

**PROBLEMAS E OPORTUNIDADES NA REPARTIÇÃO DAS
RECEITAS: COMPETIÇÃO, HARMONIZAÇÃO E COORDENAÇÃO
NA ÁREA FISCAL**

Andrea Lemgruber Viol
(SRF/MF)

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. SÍNTESE DA ABORDAGEM MODERNA DA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA...6	6
3. ALGUMAS CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS DO FENÔMENO DA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA.....	8
3.1.TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO.....	10
3.2.TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS.....	11
3.3.TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS.....	12
3.4.OS IMPACTOS SOBRE A MOVIMENTAÇÃO DE FATORES: RESULTADO DE EQUILÍBRIOS GERAIS.....	16
4. ALGUMAS SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA OS PROBLEMAS GERADOS PELA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA.....	18
4.1.CENTRALIZAÇÃO DO PODER FEDERATIVO.....	18
4.2.CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES QUE ZALAM PELO AMBIENTE COMPETITIVO SAUDÁVEL.....	19
4.3.ADESÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DA OCDE.....	20
4.4.HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	23
5. CONCLUSÃO.....	28

Problemas e Oportunidades na Repartição da Receita Tributária: Competição, Harmonização e Coordenação na Área Fiscal

1. INTRODUÇÃO

A atribuição da competência tributária e o mecanismo de transferência de receitas entre os diversos níveis de governo são fatores de fundamental importância no equilíbrio federativo de um País. Em termos gerais, pode-se dizer que a atribuição da competência tributária a um governo determina seu grau de autonomia, à medida que assegura fontes de receitas próprias para financiar os bens e serviços públicos prestados. A tendência dos Estados democráticos modernos tem sido optar por governos descentralizados, e assim, conseqüentemente, os níveis subnacionais de governos têm requerido maior autonomia tributária.

A literatura econômica tem apontado diversas vantagens na descentralização fiscal, sobretudo relativamente às responsabilidades de gastos. Nesse sentido, crê-se que a descentralização pode significar importantes ganhos de eficiência e bem-estar, pois os governos locais, estando mais próximos dos cidadãos, podem mais facilmente captar suas demandas por serviços públicos. Dessa forma, haverá uma melhor alocação de recursos, mediante uma maior participação democrática nas decisões governamentais.

Quanto às receitas tributárias, o ideal seria que cada governo fosse capaz de arrecadar o montante necessário de recursos que permitisse cobrir os custos dos serviços públicos colocados à disposição de sua população. Mais do que isso, a arrecadação deveria ser fortemente relacionada aos benefícios usufruídos por determinado grupo de cidadãos. Isto é, na medida do possível, os contribuintes deveriam custear aqueles serviços públicos dos quais retiram algum tipo de proveito (utilidade). Assim, a conjugação dessas duas recomendações teóricas (a descentralização de gastos e a arrecadação própria suficiente para cobrir as despesas) levam à concessão de maior autonomia tributária aos níveis inferiores de governo.

Por outro lado, existem várias razões que justificam a arrecadação de alguns impostos pelo governo central. Os argumentos a favor do Estado centralizado são a maior coerência e eficiência das políticas macroeconômicas e redistributivas, os ganhos de escala na produção de bens e serviços públicos e a harmonização fiscal entre os diversos níveis governamentais. Assim, sugere-se que impostos com finalidade redistributiva sejam centralmente administrados. Também são mais adequados ao Governo Federal impostos com objetivos de estabilização ou de caráter regulatório da atividade econômica, além daqueles que incidem sobre bases distribuídas irregularmente pelo território nacional ou sobre fatores extremamente móveis.

Portanto, o que ocorre, na prática, é a existência de um *trade-off* que permeia o debate federativo: a centralização *versus* a descentralização. Isso porque o mundo real não permite que as condições ideais acima mencionadas sejam atingidas. Em primeiro lugar, as diferenças socioeconômicas existentes entre as diversas regiões de um País, mesmo que desenvolvido, levam à concentração do potencial econômico-tributário nas jurisdições mais

ricas. Conseqüentemente, haverá um desequilíbrio entre receitas e despesas em determinados governos, gerando o chamado "desequilíbrio fiscal horizontal". Além disso, alguns tipos de ação governamental, sendo mais adequados para serem executadas pelo governo central, podem gerar um "desequilíbrio fiscal vertical".

Assim, cada governo deverá escolher o grau de centralização/descentralização que atenda às necessidades econômicas, políticas e sociais de sua população. No entanto, é preciso ter claro que, qualquer que seja o modelo escolhido, ele terá fortes influências sobre as relações fiscais intergovernamentais. Uma delas, a qual nos dedicaremos no restante deste trabalho, é a possibilidade de ocorrência de competição tributária ou guerra fiscal interjurisdicional. *A priori*, podemos, inclusive, dizer que o *trade-off* centralização/descentralização pode ser estudado a partir de outro *trade-off*: o da harmonização versus competição tributária.

De fato, apesar de haver consenso sobre a necessidade de intervenção estatal na correção das falhas de mercado e na persecução das metas macroeconômicas e redistributivas, há substanciais divergências no que se refere à forma de atuação estatal na busca desses objetivos. Há duas correntes antagônicas presentes na literatura econômica. A primeira entende que o setor público deve agir similarmente ao setor privado e, portanto, a competição interjurisdicional, da mesma forma que no livre mercado, levaria à eficiência das decisões governamentais. A segunda corrente, de modo inverso, advoga que a competição entre governos é, per se, uma fonte de distorção econômica, pois leva à provisão sub-ótima de bens públicos.

A visão em prol da eficiente competição interjurisdicional está edificada sobre o conhecido Modelo de Tiebout (1956), que resolve o problema da revelação de preferências para o setor público partindo do princípio de que, quando os eleitores escolhem o estado onde irão residir, estão revelando sua combinação preferida de impostos e bens públicos. Esse processo de *voting with one's feet*, que requer total mobilidade dos indivíduos, pode ser entendido como análogo à escolha de uma cesta de bens no mercado privado. Aqueles estados que possuem políticas tributária e de gastos que agradam aos cidadãos deverão receber uma corrente imigratória em suas jurisdições. Essa imigração implica que as decisões governamentais foram tomadas de forma eficiente e, por isso, foram privilegiadas ou reveladas como preferidas pelos cidadãos. Tiebout argumenta que, se houver livre competição entre os estados federativos, aqueles governos que perdem cidadãos ajustarão suas políticas de modo que, no final do processo, todos os estados estarão oferecendo eficientemente os bens e serviços que são demandados pela sociedade. Conclui-se, portanto, que a descentralização governamental atua como uma "mão invisível" no setor público, trazendo benefícios inquestionáveis para a federação como um todo.

Entretanto, desde que Charles Tiebout desenvolveu seu modelo, a literatura sobre competição tributária progrediu significativamente, mostrando que seus resultados são bastante limitados a condições econômicas um tanto quanto irrealistas. Em suma, Tiebout parte do princípio de que as condições dos teoremas do bem-estar são plenamente satisfeitas. Isto é, o modelo não considera a existência de falhas de mercado, em especial, externalidades e bens públicos. Porém, a competição interjurisdicional traz, em seu próprio bojo, uma série de externalidades distintas. Segundo Stiglitz (1980), a própria migração das

pessoas entre estados pode ser entendida como uma classe de externalidade, pois esses novos cidadãos trazem benefícios (aumentam a base contributiva) e custos (aumentam a demanda por bens públicos) para a jurisdição em que escolhem residir, sem, no entanto, serem devidamente compensados ou onerados por isso. Ademais, a competição no modelo de Tiebout, da mesma forma que no mercado privado, requer um grande número de agentes envolvidos, o que não é o caso das federações. O número de estados que competem entre si é limitado e a interação existente entre eles é óbvia. Outro ponto importante a ser notado é que as decisões governamentais não ocorrem por maximização de lucros (e nem sempre por maximização de receitas), mas sim por decorrência do processo político. Como ensina a escola da escolha pública, as ações dos políticos nem sempre são representativas do eleitorado que os elegem e o equilíbrio resultante dessas escolhas, em geral, não é Pareto eficiente. Por último, vale notar que mesmo se a competição interjurisdicional levasse a um resultado eficiente, esse resultado poderia não ser desejado, dado que Pareto-eficiência nada diz a respeito da distribuição de renda na sociedade. Nesse sentido, a minimização das diferenças socioeconômicas inter-regionais, um dos objetivos primordiais de qualquer sistema federativo, não seria atingida.

Essas críticas às hipóteses de Tiebout geraram uma outra interpretação do fenômeno da competição interjurisdicional. Essa corrente defende que, na luta pela atração de novos investimentos, os estados passariam a abrir mão do controle de seus próprios instrumentos de governabilidade, reduzindo salários, impostos, benefícios sociais e controles ambientais para tornarem-se mais competitivos. A menor arrecadação tributária levaria à sub-provisão de bens públicos e, assim, o equilíbrio seria ineficiente. Além disso, haveria um impacto diferenciado entre os diversos grupos sociais, pois aqueles que passam a se beneficiar com o novo investimento não são os mesmos que se beneficiavam com os serviços públicos que deixaram de ser oferecidos. Em resumo, contrariamente à linha de pensamento de Tiebout, a lógica da competição privada não pode ser analogamente atribuída ao setor público. Conforme citado por Oates (1988), “a competição tributária tende a produzir um baixo esforço fiscal por parte dos governos locais ou uma estrutura tributária local fortemente regressiva”. A regressividade advém do fato de que os fatores mais móveis têm maior facilidade de buscar regimes tributários preferenciais e, assim, pagar menos impostos. Dessa forma, serão os fatores imóveis, tipicamente o trabalho menos qualificado e os proprietários de terras e imóveis, que terão de suportar a carga tributária.

Assim, constatada a ineficiência do resultado competitivo, algumas soluções têm sido apontadas para controlar ou minimizar a disputa predatória entre governos. A solução clássica sugere a intervenção do governo central para o controle dos governos subnacionais (ou, dito de outra forma, para *save the states from themselves*), pois a descentralização acarretaria custos substanciais para a federação. No entanto, essa solução significa centralizar a ação governamental, contrariando a tendência moderna das federações, conforme já discutido no início deste trabalho.

Na impossibilidade econômica e política de se adotar um Estado centralizador, a solução moderna tem sido a busca da harmonização tributária entre os diversos governos, entendida como uma convergência dos diferentes sistemas tributários ou do nível de tributação, tema esse ainda não muito explorado pela teoria econômica. Nesse sentido, a controvérsia entre a competição e a harmonização tributárias também pode ser entendida

como um aprofundamento do tradicional *trade-off* entre a tributação ótima e a tributação uniforme. No entanto, é preciso, desde já, deixar claro que a harmonização tributária, apesar de estar, por assim dizer, "na moda", também apresenta pontos negativos, que serão detalhados mais adiante.

