

**INSTITUIÇÕES DE MERCADO E COMPETIÇÃO INTERJURISDICIONAL:
BREVES ANOTAÇÕES SOBRE A GUERRA FISCAL DO ICMS**

Adson Thiago Oliveira Silva¹

Resumo: Este artigo busca interpretar, a partir dos cânones da teoria econômica, o fenômeno da guerra fiscal do ICMS como uma manifestação das leis de mercado aplicadas nas relações interjurisdicionais no âmbito da federação brasileira. A análise é precedida de uma breve revisão da literatura sobre os conceitos de instituições, mercado e federalismo fiscal. A seguir, é realizada uma análise das condições institucionais e econômicas que propiciaram a competição fiscal entre os estados brasileiros sobre o ICMS, após a segunda metade da década de 1990, assim como a avaliação de alguns resultados decorrentes dessa prática. Por fim, encaminham-se algumas reflexões sobre as perspectivas da competição fiscal no Brasil e as dificuldades em relação a propostas de reformas tributárias que buscam mitigar a autonomia dos entes subnacionais sobre a definição de suas bases tributárias.

Palavras-chave: guerra fiscal; ICMS; federalismo fiscal; competição de mercado.

1. INTRODUÇÃO

As duas instituições que coordenavam as sociedades primitivas eram a tradição e a religião, não havendo um poder político organizado e institucionalizado. Posteriormente, nas sociedades escravagistas, a religião e o Estado antigo tornaram-se as principais instituições que organizavam a vida social. No capitalismo, finalmente, as instituições básicas que organizam as sociedades passaram a ser o Estado moderno e o mercado (BRESSER PEREIRA, 2018).

À luz dessa atual arquitetura de organização social, o Estado constitui-se, basicamente, na instituição que coordena a sociedade por meio da lei e das políticas públicas, ou seja, é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante. O mercado, por sua vez, é a instituição, regulada pelo Estado, que coordena as atividades econômicas competitivas (BRESSER-PEREIRA, 2018).

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela UCSAL. Especialista em Planejamento Tributário e Economia do Setor Público. Mestrando em Economia pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Auditor Fiscal da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo. E-mail: adsont@hotmail.com.

É muito comum, sobretudo em debates mediados por ideologias, que essas instituições sejam antagonizadas, ou seja, colocadas em polos de interesses conflitantes. No presente artigo, entretanto, optou-se por trilhar por um caminho diferente dessas oposições, na medida em que o que se busca é verificar comportamentos típicos, verificados nos mercados competitivos, no exercício do poder de tributar pelos estados-membros de uma Federação e eventuais benefícios oriundos dessa prática. Isto é, o mercado coordenando as ações do Estado.

A literatura econômica aborda essa dinâmica do relacionamento entre Estado e mercado a partir de duas correntes principais e, também, antagônicas. A primeira entende que o setor público deve agir similarmente ao setor privado e, portanto, a competição interjurisdicional, por exemplo, da mesma forma que nos mercados concorrenciais, conduz à eficiência das decisões estatais (TIEBOUT, 1956). A segunda corrente, *a contrario sensu*, pugna que a competição entre governos é fonte de distorções econômicas, especialmente no tocante à provisão não ótima de bens públicos (ATKINSON; STIGLITZ, 2015).

Os estados e as regiões brasileiras, ao longo do século XX, procuraram atrair investimentos geradores de emprego, produção, renda e crescimento econômico. Existem registros de disputas fiscais entre estados desde a década de 1920 (NASCIMENTO, 2008). A partir da segunda metade do século passado, no entanto, grande parte dos investimentos foi executado ou, pelo menos, direcionado pelo governo central para determinadas regiões (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Por isso mesmo, há certo consenso na literatura de que somente com a promulgação da Constituição de 1988 é que houve um efetivo fortalecimento dos entes subnacionais, sobretudo em relação a concessão de maior autonomia para o exercício do seu poder de tributar, propiciando, dessa forma, as condições para um efetivo processo de competição fiscal horizontal.

