agentes públicos atuam de maneira benevolente.

O modelo assume a presença de dois impostos que incidem sobre a mesma base tributária, um imposto federal (T) e, outro estadual (t). A dinâmica é que um aumento do tributo federal, T, sobre determinado produto, implica numa redução da demanda pelo mesmo, pois o produto estará mais caro. A redução do consumo dentro de determinado estado, considerando que o tributo estadual (t) permanece constante, provocaria um impacto negativo na arrecadação dos impostos estaduais sobre o mesmo bem – o que poderia ser denominado como contração da base tributada. Logo, a quantidade ofertada de bens e serviços públicos pelo governo do estado será afetada negativamente reduzindo o bem-estar dos cidadãos.

#### 4- Competição fiscal sob outro prisma:

Apesar de a competição fiscal ser muito explorada sobre seus aspectos ruins e de ineficiência, existem alguns trabalhos na literatura que analisam a competição como condição essencial para aumentar o bem-estar dos cidadãos e para atingir a eficiência quanto à provisão de bens públicos. Como cita Janeba<sup>14</sup> (1998): “apesar de as firmas alocadas na presença de competição fiscal não gerarem equilíbrio totalmente eficiente, a competição fiscal pode melhorar o bem-estar dos cidadãos”. Esta interpretação de externalidades fiscais, onde os resultados de externalidades são vistos como uma forma de elevar a eficiência e o bem-estar dos cidadãos, através da geração de empregos, renda etc., ainda é pouco explorada pela literatura em geral.

Esta seção resume alguns dos principais modelos da literatura de competição fiscal iniciando pelo modelo de Tiebout, um dos alicerces de federalismo fiscal, e outros modelos decorrentes da presença de externalidades verticais x horizontais e quando os governos são Leviatã.

---

<sup>14</sup> “Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess as a Countervailing Threat” de Janeba Eckhard.

#### 4.a – Modelo de Tiebout:

O modelo de Charles Tiebout<sup>15</sup> (1956) trata de uma falha de mercado que é o bem público. Tiebout argumenta que como a competição perfeita entre as firmas privadas leva a provisão eficiente de bens privados, então a competição entre as jurisdições leva a oferta eficiente de bens e serviços públicos de acordo com a demanda dos indivíduos. Esta é chamada a hipótese de Tiebout.

Os indivíduos no mercado de competição perfeita revelam suas preferências através do consumo por bens privados, porém no setor público os indivíduos revelam suas preferências através dos votos, propriamente através da escolha de seus candidatos. Tiebout afirmava que os cidadãos votam com seus próprios pés (“vote with their own feet”), ou seja, os indivíduos têm mobilidade total entre as jurisdições em função de suas preferências de bens públicos e tributos, e os candidatos eleitos atenderiam a estas demandas.

As jurisdições que ofertassem mais bens e serviços de forma eficiente e condicionados as respectivas preferências, observariam um fluxo positivo de indivíduos. Assim como também ocorre em mercados privados, por exemplo, quando uma firma produz de forma eficiente e atendendo as preferências dos consumidores, suas vendas aumentam, mas caso contrário, as vendas declinam.

O modelo de Tiebout considera que as condições de bem-estar social são satisfeitas e que os governos tomam decisões eficientes sobre políticas públicas de acordo com as funções de preferência dos residentes. O modelo baseia-se nas hipóteses:

- Consumidores plenamente móveis;
- Consumidores com conhecimento total sobre as receitas e despesas das jurisdições;
- Grande número de diferentes jurisdições disponíveis à escolha;
- Desconsideração de restrições a emprego;
- Desconsideração de externalidades<sup>16</sup> positivas ou negativas entre as localidades;
- Localidades têm um ótimo populacional;
- Localidades abaixo desse ótimo tentam atrair pessoas e acima tentam repeli-las.

---

<sup>15</sup> “A Pure Theory of Local Expenditure” de Tiebout, Charles M.

<sup>16</sup> O tipo de externalidade considerada nesta premissa de Tiebout não é a externalidade fiscal, tema deste trabalho.

Porém existem algumas limitações que podem ser questionadas quanto ao modelo de Tiebout: a presença de falhas de mercado, como as externalidades e as imperfeições de mercado; a inequidade e a negligência dos agentes públicos sobre as preferências heterogêneas dos cidadãos e a desconsideração do desemprego involuntário.

No caso das falhas de mercado, uma provisão de bens e serviços em uma jurisdição pode afetar de alguma forma os indivíduos vizinhos através das externalidades. A migração de indivíduos entre as jurisdições pode levar a alocações ineficientes, onde os custos não são compensados pela oferta de benefícios públicos, este caso ocorre atualmente em grandes metrópoles como Cidade do México, Londres e Paris. Tiebout sugere que a competição fiscal entre as jurisdições além de saudável, é condição necessária para atingir o Ótimo de Pareto.

Apesar do argumento do modelo que os cidadãos votam com os próprios pés (“vote with their own feet”), nem sempre as preferências representadas pelos votos são ofertadas de maneira eficiente. Pois, muitos candidatos em períodos eleitorais realizam promessas a fim de contabilizar mais votos e serem eleitos. Mas, quando assumem o mandato podem não conseguir atender a todas as promessas devido à heterogeneidade das preferências dos cidadãos. Esta é uma das críticas ao modelo.

Entretanto, a importância deste modelo para o trabalho é que Tiebout argumentava que a competição fiscal entre as jurisdições levaria ao Ótimo de Pareto, considerando que os indivíduos formam uma massa heterogênea de preferências e que os agentes públicos atenderiam de maneira eficiente a todas estas demandas. Contudo, a descentralização fiscal e competição entre as jurisdições poderiam permitir que cada agente público identificasse a real demanda por bens públicos e tributos dos residentes, para então, ofertar uma cesta fiscal que fosse mais próxima do bem-estar social ótimo. No modelo de Tiebout quanto mais diferenças existirem na população de uma jurisdição, mais eficiente se torna um governo descentralizado em comparação com um centralizado.

Foi a partir do modelo de Tiebout, que King, McAfee e Welling<sup>17</sup> (1993) introduziram a incerteza sobre a produção das firmas e o desemprego involuntário. As produções das firmas não seriam mais eficientes, com períodos de demandas mais ou menos aquecidas. A presença destas firmas traria um valor social muito importante, pois reduziria o desemprego involuntário da região.

---

<sup>17</sup> “Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment” de King Ian R. e Preston McAfee e Linda Welling.

O modelo de King, McAfee e Welling é dividido em dois períodos e duas regiões, onde no primeiro período a firma escolhe a região para se instalar, mas no segundo período também é livre para se realocar novamente. A firma irá escolher em função da tributação e da infra-estrutura ofertada. Logo, a firma deverá se alocar primeiro onde a oferta de infra-estrutura for mais elevada. A outra região deverá cobrar menos tributos e ofertar menos infra-estrutura, mas de forma eficiente já que não recebeu o investimento. No segundo período sob a escolha de melhor infra-estrutura, a firma continuará na mesma região em equilíbrio. Os autores concluem que o modelo gera um resultado eficiente, apesar de o modelo ser pouco claro e de não abordar tão diretamente a questão da geração de empregos em competições fiscais, uma questão bastante implícita nas ações de políticas públicas na prática, mas pouco ainda explorada pela literatura.

#### 4.b – Externalidades Horizontais x Externalidades Verticais:

O modelo que pode representar como a iteração de externalidades horizontais e verticais pode ser benéfica foi explorado por Keen<sup>18</sup> (1998). As questões exploradas pelo modelo são: Será que uma redução da alíquota de determinado tributo sempre gera uma redução na arrecadação tributária e conseqüentemente a redução da oferta de bens públicos? Qual o resultado sobre a arrecadação fiscal quando existe uma intensificação, ou seja, um acirramento da guerra fiscal?

A intensificação da competição fiscal pode ser interpretada como o aumento da disputa por algum fator de produção, que leva a redução dos custos de mobilidade entre os governos, neste caso específico, a redução das alíquotas dos tributos estaduais.

Keen considera o governo federal como um jogador ativo e, que a presença ou a ausência deste faz uma profunda diferença para analisar estes efeitos e sobre a evolução da política fiscal.

O modelo de Keen considera que todos os agentes públicos são Leviatã e a análise deste se dá pelos gráficos da figura 1. A alíquota tributo estadual é representada por  $t$ , e a alíquota do tributo federal por  $T$ , a soma destas é  $\tau(t + T)$ . Cada uma das curvas no gráfico representa “curvas de reação”, a curva BB indica que para cada alíquota  $t$  dos estados qual é a melhor alíquota  $T$  do governo federal, a curva bb indica para cada alíquota dos tributos

---

<sup>18</sup> “Vertical Tax Externalities in Theory of Fiscal Federalism” de Keen M.