Portanto, o estudo da competição tributária intergovernamental tem, cada vez mais, se tornado assunto de suma importância, pois além de sua relevância e atualidade em termos teóricos (grande parte da literatura econômica sobre o tema data dos anos 80 e 90), o fenômeno competitivo tem despertado um crescente interesse prático por parte de diversos governos. Isso porque, com a grande mobilidade dos fatores, decorrente do processo de globalização das economias, a competição tributária tem deixado de ser assunto interno de cada federação para atingir âmbito internacional. De fato, os agentes econômicos têm buscado beneficiar-se dos diferenciais de tributação existentes entre os diversos sistemas tributários e, com isso, têm incentivado a proliferação de áreas de regime tributário preferencial ou paraísos fiscais. São óbvios os prejuízos que esse tipo de jurisdição "benevolente" impõe sobre os demais estados ou países, que vêem suas bases tributárias migrarem em busca de uma tributação mais favorecida. Mesmo dentro de uma área de livre comércio, pequenos diferenciais de tributação efetiva podem levar a distorções na alocação ótima dos recursos econômicos. Ao mesmo tempo, internamente a cada federação, tem sido crescente a disputa interjurisdicional pela atração de investimentos privados, sobretudo de grandes empresas multinacionais, o que é, precisamente, o caso brasileiro. Desse modo, é imprescindível que a relação de custo-benefício desse processo competitivo fique clara para a população, que, se por um lado é beneficiada pela geração de empregos e pela atração de capitais, por outro é prejudicada pela menor arrecadação e, conseqüentemente, pelo menor nível de serviços públicos colocados à sua disposição. Indubitavelmente, a falta de transparência desse processo faz com que a população não perceba os reais ganhadores ou perdedores do jogo competitivo.

Assim, este trabalho se dedicará a apresentar algumas contribuições da teoria econômica sobre o assunto e, além disso, apresentar alguns resultados empíricos dos resultados da competição tributária. Por último, a partir dos conceitos teóricos aqui apresentados, será realizada uma breve análise do caso brasileiro.

2. SÍNTESE DA ABORDAGEM MODERNA DA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

A literatura sobre competição tributária tem recebido importantes contribuições nos últimos anos. Em geral, os estudos podem ser classificados em duas categorias: a que envolve uma abordagem mais ampla, analisando o caso onde um grande número de jurisdições ou países competem entre si; e aquela onde há uma menor quantidade de agentes competitivos, mas onde as interações estratégicas existentes entre eles não podem ser ignoradas. Na primeira categoria, enquadram-se os trabalhos de Gordon (1983), Wilson (1986), Zodrow e Mieszkowski (1986), Oates e Schwab (1988) e Keen e Marchand (1997). Na segunda categoria, basicamente utilizando a abordagem da Teoria dos Jogos, destacam-se os estudos de Mintz e Tulkens (1986), Crombrughe e Tulkens (1990) e Kanbur e Keen (1993).

No entanto, independentemente do enfoque particular de cada autor, a questão básica a que todos tentam responder diz respeito à eficiência dos resultados gerados pela competição tributária. A grande maioria dos modelos conclui que o equilíbrio não-cooperativo fixa a arrecadação tributária e, conseqüentemente, os gastos públicos, em nível inferior ao ótimo social. Aliás, vale notar que essa é, indubitavelmente, a importante conclusão que pode ser tirada do estudo da abordagem moderna da competição tributária.

Em especial, merece destaque o trabalho realizado por Gordon (1983), que identifica as causas da ineficiência do resultado competitivo. A principal conclusão do modelo é que uma política tributária baseada em impostos distorcivos, quando operada em ambiente federativo competitivo, gera um rol de externalidades cominadas por determinados governos sobre outros, levando a um resultado ineficiente do ponto de vista econômico. O modelo identificou seis diferentes tipos de externalidades geradas pelo estado que alterou sua política tributária sobre os demais estados da federação, a saber: os não-residentes pagam uma parcela dos impostos cobrados pelo estado competidor (exportação de tributos); os efeitos redistributivos sobre os não-residentes são ignorados; os custos de congestionamento suportados pelos não-residentes não são considerados; a arrecadação de outros estados altera-se em função da mobilidade da atividade e dos agentes econômicos; os custos dos insumos utilizados na produção pública de outros estados sofrem modificações; e as mudanças nos preços dos fatores privilegiam os residentes em detrimento dos não-residentes. Assim, mesmo que cada governo, per si, esteja agindo em prol de seus próprios cidadãos, nenhum estará se preocupando com os benefícios ou malefícios que impõem sobre os cidadãos de outros governos e, assim, a decisão econômica será ineficiente e o bem-estar social estará em nível abaixo do ótimo. Em decorrência, a federação como um todo sairá perdendo. Ratificando essa posição, o trabalho de Kanbur e Keen (1993) prova que, em ambiente não-cooperativo, a federação como um todo sai perdendo, pois a arrecadação global diminui, apesar de poder haver ganhos isolados para determinados estados.

Uma exceção a esse resultado é o modelo básico de Oates e Schwab (1988). O resultado eficiente desse modelo deve-se às hipóteses irrealistas trabalhadas pelos autores (inclusive, utilizando *lump-sum taxes*), o que muito se aproxima das hipóteses e conclusões do modelo de Tiebout (1956). Entretanto, pode-se dizer que os próprios autores desenvolveram o modelo básico apenas para utilizá-lo como um exemplo ilustrativo, pois, logo em seguida, sob hipóteses bem mais realistas e interessantes, provaram que a competição tributária leva, efetivamente, à ineficiência econômica. Outro resultado que mostra a eficiência do equilíbrio não-cooperativo foi demonstrado por Crombrughe e Tulkens (1990), mas apenas para o caso onde os estados encontram-se em autarquia, isto é, quando não existe exportação de bens ou tributos entre eles. Conseqüentemente, também não há externalidades¹.

De fato, a visão de que as ineficiências geradas pela competição tributária são advindas de externalidades é compartilhada por diversos autores. Fica, assim, comprovado

¹ Vale ressaltar que a autarquia é um arranjo cada vez menos presente nas economias atuais, seja em ambiente federativo, seja internacionalmente. A tônica atual é a da globalização e, com isso, da maior interdependência entre estados ou nações.

que o grande problema do ambiente federativo competitivo é que os estados não levam em consideração, quando decidem questões de política tributária, o benefício ou malefício impostos sobre outros estados. Para solucionar o problema, Wildasin (1989), baseando-se na teoria da externalidade, sugere a existência de um sistema intragovernamental de subsídios, que internalizaria os efeitos externos gerados pela competição tributária.

É interessante observar, ainda, que a abordagem moderna da competição tributária também estuda os seus impactos sobre os gastos públicos. Dessa forma, passa-se a um conceito mais amplo, que engloba a competição fiscal. Wildasin (1988), inclusive, diferentemente dos demais modelos de competição, trabalha com a hipótese de que o nível de gastos é a variável estratégica e as receitas é que variam passivamente. Keen e Marchand (1997) mostram que a competição não leva apenas a um nível ineficiente de gastos, mas também à ineficiência em sua composição. Isso porque, devido à necessidade de atrair investimentos de outras jurisdições, cada governo preferirá despender recursos em infraestrutura, *business centers*, etc., deixando de lado investimentos em parques, bibliotecas e outras aplicações dedicadas à área social.

3. ALGUMAS CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS DO FENÔMENO DA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

A competição tributária somente ocorre se houver mobilidade de fatores entre as diversas jurisdições competidoras. Assim, torna-se importante verificar se os fatores de produção, de fato, são sensíveis às mudanças econômicas e, especialmente, às diferenças tributárias entre estados ou países. Inman e Rubinfeld (1996), em sua excelente síntese de mensurações empíricas do fenômeno da competição tributária, afirmam que “as evidências práticas provam que as barreiras geográficas e sociais desaparecem frente aos mais modestos incentivos econômicos”. Naturalmente, esses incentivos não são compostos apenas da tributação, pois os fatores buscam, além de um ambiente econômico favorável, uma situação político-social estável. De fato, sabe-se que a taxa de juros, o nível salarial, a qualificação da mão-de-obra, as condições infra-estruturais e a própria burocracia são variáveis relevantes para a alocação dos recursos econômicos. No entanto, o processo de globalização tem implicado uma forte tendência à homogeneização de vários desses componentes. E, em um ambiente equalizado, qualquer componente que signifique um diferencial na lucratividade do capital ou na remuneração do trabalho influenciará a alocação de recursos.

O componente tributário, símbolo tradicional da autonomia dos Estados, ainda hoje apresenta grandes divergências interestaduais e internacionais, tornando-se, portanto, um fator de alta influência no retorno do investimento ou na renda real dos indivíduos. De fato, a carga tributária total varia de menos de 10%, em alguns países latino-americanos, a cerca de 50% nos países nórdicos. Ademais, há grandes diferenças na composição da carga tributária, conforme consta da Tabela I. Por exemplo, enquanto alguns países nem mesmo tributam a renda pessoal, a arrecadação do imposto de renda das pessoas físicas significa 53,7% da carga tributária dinamarquesa. Mesmo no âmbito da União Européia, onde a mobilidade dos fatores tem forçado uma equalização dos níveis de tributação ao longo das últimas três décadas, ainda há substanciais divergências no patamar e na composição da carga tributária.

TABELA I
CARGA TRIBUTÁRIA PARA PAÍSES SELECIONADOS (MEMBROS DA OCDE) E BRASIL - 1995

País	Carga Tributária ¹	Composição da Carga Tributária				
		Renda PF	Renda PJ	Consumo	Contribuições Sociais	Patrimônio
Alemanha	39,2	27,3	2,8	27,8	39,4	2,8
França	44,5	13,9	3,7	27,3	43,3	5,2
Itália	41,3	26,2	8,7	27,3	31,7	5,7
Portugal	33,8	18,0	8,0	43,5	27,0	2,5
Espanha	34,0	23,8	5,5	28,7	36,2	5,3
Suécia	49,7	35,3	6,1	24,3	29,1	2,8
R.Unido	35,3	27,4	9,5	34,7	17,7	10,5
EUA	27,9	36,3	9,4	17,9	25,1	11,2
Canadá	37,2	37,3	8,1	25,5	16,8	10,5
México	16,0		25,9 ²	55,7	16,7	1,2 ³
Rep. Tcheca	44,3	12,4	12,3	17,9	40,7	1,3
Hungria	39,2	16,7	4,8	44,9	30,5	1,3
Polônia	42,7	22,9	7,7	35,2	30,4	2,8
Turquia	22,5	21,6	6,7	37,6	12,0	3,1
Japão	28,5	21,4	15,2	15,1	36,3	11,6
Coréia	22,3	18,9	12,2	42,6	8,0	14,6
Austrália	30,9	40,6	14,7	29,2	-	8,7
OCDE Total	37,4	27,0	8,0	32,4	25,1	5,4
OCDE América	27,0	36,8	8,8	33,0	19,5	10,8
OCDE Pacífico	30,0	31,3	13,5	30,1	11,1	10,0
OCDE Europa	40,1	25,3	7,0	32,8	28,4	4,1
BRASIL	28,5	10,5	7,9	50,1	28,2	3,3

¹ Calculada como percentual do PIB.