$T$  do governo federal qual a melhor alíquota  $t$  para o governo federal. As curvas  $bb$  e  $BB$  são positivamente inclinadas, pois se subentende que a disputa entre os governos reduza a alíquota.

O ponto em que as duas curvas se encontram, ponto  $A$ , é o equilíbrio de Nash<sup>19</sup>, ou seja, a melhor alíquota que o estado pode tributar considerando a estratégia do governo federal e vice-versa.

A soma das duas alíquotas é obtida pela reta  $aa$  com inclinação de  $45^\circ$  graus que passa pelo equilíbrio de Nash. O gráfico inferior mostra o efeito da variação da alíquota total sobre a arrecadação do estado através da Curva de Laffer<sup>20</sup>.

O exemplo do modelo considera que os governos estaduais e federal estão sob equilíbrio de Nash, ponto  $A$ . O gráfico indica que um aumento da intensidade da competição fiscal entre os estados, relacionado à redução de  $t$ , deverá deslocar a curva  $bb$  para um nível mais baixo,  $bb'$ . O novo equilíbrio será dado no ponto  $A'$ , quando o tributo federal também é reduzido dada a nova alíquota de  $t$ .

Analisando o ponto  $A'$  sobre a Curva de Laffer é possível notar que o nível de arrecadação total aumentará, o que contraria muitos outros resultados da literatura, que seria de redução do nível da arrecadação fiscal total. Mas, este resultado também pode ser visível no gráfico no caso da ausência de governo federal, ou seja, quando não é considerada a presença de externalidade vertical.

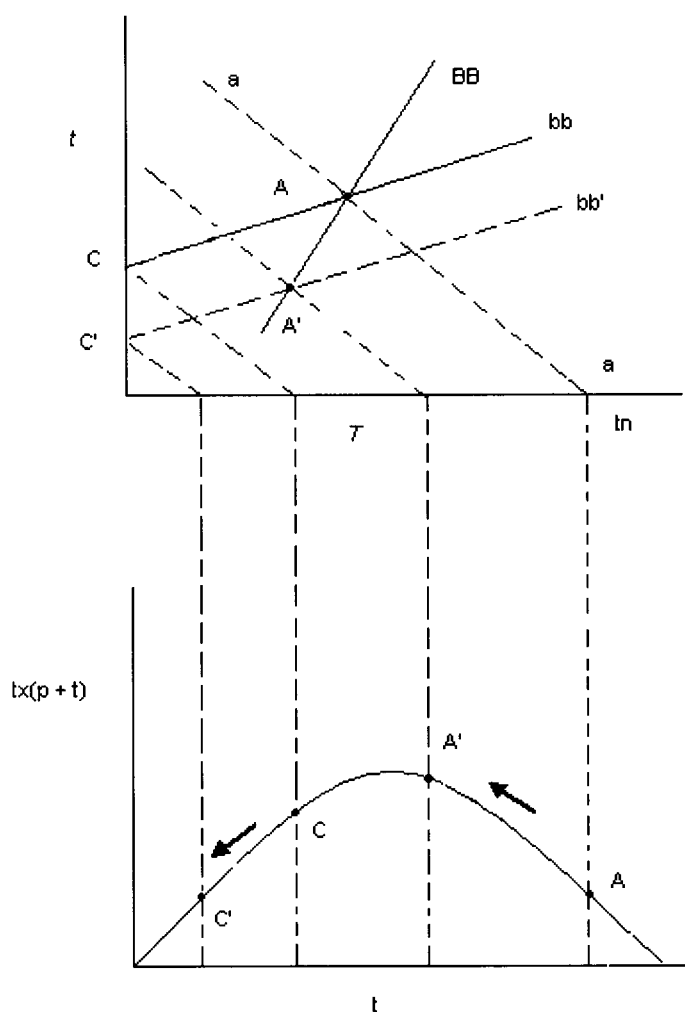
Neste caso,  $T = 0$ , e  $t$  representado pelo ponto  $C$  estaria sobre o eixo  $y$ . Logo, a redução de  $t$  para  $t'$ , implicaria numa redução da arrecadação como apresentado pelo ponto  $C'$  sobre a curva de Laffer da figura 1.

---

<sup>19</sup> Aplicado na Teoria dos jogos, o Equilíbrio de Nash foi definido por John Forbes Nash Jr. A teoria representa uma situação em um jogo não-cooperativo, em que nenhum jogador pode melhorar sua posição dada à estratégia seguida pelo jogador adversário. Um Equilíbrio de Nash é uma situação em que os agentes econômicos que estão interagindo entre si, e escolhem para cada um deles, a melhor estratégia para si, com base nas estratégias escolhidas pelos demais. No Equilíbrio de Nash nenhum jogador tem incentivo de alterar sua estratégia, desde que nenhum outro jogador possa escolher uma estratégia melhor, diante da premissa de jogo não-cooperativo.

<sup>20</sup> A Curva de Laffer, teoria de Arthur Laffer, economista da Universidade de Pepperdine nos Estados Unidos, mostra a relação existente entre as alíquotas do imposto e o total da arrecadação tributária, de modo que nem sempre o aumento da tributação gera um aumento de arrecadação, se a atividade econômica decresce. Esse economista apresentou seu estudo ao Presidente Ronald Reagan, para convencê-lo de que reduzir as alíquotas dos impostos poderia resultar em maiores arrecadações para o governo.





*Figura 1. Efeito da competição horizontal por Keen M. (1998).*

O modelo de Keen é de considerável importância, pois identifica o quão relevante é a presença do governo federal diante das externalidades horizontais. Considerando que na presença de externalidades verticais, o aumento da competição fiscal entre os estados pode elevar a arrecadação fiscal total, e não o contrário. Neste caso, o nível de arrecadação total anterior deve ser superior ao ótimo social, no sentido que a redução dos tributos, resultado da competição, leva ao governo federal atuar cada vez mais próximo a posição de um monopolista como argumenta Keen (1998).

Entretanto, para que seja confirmado ao modelo o resultado eficiente de uma competição fiscal é importante analisar em conjunto os resultados da arrecadação fiscal e o

nível de produção dos setores privados e públicos do governo, mas principalmente do setor da economia beneficiado pela redução do tributo.

#### 4.c – Restrição a governos Leviatã:

“Quando os governos atuam como Leviatã, a competição fiscal eleva o bem-estar social” Brennan e Buchanan<sup>21</sup> (1980).

A afirmativa é resultado do modelo de Brennan e Buchanan que argumenta que os governos poderiam ter tamanhos excessivos na ausência da competição fiscal. Pois, em governos Leviatã o objetivo dos agentes é maximizar as receitas do setor público, e os níveis de tributo cobrados poderiam ser demasiadamente elevados comparados ao nível exigido pelo ótimo social.

No modelo de Wilson e Gordon<sup>22</sup>, baseado no modelo anterior de Niskanen<sup>23</sup> (1971), foi assumido que o governo atuava como leviatã, os estados eram idênticos e existia perfeita mobilidade de trabalho entre as regiões. O fator analisado pelo modelo era a mobilidade do trabalho, mas, posteriormente Wilson<sup>24</sup> concluiu que poderia ser feito uma analogia utilizando o capital, o que gerou resultados semelhantes.

Neste modelo a receita tributária era proporcional ao número de trabalhadores, logo quanto maior a população contribuinte mais ampla seria a base tributada da região. Como os agentes Leviatãs visam maximizar a arrecadação, as regiões iniciam uma disputa utilizando como arma a quantidade ofertada de bens e serviços públicos, a fim de atrair mais trabalhadores para suas regiões.

Para analisar melhor a questão da eficiência na provisão dos serviços públicos, é feita uma comparação quando o governo tem uma economia “fechada” – sem transações externas de nenhuma espécie, e um governo com uma economia “aberta” – com transações entre demais governos. Na economia fechada não haveria mobilidade de trabalhadores na presença de competição, logo a arrecadação não seria alterada, assim como a provisão de bens e serviços públicos. Porém, a abertura da economia permitiria aos trabalhadores escolher onde alocar sua mão-de-obra em função da competição de oferta de provisão de

---

<sup>21</sup> “The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution” de Brennan Geoffrey e James Buchanan.

<sup>22</sup> “Expenditure Competition” de Wilson John e Roger H. Gordon.

<sup>23</sup> “Bureaucracy and Representative Government” de Niskanen William A. Jr.

<sup>24</sup> “Theories of Tax Competition” de Wilson John D.

bens e serviços públicos, o que elevaria a eficiência entre as regiões. Pois, com as economias “abertas” os governos estariam ofertando mais bens do que nas economias “fechadas”, o que proporcionaria maior bem-estar aos cidadãos. Além disso, a competição faria com que os governos buscassem redução dos custos de produção de bens e serviços, melhorando a eficiência da provisão para os consumidores e a administração dos gastos públicos dos governos.