² Refere-se ao total da tributação sobre a renda, isto é, pessoas físicas e jurídicas.

³ Refere-se ao ano de 1994.

Fonte: OCDE - Revenue Statistics e SRF/COGET

Desse modo, cientes do poder econômico dos sistemas tributários, os governos passaram a utilizá-lo não apenas como fonte de financiamento de suas atividades, mas como instrumento de atração de capital ou mão-de-obra qualificada. Por outro lado, os próprios agentes econômicos, ao decidir a localização de seus investimentos, acabam por forçar uma espécie de “leilão tributário”, onde negociam com cada governo níveis favorecidos de tributação efetiva. Isso porque, ao ter que escolher entre estados ou países que estejam em condições político-econômicas semelhantes, os agentes irão tentar aumentar sua lucratividade mediante a diminuição da carga tributária a que estarão sujeitos, pois essa é uma das poucas variáveis que pode ser totalmente controladas e negociadas pelos governos. Isso, inclusive, tem dado espaço à proliferação dos paraísos fiscais ou áreas de tributação favorecida.

Dentre as três bases clássicas de incidência tributária, o consumo, a renda e o patrimônio, as evidências empíricas mostram que as duas primeiras são as mais sensíveis às alterações tributárias. O capital é a base que detém maior mobilidade, especialmente devido

à integração crescente dos mercados financeiros. Os fluxos migratórios por trabalho, embora sejam atualmente muito mais facilitados do que em décadas passadas, sobretudo graças ao barateamento dos custos de transporte, ainda hoje sofrem algum tipo de restrição, seja por impedimentos legais à imigração ou mesmo por motivos culturais. O patrimônio, por tratar-se de um fator imóvel ou inelástico, tem menor possibilidade de deslocamento rumo a regimes tributários favorecidos. A seguir, serão analisados os principais problemas associados à inter-relação entre carga tributária e alocação de recursos, ilustrando-os com casos práticos e, quando possível, associando-os às externalidades apontadas no modelo de Gordon. Essa análise será realizada de acordo com o tipo de incidência tributária, mostrando quais os efeitos mais prováveis do processo competitivo sobre cada categoria de tributo.

3.1 - TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

No que se refere aos impostos sobre o consumo, a externalidade mais comum é a exportação de tributos, que é geralmente realizada mediante a prática do *cross-border shopping* e já foi provada como sendo elástica mesmo com respeito a pequenos diferenciais tributários. Na observação de Vito Tanzi (1996), “*some countries are trying to entice foreign consumers to do some shopping in their territories... these actions are particularly advantageous for small countries, which may be able to attract buyers from larger neighbours. For these smaller countries the elasticity of tax revenue with respect to changes in their tax rates may be particularly high because of the possibility of cross-frontier shopping.*” Essa prática tornar-se-á cada vez mais utilizada, não apenas pelos países pequenos, dada a crescente facilidade de se comprar bens mediante catálogos e, sobretudo, via Internet².

Como exemplo desse tipo de competição tributária, há o caso de uma província canadense que, ao tentar desincentivar o consumo de cigarro mediante o aumento da tributação desse bem, em 1994, teve sua política frustrada pelo deslocamento da demanda rumo aos Estados Unidos, que, tradicionalmente, têm patamares inferiores de tributação sobre o consumo³. Atualmente, tanto o Canadá como o México possuem alíquotas menores de Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) naqueles estados que fazem fronteira com os EUA. O México, por exemplo, adota uma alíquota de 15% para todo o país, exceto para a região fronteiriça, que possui alíquota de 10%. No Brasil, é bastante conhecido o alto volume de compras que brasileiros fazem no Paraguai, aproveitando as vantagens tributárias daquele país. No caso específico dos cigarros, o que tem ocorrido é a exportação do produto para o Paraguai (com isenção de impostos, em decorrência) e sua posterior

² A tributação está sendo afetada pela nova fronteira tecnológica do consumo: o comércio eletrônico. A *Internet* tem aberto possibilidades inimagináveis de compras e de prestação de serviços, oferecendo as vantagens do baixo custo, do conforto e da anonimidade. A pergunta que se coloca é como controlar e tributar a imensa quantidade de transações eletrônicas que ocorre no comércio internacional. Alguns países já discutem a hipótese de se criar um imposto sobre essas operações, o que se convencionou chamar de *bit tax*. No entanto, esse imposto sofre todas as críticas daqueles países que são contra medidas que possam desestimular o crescimento da *Internet* e que a tratem de forma diferenciada das demais atividades econômicas.

³ Os Estados Unidos são um dos poucos países do mundo que não possuem um imposto sobre o valor agregado em sua tributação sobre o consumo, utilizando o imposto sobre vendas a varejo (*sales tax*).

internalização ilegal no Brasil, sem o pagamento de nenhum imposto sobre a importação. O incentivo para esse tipo de prática é a própria quantidade de impostos presente no preço da mercadoria, que é de cerca de 75%. As estimativas de perda de arrecadação em função dessa prática atingem R\$ 1 bilhão ao ano.

Quanto à exportação de tributos nas operações de comércio exterior, a tendência internacional tem sido a eliminação da imposição tributária sobre os bens exportados, de modo a não prejudicar a competitividade internacional do país. No Brasil, por exemplo, apenas recentemente se eliminou a incidência do ICMS sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados (Lei Complementar 87/96) e se passou a conceder um crédito para compensar o PIS/PASEP e a COFINS que oneram os bens exportados (Lei 9.363/96). No entanto, quando um país é monopolista ou oligopolista de determinado bem, a situação é diferente, pois é lógico que haverá como tirar vantagens substanciais da exportação de tributos. Sem a concorrência internacional, o melhor a fazer é impor sua carga tributária aos não-residentes. Nesse sentido, Inman e Rubinfeld (1996) apontam para a relevância da exportação de tributos pelos cartéis ou pelos produtores de mercados oligopolizados, destacando que *“Internationally, OPEC nations have historically earned significant rents from implicitly taxing exported oil; other international cartels have taxed copper and bauxite”*.

3.2 - TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

A análise do Imposto sobre a Renda pode ser classificada entre pessoas físicas e jurídicas. Dessa forma, tornam-se mais claros os efeitos sobre os fatores trabalho e capital, respectivamente. As evidências práticas mostram que o capital é o fator que detém a maior mobilidade e, por isso, é muito mais afetado pelos diferenciais tributários. O trabalho, por estar ligado a questões culturais e sociais e, sobretudo, em função de impedimentos legais, tem menor capacidade de mover-se entre fronteiras. No entanto, o surgimento das áreas de integração regional tem implicado o crescimento do fluxo migratório entre os países, pois facilita o deslocamento do fator trabalho em busca da minimização de suas obrigações tributárias. No âmbito das federações, dadas as menores disparidades lingüísticas, culturais e legais, essa migração sempre ocorreu.

A competição na tributação da renda dos indivíduos tem um óbvio impacto sobre a distribuição de renda da sociedade. A característica mais comum gerada pela competição nessa base de incidência é a regressividade da estrutura tributária. Isso porque os indivíduos de alta renda têm maior possibilidade de mudar seu domicílio fiscal com o objetivo de aproveitar benefícios tributários. Além disso, os próprios governos locais, cientes desse fato, para não perder a mão-de-obra mais qualificada e os indivíduos com maior capacidade de poupança, acabam por substituir a tributação da renda pela tributação do patrimônio ou do consumo. Muitas vezes, mesmo o patrimônio dos mais ricos não pode ser progressivamente tributado, de modo a evitar que tenham o incentivo de adquirir bens imóveis em outras jurisdições. Assim, aqueles que não têm condições ou possibilidades de mudança de domicílio fiscal, geralmente os mais pobres e desqualificados, terminam por arcar com um custo mais que proporcional na composição da carga tributária. Sinn (1990) adverte que *“The losers of tax competition will be those who cannot escape and those who benefit from a large government sector. The first group includes immobile workers and*

landowners. The second group consists of the poor. The poor will lose because governments will no longer be able to maintain their current scales of redistribution”.

Conforme apontado por Inman e Rubinfeld (1996), “*A bias toward regressive tax structures in decentralized public economies is well documented*”. Os exemplos da mobilidade dos mais ricos rumo à áreas de tributação favorecida são inúmeros, a começar pelo fato de ser de conhecimento comum que a residência fiscal de artistas e esportistas internacionalmente famosos geralmente é fixada em algum tipo de “paraíso fiscal”, como Mônaco, por exemplo. Outro exemplo ocorreu na Suécia, em 1997, onde grandes empresas, incluindo a Ericson, ameaçaram sair do país devido às altas alíquotas do imposto de renda da pessoa física, que atingem, marginalmente, 60%. O argumento dessas empresas foi que esse nível de tributação estava impedindo o recrutamento e a permanência de profissionais altamente qualificados no país.

Kirchgässner e Pommerehne (1996) realizaram um interessante estudo econométrico sobre a competição tributária do imposto sobre a renda pessoal na Suíça. A escolha desse país é justificada por características que, em teoria, incentivam a competição entre seus cantões (unidades federativas): forte estrutura democrática e federalismo descentralizado, tributação da renda sob competência cantonal ou municipal e pequena área geográfica (o que facilita a migração interna). O estudo constata que, fixando a média ponderada de carga tributária sobre a renda pessoal da Suíça em 100, os índices variam de 54,8 no cantão Zug a 150,5 no cantão Valais. Essa diferença faz com que uma família possa economizar 12% da sua renda se tiver domicílio fiscal em Zug. Conseqüentemente, em 1987, 1,8% da população de Zug era formada por contribuintes considerados ricos, enquanto que a média da Suíça foi de 0,9%. O resultado do modelo pode ser sintetizado na seguinte observação dos autores: “*These results strongly suggest that there is a least some tax competition in Switzerland and that some people, especially high income earners, choose their place of residence depending on the amount of income (and property) taxes that have to be paid*”. No entanto, apesar dessas evidências de competição tributária e de mobilidade fiscal dos mais ricos, a federação Suíça não entrou em colapso e não existe um grave problema distributivo no país. Para os autores, isso pode ser explicado pela existência de transferências governamentais que modificam a distribuição de renda da economia⁴. Assim, o trabalho de Kirchgässner e Pommerehne tem o mérito de comprovar a existência de competição tributária na Suíça e, ao mesmo tempo, apresentar a solução governamental que tem evitado suas conseqüências distributivas prejudiciais.

3.3 - TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS

O capital é, indubitavelmente, um fator de alta mobilidade e, portanto, espera-se que, dentre as bases de incidência, seja a mais sensível a variações tributárias. Nesse sentido, De Bonis (1997) mostra que uma pesquisa de opinião conduzida pelo *Ruding*

⁴ Pode-se estimar esses efeitos redistributivos mediante a comparação da distribuição de renda antes e depois dessas transferências. As estimativas mostram que o coeficiente de Gini para a renda dos fatores era de 0,334 e, para a renda final, de 0,226. Dessa diferença, 37,4% pode ser atribuída à política tributária e 62,6% à política de gastos do governo. Assim, “*the distributional impact of the public budget is quite strong, and this holds also compared with other western countries*”.

Committee, em 1992, fez a seguinte pergunta a empresas da União Européia: “*how often are taxes faced in alternative locations a factor in the decision in which country to locate investment?*”. As respostas das firmas localizadas em importantes centros financeiros foram as mais positivas, com 52% das empresas respondendo “sempre”, 26% “usualmente”, 13% “em algumas vezes” e 9% “nunca”. Para as demais firmas, as respostas foram as seguintes: 22% “sempre”, 26% “usualmente”, 33% “em algumas vezes” e 19% “nunca”. Mesmo na segunda alternativa, não é possível desconsiderar que a tributação exerce algum tipo de influência na decisão dos agentes econômicos.

Certamente que essa influência varia em função do tipo de capital investido, aumentando à medida que seu perfil seja de curto prazo e esteja desvinculado de qualquer atividade produtiva. Nesse sentido, o capital de *portfolio* é mais elástico (relativamente às variações da tributação) do que o investimento direto, pois esse último, possuindo prazo indeterminado de permanência em um país ou estado, depende também de fatores como mão-de-obra e infra-estrutura. Assim, é mais provável que a tributação tenha maior influência na alocação dos capitais do tipo *hot money*, que buscam retorno alto e imediato de sua aplicação. No entanto, como ficará demonstrado a seguir, a competição tributária relativa aos investimentos diretos torna-se cada vez mais intensa, dada a crescente homogeneidade - entre países ou estados - dos demais fatores que influenciam a alocação desse tipo de capital.

Estudo do Departamento Econômico da OCDE (1997), intitulado *Taxation and Economic Performance*, a respeito dos efeitos da tributação sobre os fluxos internacionais de capital, destaca que as diferenças nas alíquotas nominais afetam, principalmente, a localização do capital financeiro, isto é, lucros empresariais e rendimentos de juros e dividendos. Por outro lado, as diferenças nas alíquotas efetivas afetam a localização dos investimentos estrangeiros diretos. “*Thus, countries interested in attracting foreign financial investment (i.e. tax havens) will tend to reduce their statutory tax rates, while countries wishing to attract foreign direct investment are likely to focus more on incentives that reduce the tax base.*” Isso é, de fato, o que geralmente ocorre: paraísos fiscais fixam alíquotas de imposto de renda sobre o capital financeiro em níveis extremamente baixos, ou mesmo zero; enquanto que a guerra fiscal por investimentos estrangeiros se dá, principalmente, mediante postergação de pagamento de imposto ou concessão de isenções fiscais⁵.

- Capital Financeiro

A alta sensibilidade do capital financeiro com respeito à tributação pode ser comprovada mediante a análise de vários estudos e constatações empíricos. Como exemplo, vale mencionar que o imposto de renda retido na fonte, cobrado pelos Estados Unidos sobre os rendimentos de juros de não-residentes (à alíquota de 30%), fez com que empresas americanas abrissem subsidiárias financeiras nas Antilhas Holandesas, cujos residentes são isentos desse imposto. Outro caso aconteceu na Alemanha, que introduziu, em 1989, um imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos de juros de residentes e não-

⁵ Um excelente exemplo é a guerra fiscal brasileira por investimentos estrangeiros diretos, baseada no postergamento do ICMS por prazos extremamente longos e isenção de taxas públicas.

residentes, cobrado à alíquota de 10%. Em apenas alguns meses após sua adoção, esse imposto teve que ser extinto graças à fuga substancial de ativos financeiros rumo às subsidiárias localizadas em Luxemburgo.

Um exemplo bastante atual é a aparição das Ilhas Cayman como um importante parceiro comercial nas importações brasileiras. Entre janeiro e agosto de 1998, 9,40% das importações brasileiras foram provenientes desse país, ocupando o terceiro lugar na pauta de importação, apenas atrás dos EUA (25,87%) e da Argentina (11,43%). Além disso, impressiona saber que 80% desse volume foram importados em petróleo e derivados, embora esse país não seja produtor dessa mercadoria. Isso mostra que, sendo um paraíso fiscal, esse país está simplesmente intermediando as operações financeiras do comércio exterior brasileiro. Outro exemplo tem ocorrido nas bolsas de valores brasileiras, que têm perdido negócios depois que o ADR da Telebrás passou a poder ser negociado na Bolsa de Nova Iorque. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) tem sido apontada como um dos fatores que têm contribuído para aumentar o custo das operações no Brasil, deslocando as negociações rumo aos Estados Unidos.

- Preços de Transferência

Entretanto, não seria possível analisar a inter-relação entre fluxos de capital e tributação sem mencionar a prática dos Preços de Transferência. Esse mecanismo, cada vez mais utilizado por empresas internacionais que possuem algum grau de interdependência, consiste em um tipo de planejamento tributário que visa, dentre outros objetivos, a minimizar as obrigações tributárias globais de determinado contribuinte. Para isso, as empresas migram seus lucros em direção a países que possuem nível de tributação mais favorecido, mediante a realização de operações contratadas a preços distintos daqueles que ocorreriam caso as empresas fossem independentes. Isto é, estabelecendo negócios a preços “fora de mercado” (como operações de *royalties* ou empréstimos, por exemplo), empresas interligadas conseguem apropriar seus lucros em países de baixa tributação e seus prejuízos em países de alta tributação.

Há vários estudos que buscam estimar ou constatar a importância do mecanismo de preços de transferência. Por exemplo, de acordo com o documento “*Taxation and Economic Performance*”, da OCDE, “*Harris et al. (1993) found that US companies that had subsidiaries in low-tax countries showed lower overall US tax ratios than US companies with subsidiaries in high-tax countries, which is consistent with profit shifting*”. O controle da prática dos preços de transferência transformou-se em uma preocupação constante das administrações tributárias de vários países, dada a grande dificuldade e o alto custo de monitorar e fiscalizar essas operações. A OCDE e os Estados Unidos foram os primeiros a estabelecer regras e legislações específicas para o controle dos preços de transferências. Atualmente, vários outros países passaram a incluir dispositivos que tratam sobre o tema em suas legislações de imposto sobre a renda. Esse é precisamente o caso do Brasil, que adotou legislação específica a partir de 1996⁶.

⁶ A Lei 9.249/95 introduziu a tributação mundial da renda na legislação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Assim, conforme seu artigo 25, os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior passaram a ser computados na determinação do lucro real das pessoas jurídicas correspondente ao balanço

- Investimentos Diretos

No que se refere aos investimentos diretos, a competição tributária ocorre, sobretudo, pela redução da base tributável. Em geral, esse tipo de negociação pode ser, inclusive, realizada em nível de contribuinte, pois cada governo pode conceder benefícios específicos a determinados setores ou empresas. O documento *Harmful Tax Competition*, da OCDE, aponta que *foreign direct investment by G7 countries in a number of jurisdictions in the Caribbean and in the South Pacific island states, which are generally considered to be low-tax jurisdictions, increased more than five-fold over the period 1985-1994, to more than US\$ 200 billion, a rate of increase well in excess of the growth of total outbound Foreign Direct Investment*".

Segundo Papke (1991), os incentivos tributários são largamente utilizados pelos governos estaduais e locais com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico. Nos Estados Unidos, "*the incentives range from conventional investment tax credits to lower the costs of purchase or construction of new plant and equipment (in 23 states) to property tax abatement programs for the partial or total forgiveness of the tax on eligible property for a stipulated number of years (31 states)*". Apesar da grande utilização desse tipo de competição tributária, praticamente não há estimativas dos custos desses programas, pois, mesmo nos Estados Unidos, nem todos os estados mantêm um orçamento completo de benefícios tributários.

Assim, a guerra fiscal entre os estados norte-americanos está se agravando e intensificando o debate sobre os custos efetivamente impostos à sociedade americana. Como exemplo, "a *Micron Technology* recebeu US\$ 80 milhões do Estado de Utah para construir uma fábrica de *chips*. Em 1993, o Alabama ganhou uma fábrica da *Mercedes-Benz* com um pacote de mais de US\$ 250 milhões. A *Blue Water Fibre* recebeu do Michigan US\$ 80 milhões em incentivos para instalar uma usina de reciclagem de papel com 34 empregados - isto é, US\$ 2,4 milhões por emprego gerado."⁷ A falta de mensuração e acompanhamento do retorno socioeconômico desses investimentos faz com que parte do orçamento público, que poderia estar sendo investida em atividades tipicamente estatais, esteja financiando uma pseudo-criação de empregos, a custos exorbitantes. De modo a assegurar a vitória nessa acirrada competição tributária, geralmente o vencedor arca com um custo exageradamente caro para ganhar. A Teoria dos Leilões afirma que, quando há um número elevado de participantes, o vencedor pode tornar-se um perdedor, pois paga além do que deveria para ganhar. Essa é a chamada "Praga do Vencedor". Um exemplo interessante aconteceu no estado da Pensilvânia que, em 1978, gastou US\$ 70 milhões para atrair uma fábrica da Volkswagen, com a geração esperada de 20 mil empregos. Uma década depois, essa fábrica, que empregou apenas 6 mil funcionários, foi desativada.

levantado em 31 de dezembro de cada ano. Posteriormente, a Lei 9.430/96, em sua seção V, introduziu o tratamento legal de Preços de Transferência no Brasil. Vide, ainda, Instrução Normativa nº 38/97 para outros detalhes sobre o assunto.

⁷ As informações referentes aos custos da atração de empresas em estados norte-americanos foram retiradas da reportagem "Cresce a guerra fiscal nos Estados Unidos", publicada no jornal "O Estado de São Paulo" do dia 04/01/98.