Entretanto, quando a análise é feita sob outro fator, o capital, a competição fiscal se aproxima do resultado do modelo “Basic Tax Competition Model”, quando o governo é benevolente e os tributos tendem a ser muito baixos. Porém, a diferença deste modelo é que o potencial de uma disputa fiscal entre regiões reduz também o tamanho do estado Leviatã, que tende a ser muito superior ao ótimo sob o ponto de vista do cidadão e do bem-estar social.

#### 4.d – Resumo dos modelos:

<b><u>Competição fiscal e resultados ineficientes</u></b>
<b>Externalidades horizontais (níveis subótimos de arrecadação)</b>
Baseado nos modelos explorados pelo trabalho é possível definir que na presença governos benevolentes e a disputa por determinado fator de produção (trabalho, capital ou tecnologia), os governos deverão reduzir a alíquota tributária para serem mais atrativos. A externalidade horizontal ocorre quando o governo para se tornar mais eficiente, reduz o nível de tributação para atrair respectivos fatores de produção. Porém, esta migração afeta outras jurisdições vizinhas quanto a redução do bem-estar social.
<b>Externalidades verticais (níveis superiores de arrecadação)</b>
O estudo se limita a externalidade vertical entre dois ou mais governos de níveis distintos que dividem a mesma base tributária. A ineficiência é diagnosticada quando um governo ignora o fato de que suas políticas fiscais afetam os outros governos e, ao adotar uma elevação de determinado tributo, os demais estados passam a fazer o mesmo para evitar perda da arrecadação. O resultado é ineficiente e a tributação superior ao ótimo social.
<b><u>Competição fiscal e resultados eficientes</u></b>
A competição fiscal pode ser interpretada como forma de elevar a eficiência e o bem-estar social através da geração de emprego e renda. Para consolidar esta interpretação foram abordados os modelos de Tiebout, Keen e a presença de governos Leviatã.
<b>Modelo de Tiebout</b>
Tiebout baseia-se na hipótese de que assim como em mercados privados a concorrência leva a provisão eficiente dos bens privados, a competição fiscal também levaria a provisão eficiente de bens públicos. O modelo também admite que os cidadãos têm mobilidade perfeita, e que desta forma revelariam suas preferências (vote with their own feet). A importância do modelo de Tiebout é o argumento de que a competição fiscal resulta no ótimo de Pareto.
<b>Modelo de Keen (Externalidades horizontais x verticais)</b>
O modelo de Keen representa a interação entre as duas externalidades. O modelo é interpretado através do impacto da soma das alíquotas federais e estaduais sobre a Curva de Laffer. A relevância do modelo de Keen é que a competição fiscal e a redução do nível de tributo estadual podem levar a maior eficiência e aumento do bem-estar, pois a arrecadação total (estadual e federal) pode estar do lado direito da Curva de Laffer. O que significa neste caso que, a redução do nível de tributo estadual pode elevar a arrecadação fiscal, e conseqüentemente a provisão de bens e serviços públicos e o bem-estar dos cidadãos..
<b>Restrição Leviatã</b>
O modelo de Brennan e Buchanan argumenta que os governos podem ter tamanhos excessivos na ausência de competição fiscal e na presença de governos Leviatã. Pois, o objetivo de governos Leviatã é maximizar os resultados fiscais do setor públicos, desprezando as preferências dos cidadãos. Logo, neste caso a competição seria o ajuste para aproximar os governos do ótimo social.

### **III – Estudo de Caso:**

#### **1 – Introdução de Guerra Fiscal e o ICMS:**

Um das questões em pauta no cenário político brasileiro é a chamada “Guerra Fiscal”. A guerra fiscal (competição fiscal) no Brasil ocorre sob forma de um jogo de ações e reações travado entre os governos estaduais e municipais com o intuito de atrair investimentos privados ou retê-los em seus territórios. A principal disputa se dá por capitais externos, levando os estados a crescentes concessões fiscais.

Este tipo de competição assumiu forma particularmente intensa a partir da década de 90, apesar de o uso de instrumentos fiscais no repertório de políticas de desenvolvimento ser bastante antigo no Brasil. A elaboração de programas voltados para a atração de investimentos é uma prática decorrente da década de 50. Grande parte destes programas desenvolvimentistas já utilizava isenções, reduções e diferimentos tributários como recursos para fomentar a industrialização regional.

O tributo mais utilizado como instrumento de política fiscal é o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação). Durante os últimos anos os estados brasileiros vêm utilizando este tributo como vantagem comparativa para manter antigos ou atrair novos investimentos, principalmente para elevar a geração de empregos diretos e indiretos e o desenvolvimento econômico e social.

Anterior ao ICMS, o Brasil já era um dos primeiros países do mundo a tributar o consumo, mediante ao imposto IVM<sup>25</sup> (Imposto sobre Vendas Mercantis). O imposto incidia em 0,3% sobre o valor da venda e tinha incidência cumulativa<sup>26</sup>. Em 1934 houve a extensão deste imposto às consignações mercantis, através do IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações), que matinha a característica de imposto cumulativo, conhecido como “efeito cascata”. Esta sistemática de tributação prejudicava o sistema produtivo, pois quanto maior fosse o ciclo de produção, maior seria o peso tributário, encarecendo o produto.

---

<sup>25</sup> O IVM foi instituído pela lei federal nº.4.625 de 31/12/1922 de competência tributária dos estados-membros.

<sup>26</sup> A incidência cumulativa ocorre quando a alíquota incide sobre o valor da transação, criando a cada transação uma nova base de cálculo até a venda ao consumidor final. Esta metodologia estimula a verticalização das empresas como forma de reduzir o ônus dos impostos.

Com o objetivo de eliminar o “efeito cascata”, o IVC foi transformado em ICM (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias) em 1965. O ICM tinha a característica de ser um imposto neutro e não cumulativo. O método de incidência do ICM era o VAF (Valor Adicionado Fiscal), através do confronto de débitos e créditos. Os débitos são referentes à saída do produto, e créditos à entrada do produto no estabelecimento do contribuinte. Além destas características, o Ministério da Fazenda na época determinou restrições aos estados em estabelecer desonerações do ICM, desta forma o tributo não poderia ser utilizado como instrumento de política fiscal.

A apuração de um tributo pelo seu valor adicionado fiscal, como o caso do ICM, pode ser compreendida através do exemplo de uma indústria que fatura R\$ 1.000.000 (Um milhão de reais) e a incidência do ICM estadual é 19% sobre a venda destes produtos. O débito fiscal gerado na venda será de R\$ 190.000 (Cento e noventa mil reais). Mas, a produção exige a aquisição de insumos e matérias-primas, que quando adquiridos pela empresa entram com crédito fiscal. Estes créditos podem ser gerados por outros estados (importação de outros estados) ou por fornecedores do próprio estado. Se as matérias-primas, no valor R\$ 300.000 (Trezentos mil reais), forem produzidas e adquiridas dentro do mesmo estado, os créditos gerados totalizariam R\$ 57.000 (Cinquenta e sete mil reais), ( $R\$ 300.000 \times 19\%$ ). Logo, a indústria deverá recolher de ICM o valor confrontado de débitos e créditos ( $R\$ 190.000 - R\$ 57.000$ ), igual a R\$ 133.000 (Cento e trinta e três mil reais). Porém, a arrecadação total do estado será de R\$ 190.000, no caso da produção das matérias-primas serem dentro do estado.

Cabe comentar que se os produtos forem adquiridos de outros estados, com alíquota de 12%, teriam créditos de R\$ 36.000 (Trinta e seis mil reais), ( $R\$ 300.000 \times 12\%$ ), e o único recolhimento ao estado seria de R\$ 154.000 (Cento e cinquenta e quatro mil reais). Este desequilíbrio nas transações interestaduais de compra e venda de matérias-primas e produtos acabados levam a um desequilíbrio no nível da arrecadação dos estados. O estado do Rio de Janeiro que adquire produtos de outros estados em quantidade superior a sua produção tem, conseqüentemente, uma arrecadação menor que a condizente com sua população e economia. O Estado, em decorrência, passa a ter dificuldade em atender melhor seus cidadãos através da provisão de bens e serviços.

---

No final da década de 70, com o fim do “Milagre Econômico” e início da década de 80, o país começou a ficar mais vulnerável e sofria com a ausência de recursos externos. O cenário político da época exigia mudanças nas estruturas políticas e tributárias. Então, em 1988 houve a promulgação da Constituição Federal, instituindo um sistema que ampliava a competência tributária dos estados e municípios da nação, e alterava o antigo ICM para ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação).

O ICMS manteria a característica da não-cumulatividade (método de tributação VAF) e passaria a incidir sobre serviços de transportes, comunicação, energia elétrica, combustíveis, lubrificantes e minerais, os quais até então eram tributados pelo governo federal. Na referida constituição também foi definido que 25% do total arrecadado pelo estado deveriam ser transferidos aos municípios e o restante pertenceria ao estado.