No que se refere às mensurações quantitativas, há vários modelos econométricos que abordam o tema. Papke (1991), por exemplo, estudou o impacto dos diferenciais tributários estaduais e locais (dos Estados Unidos) na localização de indústrias e na criação de novas firmas. A conclusão de seu trabalho aponta que a competição tributária tem efeito na composição da estrutura industrial dentro do estado. Além disso, suas estimativas indicam que a elasticidade da criação de novas indústrias (*new manufacturing plant births*) em relação à alíquota tributária varia de 1,6 a 15,7. Em algumas estimativas, “*a one percentage point (100 basis point) increase in the ETR (Effective Tax Rate) leads to a 26% decline in Outwear births, an 8,8% decline in Printing births and a 3,2% decline in Communication Equipment*”.

3.4 - OS IMPACTOS SOBRE A MOVIMENTAÇÃO DE FATORES: RESULTADOS DE EQUILÍBRIO GERAL

As mensurações dos efeitos alocativos gerados pela competição tributária podem ser bem visualizadas mediante a utilização de Modelos de Equilíbrio Geral Computáveis (MEGC)⁸. Já foi demonstrado que a tributação aplicada por um determinado estado sobre os fatores de produção (trabalho e, especialmente, capital), por incidir sobre uma base de incidência móvel, tem grande probabilidade de influenciar a arrecadação e os custos públicos dos estados vizinhos, isto é, gerar *tax spillovers*. Esse tipo de externalidade, por envolver substanciais impactos alocativos, pode ser avaliado mediante a aplicação de MEGC. Segundo Inman e Rubinfeld (1996), “*computable general equilibrium tax models for regional economies have shown tax spillovers with factor taxation to be very important. Kimbell and Harrison (1984) and Jones and Whalley (1988) show for plausible parametrizations of a federalist economy that tax increases on capital in one state or province will lead to an economically significant relocation of capital and subsequent changes in factor and goods prices in the other regions*”.

Morgan, Mutti e Partridge (1989) desenvolveram um MEGC regional para os Estados Unidos, buscando mensurar os efeitos da política tributária sobre a produção e a alocação de fatores entre as diversas regiões. Em linhas gerais, o estudo analisa os efeitos da substituição da atual estrutura tributária por impostos *lump-sum* que geram o mesmo nível de arrecadação. Dessa forma, os autores demonstram como um sistema tributário distorcivo leva à alocação ineficiente de recursos, pois, ao se implementar a estrutura neutra, haverá migração de fatores entre as regiões. O estudo divide os Estados Unidos em seis regiões, a saber: *Great Lakes (GL)*, *New England-Mideast (NE-M)*, *Plains-Rocky Mountains (PRM)*, *Southeast (SE)*, *Southwest (SW)* e *Far West (FW)*. Há três casos básicos de análise: a remoção multilateral de todos os impostos regionais, a remoção unilateral dos impostos regionais (isto é, cada região muda a sua estrutura, mantidas constantes as políticas tributárias das demais regiões) e, por último, a remoção multilateral dos impostos regionais e federais. A Tabela II apresenta os resultados calculados pelos autores,

⁸ Grande parte desses modelos inspiram-se no trabalho pioneiro de Harberger. Para maiores detalhes, ver Harberger, A.C. (1962) “The Incidence of Corporate Income Tax”, *Journal of Political Economy* 70, 215-240.

mostrando, claramente, a movimentação dos fatores e o impacto no crescimento das regiões causados pelas alterações na política tributária⁹.

TABELA II
IMPACTO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA NA EFICIÊNCIA ALOCATIVA NORTE-AMERICANA

em %

Alterações Tributárias	Região						Total E.U.A.
	<i>Great Lakes</i>	<i>New Engl. Mideast</i>	<i>Pl. Rock Mountains</i>	<i>Southeast</i>	<i>Southwest</i>	<i>Far West</i>	
Caso 1							
Valor Agregado	-0,6	1,9	0,3	-1,6	-2,4	0,9	0,0
Capital	0,0	3,0	1,1	-2,4	-3,1	-0,3	0,0
Trabalho	-0,8	1,9	0,0	-1,4	-2,5	1,6	0,0
Caso 2							
Valor Agregado	7,5	8,8	8,9	6,5	6,5	9,7	0,0
Capital	10,1	11,2	11,5	7,5	7,9	9,8	0,0
Trabalho	7,6	9,0	9,2	7,0	6,8	10,9	0,0
Caso 3							
Valor Agregado	3,3	4,0	-0,6	-3,7	-1,4	-0,5	0,6
Capital	6,4	5,0	0,0	-7,5	-3,4	-2,9	0,0
Trabalho	2,2	3,4	-1,5	-3,9	-1,6	-0,7	0,0

Fonte: Tabela 4 - Morgan, Mutti e Partridge (1989)

No caso 1, ao se remover os impostos regionais multilateralmente, os fatores migram primariamente para a *New England-Mideast* e *Far West* (nesse último caso, a migração refere-se ao trabalho). A região da *New England-Mideast* tem um crescimento de 3% em seu estoque de capital. Por outro lado, as regiões *Southwest* e *Southeast* têm as maiores perdas de fatores: a redução do estoque de capital atinge 3,1% e 2,4%, respectivamente; enquanto que a perda do fator trabalho é de 2,5% e 1,4%, respectivamente. Isso pode ser explicado pelo fato de que as estruturas atuais de impostos das regiões *Southwest* e *Southeast* são desenhadas justamente para atrair os fatores econômicos. Esse é um resultado muito interessante, pois comprova a “crença geral” de que o crescimento econômico alcançado pelos estados do sul, na última década, foi, em grande parte, decorrente da guerra fiscal. Pode-se explicar o fluxo de recursos rumo à região da *New England-Mideast*, que tem um aumento máximo estimado de seu valor adicionado em torno de 2%, pelo fato de que essa região possui, atualmente, um nível relativamente alto de tributação. Em resumo, os fatores que deveriam estar alocados no nordeste americano foram em busca de alíquotas mais baixas, principalmente nos estados do sul.

O segundo caso, que abrange a hipótese de remoção unilateral dos impostos regionais, revela que a região que mudou sozinha sua política tributária sempre acaba em uma posição melhor do que no primeiro caso. Em verdade, não apenas melhor, mas com valores de acréscimo de produto e fatores significativamente mais altos. Como exemplo, o *Far West* conseguiria aumentar seu valor agregado em 9,7%. Conforme os próprios autores afirmam, esse é um resultado esperado pela teoria da competição tributária. De fato, nesse

⁹ Os dados apresentados na Tabela II referem-se à hipótese de que o fator trabalho é totalmente móvel. Os autores também apresentam cálculos para as hipóteses onde esse fator é parcialmente móvel e imóvel. Obviamente, a total mobilidade é a hipótese que gera as maiores movimentações de fatores.

caso, uma única região extingue suas distorções tributárias e, com isso, pode atrair recursos das demais regiões que permaneceram com a política tributária estagnada (e distorciva). *“Therefore, when tax policies are altered unilaterally, economic growth in a particular region occurs almost totally at the expense of economic activity in the other five regions”*. Assim, o crescimento econômico global para os Estados Unidos é zero, pois o modelo em questão é estático, indicando que os fatores migram entre as regiões. Quanto aos ganhos de valor adicionado para as regiões propriamente ditas, esses podem ser significativos, variando entre 6,5% a 9,7%.

O último caso corresponde à remoção multilateral dos impostos federais e regionais, e mostra que a política tributária federal não é neutra entre as regiões. Na prática, isso pode ser explicado pelas diferenças nas alíquotas efetivas dos impostos federais entre os diversos setores econômicos e, conseqüentemente, dados os diferentes níveis de concentração setorial de cada região, entre as próprias regiões. Mais uma vez, a *New England-Mideast* receberia um afluxo de fatores, podendo expandir seu valor agregado em 4%, e o *Southeast* incorreria em uma perda de 3,7%. Neste terceiro caso, o crescimento do valor agregado dos Estados Unidos seria de 0,6%, significando que essa é a perda de produto nacional resultante da má alocação de recursos devido à política tributária.

4. ALGUMAS SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA OS PROBLEMAS GERADOS PELA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

As seções anteriores desta dissertação mostraram, teorica e empiricamente, que a competição tributária pode gerar ineficiências econômicas ou externalidades. Portanto, dados os diversos tipos de problemas que podem ser causados pela descentralização não-coordenada, a questão que se coloca diz respeito às suas possíveis soluções. De fato, desde que a literatura econômica começou a tratar da competição tributária, algumas soluções teóricas têm sido apontadas com o objetivo de resolver seus problemas. No entanto, a maioria dessas soluções é de difícil ou indesejável aplicação prática, como a tributação no destino e a centralização do poder federativo, respectivamente. Mais recentemente, dado o agravamento dos conflitos competitivos, várias iniciativas de coordenação e cooperação intergovernamental ou internacional têm sido sugeridas. A seguir, serão apresentadas algumas dessas soluções, dando-se especial ênfase àquelas que envolvem, efetivamente, viabilidade e importância práticas no combate à competição tributária.

4.1 - CENTRALIZAÇÃO DO PODER FEDERATIVO

A solução tradicional tem apontado para o fortalecimento do Governo Federal, seja por meio da provisão centralizada de bens públicos ou do estabelecimento de um sistema de transferências que internalize as externalidades geradas pela competição tributária. Entretanto, a total centralização não parece ser a solução mais adequada. Em primeiro lugar, apesar de resolver as ineficiências, a centralização traz, em seu bojo, outros problemas com semelhante grau de importância. O principal deles, talvez, seja a tomada de decisão sem considerar as demandas - ou necessidades - efetivas dos cidadãos. É natural que os governos locais, estando mais próximos dos cidadãos, possam melhor identificar suas demandas e, conseqüentemente, saibam melhor como alocar os recursos públicos.

Portanto, especialmente nas federações de grande extensão territorial, é praticamente impossível governar de maneira fortemente centralizada, pois isso traria, em última instância, distorções e ineficiências alocativas análogas àquelas geradas pela competição tributária. Além disso, mesmo que a centralização resolvesse os problemas competitivos internos de uma federação, seria muito difícil aplicar a mesma solução para a competição internacional.

Nesse sentido, torna-se desaconselhável a simples opção pelo fortalecimento do poder central, até mesmo porque, com o fim de grande parte dos regimes ditatoriais e a crescente liberdade democrática, a descentralização pode ser considerada, atualmente, uma tendência mundial. No entanto, cabe ao governo central um importante papel: o de atuar como “supervisor” e “controlador” das ações competitivas dos governos subnacionais, priorizando os interesses da federação em detrimento de ganhos locais. Para isso, o governo central deve possuir poder suficiente para agir de forma a contrabalançar eventuais desequilíbrios gerados pela competição tributária. Desse modo, a interveniência do governo central se daria mediante a regulamentação e monitoramento das ações competitivas dos governos locais, e não visando a centralizar a tomada de decisões econômicas e políticas da federação.