Mas foi em 1993, através da Emenda Constitucional nº 3, que foram introduzidas novas modificações no sistema tributário com a extinção e criação de novos impostos e o mais importante, a concessão aos estados e municípios no ato de instituir e isentar impostos. Então, o cenário estava propício para o início de uma guerra fiscal entre os estados e municípios, onde estes mais tarde passaram a utilizar o ISS como instrumento fiscal na guerra em nível municipal.

2- Introdução da Política Fiscal adotada no estado do Rio de Janeiro a partir de 2003:

As empresas, antes de decidirem sobre o local de implantação de suas unidades industriais, analisam as possíveis alternativas locais. Naturalmente, a acessibilidade aos meios de produção (matéria prima, mão de obra, infra-estrutura, etc.) e os custos incidentes sobre o produto final são os condicionantes que pautam esse processo decisório.

Ao longo dos últimos anos, com a escalada da carga tributária brasileira, o componente do custo fiscal tem ganhado cada vez mais importância nas decisões de investimentos das empresas industriais.

Diferente do Brasil, os Estados Unidos da América cobra o tributo sobre vendas “sale tax” (imposto sobre vendas) no destino, o que independente de ser importado de outro estado, o tributo incide no ato da venda e, é recolhido no estado em que ocorreu a venda. O

“sale tax” é uma importante ferramenta de competição fiscal entre os estados norte-americanos. No Brasil, o ICMS como já explicitado na seção anterior, é um imposto sobre o valor agregado fiscal e sua tributação é na origem. A tributação na origem é cobrada no estado de origem do produto, e quando este produto é importado por outro estado, a tributação no destino deve computar os créditos fiscais trazidos de outros estados.

As Secretarias de Fazendas de diversas unidades da federação brasileira passaram a não cobrar parcelas do imposto na origem. Porém, os produtos seguiram carregando créditos de ICMS para o destino e sendo integralmente absorvidos. O Rio de Janeiro, 2º maior mercado do país e com a indústria em fase de deterioração, foi o estado que mais sofreu. Pois, por muito tempo manteve-se fiel ao cumprimento dos preceitos da Constituição Federal de só conceder incentivos com total amparo legal, ao passo que os demais estados descumpriam os preceitos legais.

Outros estados que participavam ativamente da guerra fiscal tentando atrair o máximo de investimentos possíveis para seu território são: Espírito do Santo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina e outros estados localizados nas regiões norte e nordeste do país.

Apesar de ambos os casos de guerra fiscal presentes nos estados do Estados Unidos e Brasil gerarem externalidades horizontais, o Brasil por tributar na origem não provoca apenas a redução do nível da alíquota, mas também a transferência do benefício concedido passando os créditos para outros estados através das alíquotas interestaduais.

O caso do estado do Rio de Janeiro é bastante interessante por ser um estado pouco produtor e importador internacional de bens em geral, e muito importador dos demais estados nacionais. Diante destas características econômicas e da tributação do ICMS, o estado do Rio de Janeiro nos anos recentes passou a perder grande parte de suas arrecadações fiscais devido ao fato de ter que importar grande parte de seu consumo interno de outros estados brasileiros.

Um caso que pode ser ilustrado refere-se ao benefício concedido no estado do Espírito Santo sobre o comércio atacadista. O Espírito Santo passou a cobrar efetivamente apenas 1% sobre o valor das mercadorias, mas lança na Nota Fiscal<sup>27</sup> a alíquota interestadual de 12%. Logo, quando este estado exporta para o Rio de Janeiro, a mercadoria

---

<sup>27</sup> Artigo 107, XXI do RICMS/ES, onde concedem crédito presumido de 11% a grande parte dos setores da economia, com poucas exceções.



sai do Espírito Santo com 12%. O débito gerado pelo comprador do Rio de Janeiro será o confronto entre débitos e créditos, que sendo a alíquota interna do Rio de Janeiro de 19% débito e 12% crédito, o débito final é de 7% sobre o valor da nota da mercadoria, sem considerar a margem de lucro.

Logo, o estado do Espírito Santo ao conceder este incentivo fiscal está tornando seu estado mais atrativo, pois possibilita que o retorno sobre o capital dos investidores seja maior no seu estado. O Espírito Santo ao beneficiar seu estado, prejudica o estado vizinho, neste caso o Rio de Janeiro. Sob a premissa da existência de mobilidade perfeita de capital entre as jurisdições, o estado que não concede incentivos fiscais evidenciará a migração de seus investidores para outro estado que apresente maior retorno sobre o capital.

Mas, no caso específico do imposto tributado na origem, além do efeito da migração, o estado do Rio de Janeiro também perde na arrecadação sobre as mercadorias importadas. Pois, o Espírito Santo com os benefícios do FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo)<sup>28</sup> tem uma tributação líquida em torno de 5,88% e transfere as mercadorias para o Rio de Janeiro com crédito de 12%. Um dos resultados desta medida foi o aumento do valor dólar FOB das importações pelo Porto de Vitória, com crescimento de 116% de 2000 a 2006, enquanto o Porto do Rio de Janeiro e de Itaguaí cresceram apenas 18% das importações no mesmo período. (Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). Cabe destacar a pouca expressividade da economia capixaba, (3,5% do PIB nacional), não condizente com o volume de suas importações portuárias, que correspondem a 11% do total das importações brasileiras entre janeiro a julho de 2007. (Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior.)

A resposta dos atuais formuladores de política econômica do estado do Rio de Janeiro não poderia ser outra, que não a de compensar essa perda com programas similares. Portanto, foi a garantia da competitividade das indústrias instaladas no estado do Rio de Janeiro que definiu a entrada do estado na chamada “guerra fiscal”. O foco principal foi evitar a transferência das indústrias fluminenses e operações de importações para outras unidades da federação.

O período compreendido entre 2000/03 caracterizou-se por um profundo acirramento da guerra, onde a necessidade de gerar novos postos de trabalho levou os

---

<sup>28</sup> FUNDAP, Lei 2508 de 22 de maio de 1970 e regulamentada pelo decreto n.163 de 15 de julho de 1971.

estados a criarem uma política para atração de novos empreendimentos baseada na eliminação ou redução da carga tributária e/ou na concessão de incentivos financeiros emulando incentivos fiscais.

Em 2003 e 2004 diversas indústrias estabelecidas no Rio de Janeiro já haviam sido contempladas com leis e decretos concedendo incentivos de natureza fiscal e financeira para se transferirem para outros estados. Há inúmeros casos de empresas tradicionais fluminenses que já estavam com decretos, protocolos e convênios concedendo crédito presumido, diferimento, redução de base de cálculo etc, em outras unidades da federação e que optaram – após o movimento de incentivos do Rio de Janeiro - por manter, e até mesmo expandir, suas plantas no estado.

## 2.a – Principais Incentivos Fiscais:

A definição de diferimento do imposto é quando o tratamento fiscal implica apenas na postergação do vencimento da obrigação tributária para uma etapa posterior, e não configura, em hipótese alguma, em desoneração total do imposto como ocorre, por exemplo, na isenção do mesmo. O diferimento do ICMS perfaz a condição de benefício fiscal, conforme se pode afirmar na definição do conceito abaixo:

"São considerados benefícios fiscais a isenção, a redução da base de cálculo, a redução da alíquota, o crédito outorgado e a devolução parcial ou total do imposto, e são equiparados, ainda, a benefício fiscal a concessão sob qualquer forma, ou condição ou denominação de quaisquer outros benefícios, incentivos ou favores, dos quais resulte, direta ou indiretamente dilação do prazo para o pagamento do tributo ou exoneração ou dispensa, redução, eliminação, total ou parcial, do ônus do imposto devido." (BORGES, José Cassiano e REIS, Maria Lúcia Américo)<sup>29</sup>.

O Crédito Presumido de ICMS é um benefício fiscal oferecido pelos estados a setores específicos (que o estado entende como importante para o desenvolvimento industrial) e que reduz substancialmente o ICMS a ser pago, ou seja, quando o estado concede um crédito “presumido” de até 99% e a empresa só paga 1% do imposto

---

<sup>29</sup> “O IPI ao Alcance de Todos” 1.ª Edição, Edição Revista Forense, Rio de Janeiro, 1999.

devido. Apesar de não haver a cobrança total do imposto a transferência do crédito é total.

A base de cálculo de um imposto é o valor do fator jurídico sujeito a incidência do tributo. Logo, a redução da base de cálculo é um benefício onde a alíquota fiscal incide sobre uma base de valor reduzido. Neste caso, não há transferência de benefício para o elo seguinte da cadeia.

Na realidade, a adoção dessas práticas alterou artificialmente as margens de competitividade das empresas e, como consequência, as regras do mercado como um todo. As empresas fluminenses começaram a perder fatias dentro do seu próprio mercado não necessariamente por incompetência ou ineficiência, mas sim pelo fato de que empresas localizadas em outros estados com benefícios fiscais conseguiam colocar seus produtos no mercado fluminense mais barato do que as empresas aqui instaladas.