4.2 - CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES QUE ZELEM PELO AMBIENTE COMPETITIVO SAUDÁVEL

Considerando que, na prática, é utópico imaginar a eliminação total das disputas competitivas, seria bastante útil o estabelecimento de alguma convenção que pudesse determinar a partir de que momento uma jurisdição passa a agir de modo nocivo à federação (ou um país passa a prejudicar as relações econômicas internacionais). De certa forma, isso vem sendo feito, apesar que de uma maneira pouco precisa, ao se utilizar dois conceitos que são conhecidos por “competição tributária saudável” e “competição tributária nociva”.

Poder-se-ia, por exemplo, fixar uma faixa de alíquotas dentro da qual estados ou países pudessem competir livremente. Dentro desse limite de segurança, a competição poderia, até mesmo, estimular uma menor carga tributária para um mesmo nível de serviços públicos, mediante a busca de um melhor desempenho da administração governamental. Essa situação seria considerada como uma “competição saudável”. Porém, caso alguma jurisdição não respeite a alíquota mínima e tente atrair os fatores econômicos a despeito de serviços públicos insuficientes, salários mais baixos ou descontrole ambiental, seria considerada um “competidor nocivo”. Em recente Informe¹⁰, a OCDE reconheceu a distinção entre regimes tributários “aceitáveis” e “nocivos”. *“If the spillover effects of particular tax practices are so substantial that they are concluded to be poaching other countries’ tax bases, such practices would be doubtlessly labelled “harmful tax competition”.*

¹⁰ Vide seção seguinte (4.3), intitulada “Adesão às recomendações da OCDE”, para maiores detalhes sobre o referido Informe.

Entretanto, essas definições só fazem sentido se houver uma estrutura institucional capaz de aplicá-las e monitorá-las. Ademais, seria necessário existir algum tipo de sanção para aquelas jurisdições que jogam deslealmente em sua política tributária. Em âmbito federativo, o papel regulador do governo central é de fundamental importância nessa questão, sobretudo se coordenado com representantes dos governos sub-nacionais, que devem ter bastante clara a relevância de se discutir os problemas federativos de forma colegiada, já que os ganhos individuais serão sempre menores do que as perdas coletivas em um processo de competição tributária nociva. Assim, a federação deve buscar o desenvolvimento de instituições sólidas e democráticas que zelem pela continuidade da organização federativa mediante a existência de uma competição intergovernamental saudável. A mesma solução poderia ser aplicada ao ambiente internacional, pois é notória a falta de uma instituição que zele pela justa prática tributária entre os países. Essa lacuna torna-se cada vez mais evidente à medida que se agravam os problemas competitivos entre as nações e, sobretudo, quando a política tributária de um país afeta substancialmente a economia dos demais.

Portanto, da mesma forma que o mundo pós-guerra decidiu lutar contra as práticas desleais de comércio internacional, inclusive mediante a criação de organizações especializadas na matéria (como o antigo *General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*, atual Organização Mundial do Comércio - OMC), é necessária a criação de instituição semelhante que combata as práticas desleais de tributação internacional. Certamente, essas práticas prejudicam a competição econômica saudável, distorcem a alocação ótima de recursos e agravam a delicada situação fiscal em que se encontram vários países¹¹.

4.3 - ADESÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ FISCAL DA OCDE¹²

Uma importante iniciativa no campo da contenção da competição tributária foi dada, recentemente, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1996, a OCDE foi requisitada a “desenvolver medidas para conter os efeitos distorcivos da competição tributária nociva sobre as decisões de investimento e financiamento e suas conseqüências para as bases tributárias nacionais, e apresentar um informe em 1998”.¹³ O Informe que resultou desse projeto foi aprovado pelo Conselho da OCDE em 9 de abril de 1998, adotando recomendações dirigidas aos países-membros e buscando desenvolver um diálogo com países não-membros. Luxemburgo e Suíça abstiveram-se de participar da aprovação do Informe em nível do Conselho. O Informe é

¹¹ A importância e urgência dessa idéia ficaram patentes durante a realização da 32ª Assembléia Geral do Centro Interamericano de Administradores Tributários (CIAT), em maio de 1998, onde, em particular, o Sr. Vito Tanzi, do Fundo Monetário Internacional, e a Secretaria da Receita Federal do Brasil defenderam essa posição.

¹² Todos os conceitos e definições utilizados nesta seção foram retirados do documento “Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue”, da OCDE.

¹³ Essa requisição foi endossada pelo G-7, que expediu a seguinte nota (constante do documento *Harmful Tax Competition*, OCDE, p. 7): “Finally, globalisation is creating new challenges in the field of tax policy. Tax schemes aimed at attracting financial and other geographically mobile activities can create harmful tax competition between States, carrying risks of distorting trade and investment and could lead to the erosion of national tax bases. We strongly urge the OECD to vigorously pursue its work in this field, aimed at establishing a multilateral approach under which countries could operate individually and collectively to limit the extent of these practices”.

dividido em três partes: a primeira apresenta uma visão geral do problema da competição tributária, a segunda define fatores que buscam identificar “Paraísos Fiscais” e “Regimes Tributários Preferenciais Nocivos” e, por último, a terceira parte propõe 19 recomendações, de ampla extensão, para o combate às práticas fiscais nocivas.

O Informe inicia-se reconhecendo os efeitos benéficos da globalização sobre o bem-estar e o padrão de vida em todo o mundo, mediante a alocação e a utilização mais eficiente dos recursos. Entretanto, adverte que a globalização também gera impactos negativos quando cria novas maneiras pelas quais os agentes econômicos podem minimizar ou evadir impostos e pelas quais países podem desenvolver políticas tributárias orientadas a atrair os fatores móveis. Nesse sentido, considera que esses tipos de contribuinte e de governo são “*free riders*” que se beneficiam dos serviços públicos prestados pelos países não competidores, sem contribuir para seu financiamento.

A OCDE orienta seu Informe, em um primeiro momento, para as “práticas competitivas nocivas”, assim consideradas quando um país “rouba” a base tributável de outro. Ao fixar sua alíquota incidente sobre as atividades móveis em níveis significativamente inferiores aos de outros países, um Paraíso Fiscal ou um Regime Tributário Preferencial Nocivo geram os seguintes prejuízos: distorcem os fluxos de investimentos financeiros e reais; corroem a integridade e a justiça das estruturas tributárias; alteram o nível e a composição desejados dos impostos e das despesas públicas; causam uma mudança indesejada, sobrecarregando o ônus da carga tributária sobre os fatores menos móveis, como o trabalho, a propriedade e o consumo; e aumentam o custo administrativo e de cumprimento tributário sobre os fiscos e os contribuintes.

Em seguida, o Informe identifica três situações onde o imposto cobrado por um determinado país, incidente sobre atividades geograficamente móveis, é inferior àquele que seria cobrado sobre a mesma renda em outro país: o primeiro país é um paraíso fiscal e, como tal, geralmente não impõe nenhum imposto sobre a renda, ou somente um nominal; o primeiro país obtém receitas importantes provenientes do imposto sobre a renda de pessoas físicas ou jurídicas, mas seu sistema tributário apresenta características preferenciais que permitem que os rendimentos relevantes sejam tributados a uma alíquota reduzida ou não sejam sujeitos à imposição tributária; e, por último, o primeiro país obtém receitas importantes provenientes do imposto sobre a renda de pessoas físicas ou jurídicas, mas a alíquota efetiva aplicada geralmente é inferior àquela que se aplica no segundo país.

A partir dessas situações, a OCDE buscou, na medida do possível, distinguir o conceito de “Paraíso Fiscal” de “Regimes Tributários Preferenciais Nocivos”: “*While the concept of tax haven does not have a precise technical meaning, it is recognised that a useful distinction may be made between, on one hand, countries that are able to finance their public services with no or nominal income taxes and that offer themselves as places to be used by non-residents to escape tax in their country of residence and, on the other hand, countries which raise significant revenues from their income tax but whose tax system has features constituting harmful tax competition*”. Dessa forma, a OCDE deu um importante passo na definição de fatores que identificam se um país é um Paraíso Fiscal ou um Regime Tributário Preferencial Nocivo, o que é, sem dúvida, altamente relevante para a implementação efetiva de medidas de contenção da competição tributária nociva. Os

fatores-chave para a identificação de Paraísos Fiscais, segundo a OCDE, são: a não imposição de impostos ou somente imposição de impostos nominais; a falta de intercâmbio efetivo de informação¹⁴; a falta de transparência; e a não existência de atividades substanciais¹⁵. Por sua vez, os Regimes Tributários Preferenciais Nocivos podem ser identificados pelas seguintes características: alíquotas efetivas baixas ou zero¹⁶; isolamento (*ring fencing*) dos regimes¹⁷; falta de transparência; e falta de intercâmbio efetivo de informação. Há, ainda, outros fatores que podem auxiliar na identificação de países que utilizam práticas tributárias nocivas, como, por exemplo: definição artificial da base tributária, não adesão aos princípios internacionais de preços de transferência, utilização do sistema de tributação territorial da renda, possibilidade de negociar bases ou alíquotas tributárias e existência de sigilo bancário.

Identificados e relatados todos esses problemas, o Informe, em sua última parte, admite que “os governos não podem ficar esperando enquanto suas bases tributáveis são erodidas pelas ações de Paraísos Fiscais e Regimes Tributários Preferenciais Nocivos que oferecem aos contribuintes maneiras de reduzir um imposto que, de outro modo, seria devido a esses governos”. Assim, é necessário se implementar medidas que possam combater esses efeitos nocivos. A OCDE reconhece que, tipicamente, essas medidas têm sido implementadas mediante ações unilaterais ou bilaterais de governos, mas que, entretanto, medidas desse tipo são limitadas porque a competição tributária é um problema de natureza global. Assim, é necessário estabelecer uma ação coordenada em nível internacional, pois “*coordinated action is the most effective way to respond to the pressures created in the new world of global capital mobility*”. A OCDE, iniciando esse processo, preceituou 19 Recomendações que visam a combater a competição tributária nociva. Essas recomendações são divididas em três categorias: Recomendações concernentes à legislação doméstica; Recomendações concernentes aos tratados tributários; e Recomendações para a intensificação da cooperação internacional. Dentre elas, destaca-se a recomendação de criação de um Fórum internacional com o objetivo de avaliar os regimes (existentes ou propostos) em países-membros e não membros, de analisar a efetividade das medidas de combate à competição tributária nociva e examinar se uma jurisdição enquadra-se no conceito de paraíso fiscal. Além disso, um ano após a primeira

¹⁴ “*Tax havens typically have in place laws or administrative practices under which businesses and individuals can benefit from strict secrecy rules and other protections against scrutiny by tax authorities thereby preventing the effective exchange of information on taxpayers benefiting from the low tax jurisdiction*”.