Essa situação obrigou algumas empresas fluminenses a transferirem suas unidades de produção para outros estados para não terem que encerrar definitivamente suas atividades. Empresas com sede no RJ montaram filiais em outros estados e continuaram com a mesma participação no mercado fluminense. Esta migração se deu fortemente no setor atacadista.

## 2.b – Aspectos da Política Fiscal do estado do Rio de Janeiro:

Em 2003 foi implementado uma nova política tributária no estado do Rio de Janeiro, de forma que atendesse a vários aspectos que vinham prejudicando a economia fluminense, dentre os quais se destacam:

- Conceder isonomia tributária com os estados que, efetivamente, pudessem estar prejudicando a atividade econômica fluminense;
- Proteger o mercado consumidor local para as empresas fluminenses;
- Garantir os níveis de arrecadação do ICMS no curto prazo e expansão no médio prazo;
- Restabelecer os níveis de competitividade das empresas fluminenses;
- Manter as empresas fluminenses em operação;

- Aumentar a capacidade de investimento das empresas;
- Adensar as cadeias de produção;
- Atrair novos empreendimentos;
- Incrementar a movimentação de cargas pelos portos e aeroportos;
- Viabilizar a geração de novos empregos.

A partir de outubro de 2003, o governo do estado com apoio da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, iniciou um programa de equacionamento tributário com o objetivo de defender as empresas fluminenses, via neutralização dos benefícios fiscais concedidos por outras unidades da federação.

Neste sentido, várias leis e decretos<sup>30</sup> foram formulados e promulgados pela Codin<sup>31</sup> (Companhia de Desenvolvimento Industrial do estado do Rio de Janeiro) - vinculada à SEDE<sup>32</sup> (Secretaria de Desenvolvimento Econômico), em conjunto a SER (Secretaria de Receita do Estado<sup>33</sup>), no sentido de atender aos objetivos estabelecidos. Quanto ao cumprimento destas metas, a Codin é responsável por monitorar o andamento dos benefícios concedidos.

Os programas setoriais foram preparados atendendo ao seguinte rito processual:

- Identificação das distorções tributárias existentes no mercado;
- Levantamentos dos marcos legais que estabeleceram a concessão dos benefícios fiscais nas diversas unidades da federação;
- Avaliação dos impactos que a política tributária vem gerando nas empresas fluminenses;
- Análise junto aos técnicos da Secretaria de Estado da Receita e de outros órgãos estaduais envolvidos na política tributária;

---

<sup>30</sup> A maioria das leis e decretos exige a assinatura prévia de “Termos de Acordo” onde ficam estabelecidos os benefícios e obrigações tais como os níveis mínimos de arrecadação, a manutenção do número de empregos além de outras obrigações acessórias. Semestralmente, as empresas signatárias são obrigadas a encaminhar um “Relatório de Desempenho” para acompanhamento das atividades.

<sup>31</sup> A Companhia de Desenvolvimento Industrial – CODIN tem uma estrutura com divisões setoriais e é responsável pela análise e acompanhamento dos programas.

<sup>32</sup> . Atual SEDEIS – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços.

<sup>33</sup> Atual SEFAZ – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

- Avaliação, em conjunto com as lideranças empresariais, das medidas propostas e dos benefícios que elas poderão gerar;
- Apresentação da proposta à CPPDE (Comissão Permanente para Política de Desenvolvimento Econômico), composta por secretários de estado;
- Proposição de decreto e/ou preparação do Projeto de Lei.

Os incentivos fiscais e financeiros que foram concedidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro foram destinados a diversos setores industriais e atacadistas do estado. Os programas setoriais de incentivos fiscais foram denominados por: Aeroporto Industrial (Recof RJ), Agronegócios, Aparelhamento dos Portos, Autopropulsores, Artefatos de Joalheria, Artefatos de Couro e Bijuteria, Bens de Capital, Bens de Consumo Duráveis, Bolas de Aço Forjadas, Centrais Atacadistas (RioLog), Combustíveis, CompraRio, Cosméticos, Eletroeletrônica e Informática, Exposições e Feiras, Fármacos, Máquinas e Equipamentos, Ferros e Aços Não Planos, Ferros e Aços Planos, Logística, Mármore e Granito, Material Escolar, Óptico, Produtos Cerâmicos, Telemarketing, Trigo, Portos e Aeroportos, Software e Hardware, Textil e Vestuário e Usinas de Álcool. Os programas regionais implantados que concedem incentivos fiscais foram Norte e Noroeste Fluminense, Plásticos (Baixada Fluminense), Pólo de Alumínio, Pólo Gás-Químico, Porto de Sepetiba, Reciclagem e Metal-Mecânico de Nova Friburgo, Recuperação Econômica dos Municípios e Programa Rio Ferroviário.

Os programas de concessões fiscais setoriais consistem basicamente em diferimentos, créditos presumidos, redução da base de cálculo e tratamentos tributários especiais com evidência sobre o faturamento e não considerando o sistema de crédito e débito. Estes programas foram elaborados de forma defensiva equiparando o nível do tributo do Rio de Janeiro aos concedidos pelos principais estados concorrentes. O setor de fármacos e produtos farmacêuticos pode descrever, a título de exemplo, como estes incentivos são concedidos. Os outros programas estão descritos no site da Codin e Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

O Programa de fomento à cadeia farmacêutica concede tratamento tributário especial para os estabelecimentos industriais, atacadistas e distribuidores integrantes da cadeia farmacêutica, o diferimento do pagamento do ICMS incidente nas operações:

- Diferimento da aquisição interna ou importação de insumos e bens para ativo fixo;

- Diferimento na saída interna promovida por fornecedor de mercadoria destinada à utilização como insumo na fabricação por estabelecimento industrial integrante da cadeia;
- Redução da base de cálculo do ICMS, de forma que a incidência do imposto resulte no percentual de 12% sobre o valor da operação de saída interna;
- Crédito presumido de 4% sobre o valor da nota fiscal nas saídas internas de mercadorias produzidas no território fluminense;
- Redução da base de cálculo do ICMS, de forma que a incidência do imposto resulte no percentual de 13% na operação de saída para hospitais, clínicas e congêneres, não contribuintes do ICMS, assim como para órgãos públicos, promovida por estabelecimento integrante da cadeia farmacêutica;
- Autorização da transferência de saldo credor acumulado entre os estabelecimentos industriais integrantes da cadeia farmacêutica, ficando limitada ao valor do ICMS incidente nessas operações, que seria destacado na nota fiscal, caso não houvesse o referido diferimento.

Exclusivamente para o estabelecimento comercial atacadista e para a central de distribuição integrada à cadeia farmacêutica:

- Crédito presumido do ICMS correspondente a 2% (dois por cento) do valor de venda das mercadorias comercializadas, nas operações de saída interestadual;
- Crédito presumido do ICMS correspondente a 2% (dois por cento) do valor da compra das mercadorias comercializadas, nas operações de entrada interestadual;
- Crédito presumido do ICMS correspondente a 2% (dois por cento) do valor da transferência, nas operações de entrada por transferência de mercadorias de estabelecimento industrial ou de central de distribuição localizados em outra unidade da federação;
- Crédito presumido do ICMS de 2% (dois por cento) sobre o valor da compra, nas operações internas de entrada de mercadorias.

Os programas de concessões fiscais regionais são ampliados à condição da empresa estar localizada em determinada região. Estes programas são Norte e Noroeste Fluminenses, Plásticos (Baixada Fluminense), Pólo de Alumínio, Pólo Gás-Químico, Porto de Sepetiba, Reciclagem e Metal-Mecânico de Nova Friburgo, Recuperação Econômica

dos Municípios e Programa Rio Ferroviário. Os decretos estão na página oficial do site da Codin.

Um exemplo de como funcionam estes programas pode ser representado pela Lei 4.533/5 – Programa de Recuperação Econômica dos Municípios das Regiões Norte, Noroeste e Centro Norte Fluminense. O programa estabelece tratamento tributário diferenciado, assemelhado ao crédito presumido, e concede outros benefícios para os estabelecimentos industriais instalados ou que venham a se instalar nos municípios de Aperibé, Bom Jardim, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Carapebus, Cardoso Moreira, Carmo, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Macuco, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, São Fidélis, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá, São Sebastião do Alto, Sapucaia, Sumidouro, Trajano de Moraes e Varre-Sai. Os principais benefícios concedidos são os diferimentos do ICMS em regime especial de recolhimento equivalente a 2% sobre o faturamento do mês de referencia e diferimento nas seguintes operações:

- Importação de máquinas, equipamentos, peças, partes e acessórios para compor o ativo fixo;
- Aquisição interna de máquinas, equipamentos, peças, partes e acessórios para compor o ativo fixo;
- Diferencial de alíquota devido nas aquisições de máquinas, equipamentos, peças, partes e acessórios para compor o ativo fixo;
- Importação de insumos destinados ao processamento industrial da adquirente;
- Aquisição interna de matérias-primas e demais insumos destinados à industrialização, assim como materiais secundários, exceto energia, água e telecomunicações.