¹⁵ “*The absence of a requirement that the activity be substantial is important since it would suggest that a jurisdiction may be attempting to attract investment or transactions that are purely tax driven*”.

¹⁶ “*A low or zero effective tax rate on the relevant income is a necessary starting point for an examination of whether a preferential tax regime is harmful. A zero or low effective tax rate may arise because the schedule rate itself is very low or because of the way in which a country defines the tax base to which the rate is applied*”.

¹⁷ “*Some preferential tax regimes are partly or fully insulated from the domestic markets of the country providing the regime. The fact that a country feels the need to protect its own economy from the regime by ring-fencing provides a strong indication that a regime has the potential to create harmful spillover effects. Ring-fencing may take a number of forms, including:*

- *a regime may explicitly or implicitly exclude resident taxpayers from taking advantage of its benefits;*
- *enterprises which benefit from the regime may be explicitly or implicitly prohibited from operating in the domestic market*”.

reunião do Fórum, uma lista com os nomes dos países considerados paraísos fiscais deverá ser apresentada. Certamente, essa pode ser considerada como uma das iniciativas de maior relevância já tomadas por uma organização internacional para o combate da competição tributária.

4.4 - HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

Dentre as possíveis soluções para os problemas gerados pela competição tributária, a harmonização tributária é, indubitavelmente, a que tem despertado maior interesse, tanto no meio acadêmico como entre economistas governamentais. De fato, a discussão acerca da harmonização tem crescido substancialmente, sobretudo em âmbito internacional, nos debates envolvendo as áreas de integração regional. No entanto, a literatura econômica ainda encontra-se em estágio embrionário na análise do tema e, por isso, seus resultados sobre a eficiência alocativa e o bem-estar social não estão plenamente estabelecidos. Conforme citado por Keen (1987), *“But despite the fact that harmonisation has been on the policy agenda for some decades - or perhaps because of it - the welfare consequences of such tax coordination have received little attention. As a result, the economic case for harmonisation has been - at best - obscure”*.

De certa forma, pode-se, inclusive, afirmar que há divergências no que tange ao próprio conceito de harmonização tributária. Alguns a definem como o estabelecimento de uma alíquota única por parte de distintos estados ou países; outros a vêem apenas como uma convergência das alíquotas rumo a um patamar específico, permitindo que as alíquotas variem dentro de uma determinada banda. Há, ainda, a possibilidade da fixação de uma alíquota mínima, o que pode - ou não - ser entendido como um tipo de harmonização tributária. A discussão, entretanto, torna-se mais profunda quando passa a envolver, também, a harmonização das bases de cálculo, benefícios tributários e hipóteses de incidência do imposto, dentre outros. Afinal, de nada adiantaria a simples convergência das alíquotas nominais, enquanto a tributação efetiva permanece discrepante.

Apesar dessa amplitude conceitual, há um consenso em torno do objetivo da harmonização tributária: a negociação de um acordo entre diversos governos para estabelecer uma estrutura tributária “comum”, de modo a impedir a proliferação da prática competitiva nociva entre os mesmos e, portanto, evitar a corrosão de suas receitas tributárias. Assim, a harmonização pode ser entendida como um acordo político que busca solucionar os problemas gerados pela competição tributária. Por outro lado, a harmonização pode surgir como uma resultante do processo competitivo, pois é natural se supor que aqueles estados ou países que possuem tributação mais alta tendam a reduzi-la ao perderem receitas para seus competidores. Comparando-se esses dois casos, a importante questão a ser respondida diz respeito ao nível de carga tributária que acaba por ser imposto à sociedade - possivelmente alto no primeiro caso e, certamente, baixo no segundo.

Neste ponto, abre-se um interessante - e antigo - debate entre os economistas que são favoráveis e os que são opositores à competição intergovernamental, discutindo se ela é ou não um meio para se atingir a eficiência econômica. Essa discussão vestiu nova roupagem e encontra-se, atualmente, crescendo em importância. O novo debate envolve, de um lado, os defensores da harmonização tributária (e, conseqüentemente, contrários à

competição) e, de outro, aqueles que pensam justamente o oposto. De certa forma, essa discussão também faz ressurgir um outro debate tradicional da teoria econômica: o da tributação uniforme - ou, em outras palavras, harmonizada - *versus* a tributação ótima¹⁸. Esse debate encontra-se bem analisado no trabalho de Frey e Eichenberger (1996) intitulado “*To harmonize or to compete? That’s not the question*”, cujas idéias serão aqui apresentadas. A discussão é assim sintetizada pelos autores: “*Tax harmonization is normally advocated because it reduces economic distortions, and tax competition because it reduces political distortions. Thus, there exists a conflict between harmonization and competition, and we are tempted to formulate the implied trade-off by a possibility frontier relating economic and political distortions.*” De fato, as ineficiências geradas pela tributação são um resultado plenamente estabelecido pela teoria econômica e podem ser agravadas caso haja competição tributária entre as diversas jurisdições. Conseqüentemente, a harmonização tributária pode diminuir essas ineficiências, favorecendo que a alocação econômica ocorra em ambiente tributário neutro. Isso porque, conforme Frey e Eichenberger, “*welfare theory demands the imposition of harmonized taxes, which means that producers and consumers are to carry the same tax burden for the same economic activities*”. A harmonização, portanto, age em prol da competição econômica saudável, ou seja, da eliminação das distorções econômicas.

Por outro lado, a teoria da escolha pública define como distorções políticas os desvios entre a política governamental e as preferências dos cidadãos, gerados pelo fato de que, após eleitos, os políticos perseguem seus próprios objetivos, nem sempre coincidentes com as demandas de seus eleitores. Utilizando esse conceito, a harmonização tributária é vista como um instrumento gerador de distorções políticas, pois permite que os governos adotem uma tributação alta e uniforme, impedindo que os contribuintes possam buscar a combinação entre carga tributária e serviços públicos que mais lhe agrada. Em verdade, a possibilidade do eleitor-contribuinte migrar entre diversas jurisdições é um importante mecanismo que faz com que os governos respeitem as preferências de seus cidadãos. A competição tributária favorece esse mecanismo, contrariamente à harmonização tributária.

Há uma analogia muito interessante, feita por Cnossen (1990), comparando a harmonização tributária à prática do cartel: “*Tax harmonization may be compared with cartelization ... may be described as a process whereby governments of independent nation-states conclude agreements on the level and the structure of their tax systems: the type of tax that will be levied, the basis of assessment that will be employed, and the rates that will be applied. It is then possible that the tax burden is raised to a higher level than would have been the case without the agreement*”. No entanto, apesar dessas semelhanças, o autor afirma que a harmonização tributária é vista como algo positivo, contrariamente aos cartéis. “*It cannot be denied that tax harmonization looks surprisingly like cartelization. Yet, thus far, tax harmonization, unlike ‘smelly’ cartelization, has had an aura of great respectability*”. De fato, Frey e Eichenberger também concordam que a harmonização

¹⁸ Não é objeto deste trabalho posicionar-se a favor ou contra qualquer um dos lados, até mesmo porque, como qualquer *trade-off* econômico, essa não é uma questão a ser decidida na base do “certo ou errado”, mas sim de uma escolha social que deverá ponderar e julgar a quantidade ideal de competição e harmonização para determinada sociedade, isto é, aquela que gera o maior nível de utilidade para seus cidadãos.

tributária tem sido vista positivamente tanto por acadêmicos como por membros do governo. Há três principais razões para isso, que são analisadas a seguir.

Primeiramente, quanto à visão da teoria econômica, essa assume que o governo é uma entidade maximizadora de bem-estar, agindo sempre em prol de seus cidadãos. Assim, a teoria parte do princípio de que o sistema democrático funciona perfeitamente, não produzindo distorções políticas. Em decorrência, na presença apenas de distorções econômicas, os teóricos assumem que a harmonização tributária é a opção correta a ser seguida na busca da eficiência alocativa. Ou seja, a solução poderia ser outra se as distorções políticas também fossem incorporadas ao modelo.

Em segundo lugar, no que concerne à posição dos funcionários governamentais, a proposta de harmonizar tributos parece ser mais plausível do que a de competir, pois essa última significaria rivalidades entre as jurisdições que os próprios funcionários representam. Além disso, a harmonização pressupõe um planejamento tributário por parte de estados ou países, o que implica uma razoável previsão das receitas a serem arrecadadas e sua distribuição entre os participantes do acordo. Todos esses motivos vão muito mais ao encontro dos interesses dos burocratas do que simplesmente esperar o resultado “de mercado” gerado pela competição tributária. Em suma, os autores afirmam que *“one may state that people rarely meet in commissions to stimulate competition, but rather to suppress it by harmonizing tax policy, and government policy more generally”*.

Por último, quanto à classe política, o interesse pela harmonização é devido ao fato de que, em ambiente não competitivo, os eleitores-contribuintes não têm como comparar as políticas tributárias das diversas jurisdições e, assim, não podem protestar ou mudar de domicílio fiscal. Sem dúvida, essa é uma situação bem confortável para os políticos, que evitam sofrer os desgastes da competição interjurisdicional, tendo seus interesses protegidos pelo “cartel” da harmonização tributária.

Portanto, seja por razões de caráter econômico - o aumento da eficiência e do bem-estar - ou pelo favorecimento a determinados grupos de interesse, a harmonização tem sido apontada como uma solução factível para o problema da competição tributária. Por motivos óbvios, o tema tem sido bastante discutido pelos países da União Européia e, por isso mesmo, grande parte da literatura econômica relativa à harmonização tributária está aplicada sobre as propostas da Comissão Européia. De fato, para muitos economistas, a harmonização seria a única opção realista para a resolução dos problemas tributários da Europa Unificada. Na opinião de Sinn (1990), *“A Europe with competing tax systems and unrestricted migration would be like an insurance market where the customers can select their company and pay the premium after they know whether or not a loss has occurred. There are only two options for avoiding this dilemma. One is to introduce binding redistribution contracts with the government of choice. ... The other, more practicable, option is simply to harmonize tax rates via collective agreements between the European governments or, more or less equivalent, to allocate all redistributive activities to a central European government. With a collective planned harmonization, rather than one enforced by the competition of tax systems, Europe would not have to give up its social achievements, and it would not have to suffer the tax-induced distortions described”*.