Dentre os principais instrumentos administrados pela Codin destacam-se também os Programas de Financiamento, criados no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – Fundes<sup>34</sup>, e os Programas de Incentivos Fiscais. Praticamente todos os setores industriais são contemplados pelos Programas de Financiamento, assim como as regiões

---

<sup>34</sup> Decreto Lei 081/1975.

menos desenvolvidas do estado. Os incentivos fiscais estão sempre voltados para os setores considerados estratégicos da economia fluminense.

O primeiro programa de incentivo financeiro do estado do Rio de Janeiro foi o Fundes, criado como principal ferramenta de combate às disparidades entre os municípios do novo estado do Rio de Janeiro em 1975. Somente 22 anos após a sua fundação em janeiro de 1997, o Fundes foi regulamentado para ser utilizado no fomento de iniciativas do setor privado.

Os programas regionais de incentivos financeiros, portanto, nasceram com esse intuito, inicialmente privilegiando os municípios integrantes do programa Comunidade Solidária e, na seqüência, buscando fortalecer pólos que apresentavam potencial de desenvolvimento econômico e, conseqüente capacidade de atração de capital de investimento e de fluxos migratórios.

O RioSolidário<sup>35</sup> é um programa que busca inserir os Municípios da Comunidade Solidária no processo de desenvolvimento do estado. Consiste de incentivos de valor idêntico aos oferecidos nos programas setoriais para quaisquer segmentos industriais que venham a localizar-se em determinados municípios carentes.

O programa denominado como Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses<sup>36</sup> tem como objetivo fomentar a recuperação econômica de municípios, através do financiamento de empreendimentos geradores de emprego e renda. Os beneficiários são empreendimentos geradores de emprego e renda, nos setores da indústria, agroindústria, agricultura familiar, micro e pequenas empresas, serviços e comércio atacadista, considerados relevantes para o desenvolvimento econômico do estado.

Estes programas de financiamento possuem características pré-determinadas para enquadramento, e estes processos são analisados pela InvesteRio (Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro). Cada programa possui particularidades quanto ao limite de financiamento, prazo de carência, juros, amortização, garantias e outras condicionantes.

### 3- Análise:

Quando se trata de competição fiscal horizontal, logo pensamos que a redução de alíquotas tributárias sobre a mesma base tende a gerar uma redução da arrecadação fiscal.

---

<sup>35</sup> Decreto 24.859/98.

<sup>36</sup> FREMF - Lei 4.534/05



Considerando que os governos devem ofertar bens e serviços públicos aos cidadãos, e que o custo de produção destes bens é financiado pelas arrecadações fiscais, a redução desta levaria a menor oferta de bens públicos. Este é o resultado mais explorado nos trabalhos publicados no Brasil e em outros países.

O objetivo desta análise é delinear os principais argumentos e dados que possam sustentar a interpretação do estudo de caso com base nos modelos analisados na seção II. Os principais pontos são oriundos dos modelos de Tiebout e Keen, onde neste especificamente, o governo é Leviatã e o nível de arrecadação pode estar sobre o outro extremo da Curva de Laffer.

O argumento importante sobre o Modelo de Tiebout é a hipótese de Tiebout, que revela que assim como a concorrência no mercado de bens privados pode levar ao equilíbrio eficiente entre oferta e demanda de bens privados, o mesmo pode ocorrer sobre a provisão de bens públicos através da competição entre os governos. A concorrência entre os estados sob a forma de competição fiscal levaria aos estados a ofertarem os serviços e bens públicos de acordo com as preferências de cada indivíduo e, aos indivíduos migrarem para os estados que ofertassem os bens e serviços mais semelhantes aos de suas preferências. A partir da hipótese de Tiebout a competição fiscal horizontal poderia ser benéfica, pois a provisão dos bens públicos seria em função do perfil de demanda, o que elevaria o bem-estar dos cidadãos que se alocariam nos governos que ofertassem serviços e produtos que se mais assemelhassem as suas preferências. .

Mas, se a competição horizontal reduzir a oferta de bens públicos e também o nível de bem-estar dos cidadãos, ela será prejudicial. Alguns modelos abordados na seção II consideram que os governos atuam como benevolentes e que os resultados da competição fiscal são destrutivos e perversos para o bem-estar social e para a economia.

No caso dos governos dos estados brasileiros atuarem de forma benevolente e existir eficiência na provisão de bens e serviços públicos, a presença de externalidade horizontal levaria aos estados a saírem do ponto ótimo, onde atuariam de forma eficiente para uma alocação onde a oferta de bens e serviços públicos seria ineficiente devido à redução arrecadação tributária e , conseqüentemente, a redução da oferta de bens e serviços públicos. .

A maioria dos artigos publicados na literatura discute o lado perverso da guerra fiscal, considerando implicitamente que os agentes públicos seriam benevolentes e, que a competição por capital e trabalho entre governos deslocaria a produção de bens e serviços

públicos para um ponto que não o ótimo social. Entretanto, estas suposições nem sempre ocorrem em todos os governos, fazendo-se necessária a revisão de algumas questões. Como por exemplo: Será que atualmente nossos agentes públicos realmente agem em direção de nossas preferências? Será que as despesas para a produção de bens e serviços públicos são bem administradas? Como realmente podemos classificar a atuação de nossos governantes?

É preciso considerar que nem sempre os agentes representantes dos governos atuam como benevolentes. Então, se os governos brasileiros atuarem como Leviatã, ou seja, os governantes não estarão interessados em maximizar o bem-estar do próximo e sim a receita do governo, priorizando os seus interesses dentro das tomadas de decisão na administração pública. As arrecadações destes governos tendem a ser superiores ao nível que maximiza as preferências dos cidadãos, pois os agentes públicos, por priorizarem outros interesses, preferem administrar caixas mais flexíveis e mais robustos. O resultado é que a alocação de recursos será ineficiente e os cidadãos destes governos ficarão insatisfeitos com o nível de oferta de bens e serviços públicos.

A introdução de competição horizontal em governos Leviatã leva a uma contração das arrecadações fiscais, o que pode ser benéfico e eficiente sob o ponto de vista do bem-estar social. Pois, os agentes públicos Leviatã terão menor flexibilidade para atuar nos governos privilegiando seus próprios interesses e, passarão a atuar cada vez mais próximo das preferências dos cidadãos, elevando a eficiência da administração pública. Além disso, se for diagnosticado que os impostos cobrados pelo governo são demasiadamente elevados, a presença de externalidades verticais, as competições horizontais e a redução dos impostos deverão aproximar os cidadãos ao nível ótimo de tributação.

Neste trabalho é considerado que a atuação dos governos brasileiros de uma forma em geral (municipal, estadual e federal) se aproxima mais de governos Leviatã. É fato consumado que a provisão de bens e serviços públicos tanto municipais, como estaduais e federais no Brasil é insuficiente, e que estão a quilômetros de distancia do ótimo social. Os serviços como saúde, segurança, infra-estrutura e outros são escassos e precários na maioria das regiões do país. A justificativa apresentada pela maioria dos agentes públicos para tal fato é a inexistência de recursos financeiros suficientes para administração governos. Entretanto, é bem claro para a maioria dos cidadãos que seus representantes não atuam na mesma direção das preferências dos cidadãos, dando prioridade a projetos e ações onde possuam algum tipo de interesse, seja ele político, financeiro etc. Outra questão relevante é

a má administração dos gastos dos governos, que é afetada por forte corrupção, em número significativo, e preços superiores aos de mercado.

O segundo argumento desta seção é o modelo de Michael Keen, onde os governos são Leviatã e existe a externalidade horizontal e vertical, entre os estados e, entre os estado e o governo federal, respectivamente. O modelo apresenta um contra ponto à maior parte da literatura de externalidade fiscal, de expor somente os efeitos perversos da competição horizontal.. No modelo, o total da arrecadação fiscal dos governos estadual e federal está no outro extremo da Curva de Laffer, o que indica que o nível de tributação inicial é superior ao exigido pelo ótimo social e que qualquer redução do nível tributário poderá elevar a arrecadação fiscal. A elevação da arrecadação fiscal pode melhorar o bem-estar dos cidadãos, que anteriormente estariam recolhendo um nível de tributo superior ao ótimo social.

O Modelo de Keen foi utilizado para analisar o estudo de caso do estado do Rio de Janeiro, na qual a externalidade vertical seria representada pela tributação federal de PIS (Programa de Integração Social) e COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e pelo IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) que incidem sobre a alíquota cheia (base de cálculo somado o ICMS). O PIS e COFINS eram cumulativos, mas recentemente (2004) passaram a ser não cumulativo, com alíquotas que incidem sobre o setor industrial de 1,65% e 7,6% respectivamente. A alíquota considerada para o IPI foi de 5%, a título de exemplificação. As externalidades horizontais foram representadas pelo ICMS do estado do Rio de Janeiro.

É importante primeiro entender como é calculada uma operação interna, dentro do próprio estado, onde a alíquota de ICMS antes do incentivo era de 19% e, com o incentivo à alíquota de ICMS passa para 12%, por exemplo.

Situação s/incentivo		
	Alíquota	R \$
Preço venda		114,25
IPI	5,00%	5,00
PIS /COFINS	9,25%	9,25
Base de Cálculo com ICMS		100
ICMS	19,00%	19,00
Base de Cálculo sem ICMS		81,00
Remuneração requerida sobre capital		81,00

Situação c/incentivo		
	Alíquota	R \$
Preço venda		105,16
IPI	5,00%	4,60
PIS /COFINS	9,25%	8,51
Base de Cálculo com ICMS		92,05
ICMS	12,00%	12,00
Base de Cálculo sem ICMS		81,00
Remuneração requerida sobre capital		81,00

É possível notar que os valores a serem recolhidos pela tributação de IPI e PIS/COFINS são reduzidos quando a alíquota incidente do ICMS é menor, pois a concessão do incentivo fiscal sobre a alíquota estadual provoca uma redução da base de cálculo, gerando uma redução dos tributos federais.

A importância da redução do ônus fiscal leva a possível redução do preço praticado anteriormente, tornando a empresa mais competitiva no mercado e, ou a melhoria das margens de lucro, o que pode acarretar novos investimentos e geração de emprego e renda.

No estado do Rio de Janeiro a arrecadação de ICMS é distribuída em diversos setores da economia e, não é somente resultado do setor de petrolífero, como muitos pensam. É importante ressaltar que os incentivos fiscais concedidos pelo estado do Rio de Janeiro entre 2003 a 2005 não incidiram sobre a distribuição de energia, gás, combustíveis, serviços de telecomunicação e água, que representam mais da metade da arrecadação de ICMS. A seguir, os pesos da arrecadação fiscal de ICMS do estado com base no ano de 2005.

Atividade	2005
Petrolífera	16,43%
Distribuição de energia, água e gás	15,98%
Serviços de comunicação	18,64%
Bebidas	5,57%
Química	3,13%
Produtos farmacêuticos	3,85%
Metalurgia / Siderurgia	3,93%
Supermercados (varejo / atacado)	2,77%
Produtos alimentícios	3,22%
Eleto-eletrônico	2,03%
Têxtil/vestuário	2,28%
Editorial/gráfica	2,64%
Transporte viário	3,49%
Serviços de transporte	1,28%
Perfumaria/cosméticos	2,37%
Demais atividades	12,38%
Total do ICMS do RJ	100,00%

Fonte dos dados: [www.sef.rj.gov.br](http://www.sef.rj.gov.br)

Através dos dados publicados pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, após o ano de 2003, quando se deu início aos incentivos, notou-se crescimento real<sup>37</sup> da arrecadação total de ICMS, invertendo o cenário do ano anterior de 2002 para 2003 que foi de -5,82% a.a. O resultado foi intensificado pelos setores farmacêutico com queda de -18,32% a.a., setor têxtil e vestuário -6,57% a.a., setor de perfumaria e cosméticos -8,68% a.a., eletro eletrônico, produtos alimentícios, supermercados (varejo e atacado) e outros. É importante destacar que esta análise feita pela Secretaria de Fazenda do Estado não considera a eficiência da máquina pública no combate a sonegação fiscal.

<sup>37</sup> Variação real pelo IPC – RJ (FGV) referente ao período.

Em 2004 os resultados apresentados pela Secretaria foram mais otimistas, e a arrecadação teve uma variação real positiva de 8,93% a.a., com melhora considerável nos setores que vinham reduzindo a arrecadação do ano anterior.

Apesar de poucos anos terem se passado para diagnosticar os efeitos mais sólidos das políticas implementadas a partir de 2003, as variações da arrecadação dos anos de 2006/2005 e 2007/2006 (base do mês de novembro) apresentaram crescimento, com variação real de 5,53% e 4,58% a.a. respectivamente. Os setores que mais puxaram a arrecadação nestes dois últimos períodos foram os setores de transporte viário 46,38% a.a., química 20,62% a.a., eletro e eletrônicos 18,54% a.a., supermercados 19,74% a.a. e outros.

De acordo com informações divulgadas pela Codin, nos últimos 3 anos (2003/2005), quando o estado entrou mais incisivamente na guerra fiscal, a arrecadação de ICMS cresceu, em valores reais, 8,84% a.a.

É igualmente errado afirmar que a política de incentivos adotada no período de 2003/2005 não se preocupou com as conseqüências sobre as finanças do estado do Rio de Janeiro, pois além de ter inserido “trava contra queda de arrecadação” em praticamente todos os programas de incentivos fiscais, os “Termos de Acordo” firmados junto às empresas, que prevêem monitoramento regular dos resultados, a fim de garantir que os objetivos de crescimento do faturamento do setor, da arrecadação fiscal de ICMS e do emprego sejam alcançados.

Dos programas de incentivo fiscal implantados existem apenas quatro que não possuem estas condicionantes: Cadeia da Moda<sup>38</sup>, Programa de Apoio à Indústria Farmacêutica e seus Atacadistas (RioFármacos, Rioferroviário e a Lei de Recuperação dos Municípios Fluminenses. Mesmo assim, nestes casos, desde a entrada em vigor dos programas, observa-se crescimento da arrecadação fiscal desses setores. (Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro).

O acerto das medidas adotadas também pode ser avaliado em função dos resultados alcançados: aproximadamente R\$ 45 bilhões em investimentos industriais atraídos no período de três anos, com a perspectiva de geração de 54 mil empregos diretos no estado, principalmente no interior. O ambiente agressivo para atração de investimentos permitiu negociação e atração de volume tão significativo de investimentos.

---

<sup>38</sup> Leis Estaduais 4.182/03 e 4.531/05.

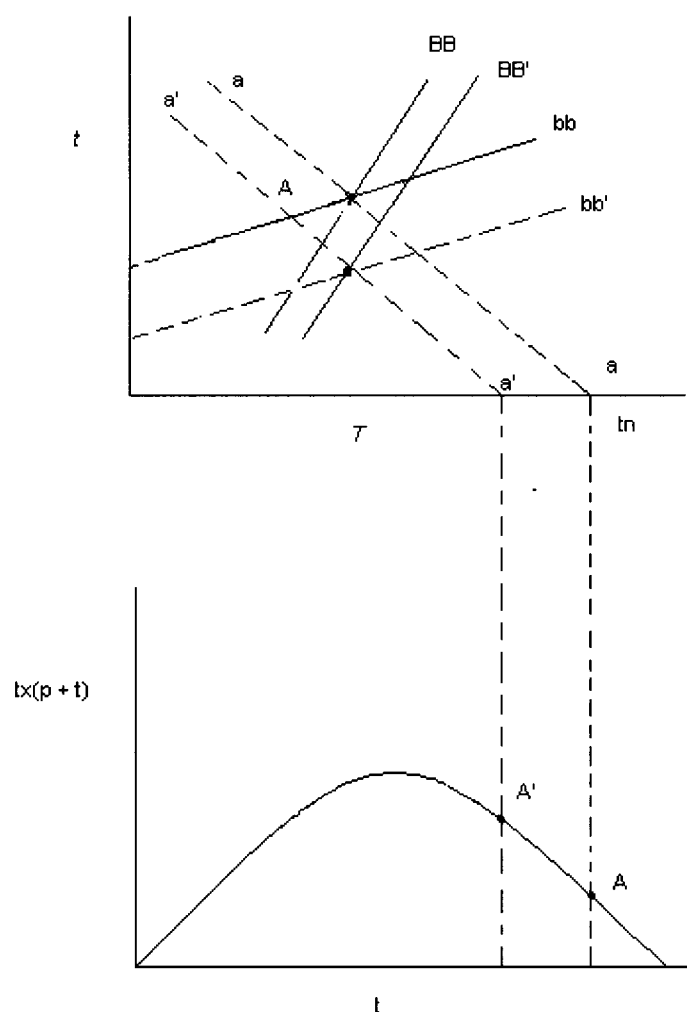
Logo, é possível verificar através da evolução da arrecadação total de ICMS e dos investimentos gerados que os incentivos não contribuíram para a redução da receita fiscal estadual, mas pelo contrário elevaram-na, considerando o cenário anualizado. Esta afirmação pode ser embasada na análise de três setores incentivados da economia fluminense através de diferimentos, redução da base de cálculo e crédito presumido, que são os setores da cadeia da moda (têxtil e vestuários), farmacêutico e perfumaria/cosméticos. A escolha destes setores se deve a intensa empregabilidade no estado e, a ausência das travas de queda de arrecadação de ICMS, no caso dos dois primeiros setores. A seguir a variação real da produção e da arrecadação dos respectivos setores.