No entanto, apesar dessa corrente em prol da harmonização tributária e de já ter havido várias propostas da Comissão Européia rumo a esse objetivo, a harmonização *de facto* nunca ocorreu. A explicação para a dificuldade da instituição prática de um acordo pró-harmonização pode dever-se ao fato de que alguns agentes econômicos sofrerão perdas com o processo. A harmonização implica que algumas das vantagens tributárias usufruídas por determinados grupos serão eliminadas e, assim, haverá incentivos para barrar o processo de convergência dos tributos. Além disso, mesmo após instaurada a harmonização, os incentivos para que os contribuintes evadam impostos e que os governos desviem-se do cartel são grandes. Por isso, Frey e Eichenberger crêem que a tributação efetiva será menos harmonizada do que a tributação nominal e, assim, algum grau de competição entre as jurisdições será reinstalado. Na opinião dos autores, *“Reality is thus characterized by a combination of official harmonization with (mostly unofficial) disharmonization of government policy. The ‘ideal’ world projected by formal economic models of harmonized taxes (e.g., Sinn, 1990) disregards the incentives created by the very fact of harmonization to re-establish differences in taxation and regulation”*.

Por último, para completar a presente análise sobre a harmonização tributária, será apresentada, a seguir, uma breve síntese dos principais argumentos e resultados estabelecidos pela teoria econômica sobre o tema. Dessa forma, a presente dissertação passa a abranger o “estado das artes” da literatura econômica não somente em relação à competição tributária, mas também sobre o seu “contrário”, isto é, a harmonização tributária. Vale mencionar que a maioria dos estudos realizados sobre harmonização tributária baseia-se na experiência européia. Isso porque, devido à necessidade de estabelecer uma tributação neutra no âmbito do mercado comum, os países europeus vêm discutindo o assunto por alguns anos e várias propostas já foram sugeridas e/ou implementadas pela Comunidade. Apesar disso, a harmonização tributária, entendida como a unificação das alíquotas e legislações, ainda não ocorreu, nem mesmo para o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). A opção atual para o IVA foi o estabelecimento de uma alíquota mínima, dada a grande oposição de alguns países relativamente à adoção de uma alíquota única. Quanto aos impostos sobre a renda, as divergências de alíquotas ainda são grandes, para não se falar na existência de paraísos fiscais, como Luxemburgo, e de países que protegem totalmente o sigilo bancário, como a Suíça¹⁹. Tudo isso tem tornado a implementação da harmonização tributária uma árdua tarefa. A grande contribuição da teoria econômica tem sido tentar mostrar os ganhos potenciais de um processo de harmonização. Entretanto, sendo um tema ainda muito recente, os resultados não estão plenamente estabelecidos, havendo divergências de opiniões sobre seus impactos em relação à eficiência econômica e ao bem-estar social.

O trabalho de Keen (1987) baseou-se nas propostas para o IVA que estavam sendo discutidas pela Comissão Européia na época, mas que ainda continuam bastante atuais. A questão que Keen tentou responder diz respeito ao fato de que as propostas da Comissão não visavam à eliminação das distorções existentes no sistema tributário europeu, mas apenas à convergência parcial das alíquotas dos impostos. Provavelmente, a alíquota

¹⁹ A Suíça, apesar de não pertencer à União Européia, desempenha um papel importante na competição fiscal intra-comunitária devido às características de seu sistema bancário.

comum deveria ser calculada mediante a aplicação de algum tipo de média das alíquotas então adotadas pelos países-membros. Segundo o autor, problemas de *second-best* surgem imediatamente ao analisar uma política como essa, pois não é claro por que um sistema distorcivo com uma alíquota média comum deve ser necessariamente preferido a vários sistemas distorcivos com alíquotas distintas. O autor desenvolveu um modelo para verificar o impacto sobre o bem-estar de reformas tributárias multilaterais e chegou a uma conclusão interessante: utilizando um modelo padrão de comércio internacional, uma convergência das alíquotas domésticas rumo à uma média comunitária apropriada pode gerar uma melhoria de Pareto²⁰. Para isso, no entanto, é necessária a existência de um sistema de compensações entre os países, pois quando se adota uma alíquota média, necessariamente, há uma melhora para alguns países e uma piora para outros. Por isso, conforme o próprio autor ressalta, “*compensation would generally be required for harmonization to generate an actual Pareto improvement*”. No entanto, as dificuldades políticas de um sistema de transferências entre países distintos é óbvia.

Em trabalho recente, Delipalla (1997) aprofunda o modelo de Keen, pois mesmo dez anos depois, e apesar da introdução da alíquota mínima e da abolição das fronteiras fiscais, a questão da alíquota única ainda continua a ser debatida na União Européia. A autora mantém a estrutura do trabalho de Keen, incorporando na análise a hipótese de que a arrecadação é utilizada para financiar bens públicos (o estudo de Keen supõe que a receita tributária volta aos cidadãos na forma de uma transferência *lump-sum*). Portanto, Delipalla pretende averiguar se o resultado de Keen se mantém quando uma alteração na alíquota muda o nível de bens públicos ofertados. O resultado principal do trabalho é que, assumindo neutralidade da arrecadação global, ou seja, caso as receitas tributárias sejam constantes para o conjunto de países em questão, a harmonização gera, potencialmente, uma melhoria de Pareto caso seja possível utilizar dois tipos de transferências: entre governos - para que nenhum país tenha suas despesas públicas afetadas - e entre consumidores - para que os consumidores de cada país possam se beneficiar da alocação mais eficiente do consumo. Mais uma vez, a fraqueza do resultado reside na necessidade da utilização de transferências compensatórias entre países, o que parece uma proposta bastante irrealista para ser mantida no longo prazo²¹. Na prática, a introdução da alíquota mínima já forçou a que três países tivessem que aumentar sua tributação para adequarem-se às regras da Comunidade. Caso ocorra a adoção de uma alíquota média, aqueles países que tributam abaixo dessa média terão que exigir um maior esforço tributário de seus cidadãos, provocando descontentamento e possível evasão fiscal. Por outro lado, os países que possuem tributação mais alta não terão como continuar financiando o padrão de bens e serviços públicos atualmente colocados à disposição de sua sociedade. A solução para esse impasse ainda não foi encontrada pela União Européia, mostrando, de fato, o distanciamento entre a teoria e a prática.

²⁰ Isso acontece porque, a preços mundiais constantes, a perda de peso morto em cada país é função estritamente convexa do vetor de alíquotas domésticas. Assim, a perda de peso morto global também é uma função convexa e, portanto, se reduz quando há a convergência das alíquotas pré-existentes rumo à uma determinada média. Note que a soma de funções convexas também é uma função convexa.

²¹ A própria autora reconhece isso, afirmando que o princípio de Pareto não pode ser usado como um critério para escolhas sociais na maioria das situações reais onde alterações de políticas econômicas produzem ganhadores e perdedores.

Nesse sentido, o estudo de Perraudin e Pujol (1991) utilizou um modelo de equilíbrio geral para mensurar o impacto das medidas de harmonização fiscal sobre a economia francesa. Os autores trabalharam com a hipótese de que o processo de harmonização imporá à França duas medidas principais: a redução da alíquota do IVA - e posterior substituição da tributação indireta pela direta para a manutenção do nível de receitas - e redução do nível de tributação da poupança²². Os resultados apontaram para uma perda de bem-estar de cerca de 1% do PIB. No entanto, os autores advertem que seria importante realizar o mesmo estudo para outros países da Comunidade, pois se os ganhos dos demais países fossem suficientes para compensar os perdedores, a política de harmonização seria desejável.

Em resumo, a principal conclusão que pode ser tirada desses estudos é que, apesar de parecer ser um instrumento eficiente no combate à competição, a harmonização tributária apresenta enormes dificuldades práticas em sua implementação. Em verdade, nenhum país ou estado quer perder autonomia sobre seu sistema tributário, até mesmo porque a tributação significa, atualmente, muito mais do que o poder de arrecadar; significa, sobretudo, o poder de isentar e atrair investimentos. Portanto, é claro que a discussão em torno do tema deverá continuar nos próximos anos, sendo necessária, no entanto, uma melhor definição de conceitos, escopo e impactos desse instrumento.

5. CONCLUSÃO

O presente texto apresentou considerações teóricas e empíricas que demonstram os resultados ineficientes da competição tributária. Essas ineficiências ocorrem, sobretudo, devido à existência de externalidades, pois os governos não levam em consideração as repercussões de suas ações sobre outros governos, sejam elas positivas ou negativas. Dessa forma, a alíquota do imposto será fixada fora do nível ótimo, geralmente em nível abaixo do ótimo, frustrando a arrecadação tributária esperada. Conseqüentemente, o nível de bens e serviços públicos ofertados também estará abaixo do desejado.

No entanto, apesar das conseqüências indesejadas da competição tributária predatória, as soluções para o problema não são tão imediatas. Algumas delas, como a centralização governamental, não são recomendadas, por não se adequarem à moderna tendência de descentralização, e por não poderem ser utilizadas, por motivos óbvios, em ambiente internacional. Outras, como a harmonização tributária, apresentam sérias dificuldades de implementação, por necessitarem de um consenso entre todos os governos envolvidos, inclusive daqueles que se beneficiam do processo competitivo.

Portanto, deve-se buscar, na prática, algum tipo de coordenação fiscal que permita colocar a federação ou o País em um ponto de equilíbrio do *trade-off* competição versus harmonização. De fato, é inegável que se deseja conceder autonomia fiscal aos governos subnacionais e, em certa medida, essa autonomia pode gerar uma competição tributária

²² Vale ressaltar que, em 1997, a alíquota do IVA francês era de 20,6% enquanto que o IVA alemão incidia a 15%. Há países que tributam ainda mais fortemente que a França, como, por exemplo a Dinamarca, que possui alíquota de 25%. A média dos países da União Européia foi de 19,3%, enquanto que a média de todos os países da OCDE foi de 17,2%.

saudável. No entanto, o País deve estipular regras claras que determinem quando essa competição passa a ser considerada nociva ou passa a lesar os interesses maiores da federação. Uma medida legal simples que permite controlar esse problema é a estipulação de alíquotas mínimas a serem cobradas pelos governos subnacionais.

Em qualquer caso, porém, mesmo quando há concessão de benefícios dentro de um ambiente competitivo considerado "saudável", é de substancial importância que exista a obrigatoriedade de elaboração de "orçamento de renúncia fiscal". Mais ainda, é preciso a elaboração de estudos de custo-benefício que explicitem à população os reais custos da concessão de benefícios tributários. Somente dessa forma, será possível dar mais transparência ao processo competitivo, minimizando a possibilidade de "degradação" do sistema tributário.