Setores	Variação real nov.2007/2006		Variação real 2006/2005	
	Produção Física	Arrecadação de ICMS	Produção Física	Arrecadação de ICMS
Produtos farmacêuticos	1,43%	6,49%	4,39%	4,05%
Perfumaria/cosméticos	5,27%	12,40%	1,96%	3,32%
Têxtil/vestuário	4,40%	6,65%	-1,33%	16,26%

Fontes: Arrecadação do ICMS - site SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro Produção física - IBGE (Produção Industrial Anual - PIA)  
Variação nominal descontada pelo IPC do período.

A partir do quadro acima é possível verificar que no caso destes setores, não só a produção física apresentou crescimento como também a arrecadação em números mais expressivos, exceto para o caso da produção física do setor têxtil em 2006 onde houve decréscimo. Porém, a arrecadação fiscal de ICMS deste setor obteve significativo aumento, o que pode ser justificado pela redução de sonegação.

A análise dos setores acima nos aproxima do modelo de Michael Keen, assumindo que as alíquotas dos impostos federais, IPI e PIS/COFINS são constantes, como pode ser representado no gráfico a seguir.



*Figura 2: Efeito competição horizontal adaptado para o estudo de caso.*

Como as alíquotas dos tributos federais permanecem as mesmas e somente a alíquota do ICMS é reduzida, a curva  $BB$  se desloca  $BB'$  a fim de garantir o mesmo nível de tributação federal anterior  $T$ , e a curva  $bb$  desloca para  $bb'$ , pois a alíquota de ICMS foi reduzida. O impacto sobre a arrecadação fiscal total,  $t = t + T$ , sobre a Curva de Laffer será elevado, passando de  $A$  para  $A'$ .

Com base nos setores selecionados anteriormente, o modelo de Keen, representado pela figura 2, pode ser útil para ilustrar o caso de competição fiscal no estado do Rio de Janeiro, apresentando que a competição fiscal pode ser eficiente no sentido de aproximar o nível de arrecadação dos governos federais e estaduais para o ponto ótimo da Curva de



Laffer e elevar o nível de bem-estar social, com o aumento da produção física e da arrecadação de impostos.

#### **IV – Conclusão.**

Como afirma Wilson “... é difícil afirmar empiricamente se a competição fiscal piora ou melhora o bem-estar social, pois as duas visões parecem prever que um aumento na competição entre os governos reduz o tamanho do governo”.

A princípio esta afirmação pode ser questionada, pois o simples modelo de Keen apresenta um aumento da arrecadação do governo e do bem-estar social na presença de externalidades horizontais e verticais.

Este trabalho buscou introduzir alguns conceitos e modelos da literatura de externalidade fiscal que pudessem de alguma forma contribuir para a interpretação do estudo de caso dos incentivos fiscais concedidos pelo estado do Rio de Janeiro, que neste caso foi o de Keen.

Os resultados apresentados até o momento mostram que para o estado do Rio de Janeiro os efeitos da guerra fiscal têm sido positivos, com crescimento da receita fiscal, produção física, geração de empregos, investimentos e conseqüentemente elevação do bem-estar social.

É muito importante compreender também que a competição fiscal é parte do resultado da abertura das economias e da globalização dos mercados. Pois, muitas economias que não são competitivas sejam por custos fiscais, logísticos ou outros, acabam cedendo a concessão de benefícios fiscais com o objetivo de atrair bens de capital (ou outros fatores) e melhorar o bem-estar dos seus cidadãos.

No caso do Brasil a carga fiscal é um inibidor de investimentos, pois tem a maior carga tributária em relação a outros países em desenvolvimento, próxima de 35% do PIB, comparado a América Latina com uma média de 20% sobre o PIB. O Brasil tem ainda uma situação atípica, renda *per capita* reduzida frente a uma carga elevada de impostos, o que empobrece ainda mais o sistema produtivo. Logo, os incentivos de ICMS acabam sendo um diferencial atrativo para empresas multinacionais, pois reduz em parte o ônus tributário.

Outra consideração atual ao tema de guerra fiscal no Brasil e que deve ser mencionado é o Projeto de Lei da Reforma Tributária que tramita no governo federal, onde visa substituir o ICMS pelo IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) estadual, e o PIS,

COFINS, IPI e CIDE<sup>39</sup> (Contribuição sobre Domínio Econômico) pelo IVA federal. Existem chances de aprovação da reforma tributária, mas não se sabe quando. O IVA deverá neutralizar a guerra fiscal, pois o governo federal deverá ter o controle sobre a legislação e a cobrança de tributos. Discute-se a mudança do IVA passar a ser um imposto cobrado no destino. Porém, esta mudança levará a uma perda de autonomia dos estados, principalmente daqueles que não tem vantagens comparativas para atração de indústrias. O Projeto de Lei estuda uma forma de criar um fundo para compensar as perdas destes estados.

É importante verificar que a guerra fiscal não ocorre somente em função da disputa de capital entre os estados, mas entre locais de países de todo o mundo. E que a redução do ônus fiscal acaba tornando o Brasil um pólo atrativo para a implantação de empresas internacionais, mesmo sendo a redução somente do tributo estadual. Além de que as externalidades não devem somente ser vistas como devastadoras dos cofres públicos, pois podem ocorrer casos em que os governos sejam *Leviatã*.

Contudo, afirmar que a guerra fiscal é ineficiente pode ser muito abrangente. Deve-se primeiro levar em consideração alguns dos conceitos e modelos da literatura fiscal, e analisar o caso específico em que se enquadra a competição fiscal, pois pode ser uma questão de sobrevivência diante dos demais mercados.

---

<sup>39</sup> É a Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico criada por emenda constitucional em 2001, e cobrada sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás e álcool etílico.

## Bibliografia:

- Besley, Timothy J., e Harvey S. Rosen 1996 “States, Response to Federal Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes”, unpublished, London.
- Black, Dan., e William H. Hoyt, “Bidding for Firms.” *American Economic Review* 79 (1989): 1249-56.
- Brennan, Geoffrey e James Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press, 1980.
- Bucovetsky, Sam e John D. Wilson, “Tax Competition with Two Tax Instruments” *Regional Science and Urban Economics* 21 (1991): 330-50.
- Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin), site [www.codin.rj.gov.br](http://www.codin.rj.gov.br).
- Janeba, Eckhard, “Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as Countervailing Threat. Department of Economics, Indiana University. Mimeo, 1998b.
- Jakubiak, Malgorzata e Malgorzata Markiewicz, “Capital Mobility and Tax Competition in the EU after enlargement”, June 2005, conference on economic policy issues in the European Union.
- Keen, Michael, “Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism.” *International Monetary Fund Staff Papers* 45 (1998): 454-84.
- Keen, Michael and Christos Kotsogiannis, “Leviathan and Tax Competition in Federations”, Mimeo, University of Strathclyde, 2000.
- King, Ian, R.Preston McAfee e Linda Welling “Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment.” *Canadian Journal of Economics* 26 (1993): 590-608.
- Madiès, Thierry, Sonia Paty e Yvon Rocaboy, “Horizontal and Vertical Externalities: An Overview of Theoretical and Empirical Studies”, *Urban Public Economics Review*, n.002, Universidade Santiago de Compostela, pp.63-93.
- Lee, Kangoh “Tax Competition with Imperfectly Mobile Capital”, *Journal of Urban Economics* 42 (1997): 222-42.
- Niskanen, William A., Jr. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971.

- Oates, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol.37, n.3 (sep.,1999), pp.1120-1149.
- Oates, Wallace E. "Fiscal Federalism" New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Ogawa Hikaru, Yasuhiro Sato e Toshiki Tamai, "A Note on Unemployment and Capital Tax Competition", *Journal of Urban Economics* 60 (2006): 350-356.
- Pindyck, Robert S. e Rubinfeld, Daniel L. "Microeconomia" 4º edição.
- Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, site [www.sefaz.rj.gov.br](http://www.sefaz.rj.gov.br).
- Stiglitz, Joseph E., "Economics of the Public Sector" 3º edição.
- Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures" *Journal of Political Economy* 64 (1956): 416-24.
- Wildasin, David E. "Nash Equilibrium in Models of Fiscal Competition" *Journal of Public Economics* (1988).
- Wilson, John D. "Trade, Capital Mobility and Tax Competition" *Journal of Political Economy* 95 (1987): 835-56.
- Wilson, John D. e Roger H. Gordon, "Expenditure Competition" Department of Economics, Michigan State University. Mimeo, 1988.
- Zodrow, Geroge R., e Peter Mieszkowski "Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods." *Journal of Urban Economics* 19 (1986): 356-70.