Esse trabalho, portanto, a partir de uma perspectiva teórica-analítica-argumentativa, busca retomar a discussão sobre a guerra fiscal do ICMS, interpretando-a sob o enfoque da competição, isto é, valendo-se do pressuposto de que tal fenômeno nada mais é do que a aplicação das leis de mercado para os estados. Como roteiro para essa investigação, tem-se, além desta introdução, uma segunda seção, em que se propõe uma breve revisão da literatura sobre instituições, mercado e federalismo fiscal, a fim de se emoldurar um quadro teórico de como é compreendido o funcionamento de um mercado competitivo e, também, como o tema da competição permeia a discussão normativa e positiva acerca do funcionamento de Estados federados. No terceiro tópico, situa-se a

análise das condições institucionais e econômicas que propiciaram a competição fiscal entre os estados brasileiros. Adiante, analisa-se a competição fiscal em torno do ICMS no Brasil, após a segunda metade da década de 1990, assim como são sucintamente apreciadas propostas recentes de reformas tributárias, que tiveram por objetivo acabar com a guerra fiscal. Por derradeiro, encaminham-se as considerações finais e algumas questões para aprofundamento futuro sobre o tema.

2. INSTITUIÇÕES, MERCADO E FEDERALISMO FISCAL: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

2.1 DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÕES

O estudo das instituições, no decorrer do século XX, ganhou bastante relevância para a compreensão do funcionamento das economias, formando-se inclusive um programa específico de pesquisa denominado de institucionalismo ou economia institucional.

A demarcação semântica do que venham a ser “instituições”, no entanto, é uma tarefa árdua, considerando as múltiplas construções do seu significado por diversos autores dessa tradição do pensamento econômico e social. Souza (2021) corrobora essa dificuldade quando menciona se tratar o termo instituição “amplo e de difícil delimitação”.

Ante a polissemia em torno do termo instituição, para os propósitos do presente trabalho, restringir-se-á às definições pontificadas por Douglas North, Malcolm Rutherford e Geoffrey Hodgson.

Para North (1990), instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Consequentemente, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre homens, quer seja ele político, social ou econômico. Rutherford (1994) define instituições como sendo uma regularidade de comportamento ou uma regra que possui aceitação geral pelos membros de um grupo social, que discrimina comportamentos em situações específicas e que se autopolícia ou é policiada por uma autoridade externa. Hodgson (2001), por sua vez, menciona instituições como sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais.

Souza (2021) traz ainda a possibilidade de que as instituições sejam de natureza formal ou informal. As instituições formais compreendem aquelas estruturas e regras

derivadas do arcabouço constitucional-legal que organiza uma sociedade. As informais compreendem valores, crenças, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, delineando o elenco de comportamentos esperado e aceito em um contexto social particular.

Depreende-se dessas definições que as instituições moldam os comportamentos dos agentes econômicos ao mesmo tempo em que são também moldadas por estes. O quadro institucional de uma sociedade confere segurança para que os agentes econômicos gerem e acumulem riqueza. Para o institucionalismo, portanto, é imprescindível a construção de um ambiente institucional adequado, a fim de que seja possível o desenvolvimento material de uma sociedade.

É nesse sentido que ganha importância a compreensão do ambiente institucional em torno da interação entre Estado e mercado, no contexto de competição interjurisdicional, e suas possíveis consequências para o desenvolvimento de uma sociedade. Esse tema, é bem verdade, pode ser examinado sob ângulos distintos, conquanto essa análise comporte avaliações políticas, jurídicas, sociais e econômicas. O *approach* aqui proposto está centrado na dimensão econômica, recorrendo-se, todavia, de forma subsidiária e tangencial, a aspectos legais e políticos, do debate em torno da interação entre Estado e mercado no contexto da competição fiscal entre jurisdições.

2.2 DEFINIÇÃO DE MERCADO

O mercado é a instituição, regulada pelo Estado, que coordena as atividades econômicas competitivas (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Uma outra definição possível é a que concebe o mercado como um conjunto de instituições em que são realizadas transações econômicas (SANDRONI, 1999). O mercado, nesse sentido, expressa a maneira como se organiza as relações de troca pelos agentes econômicos, aqui compreendidos os indivíduos, as empresas e os governos.

Garófalo e Carvalho (1995, p. 340) trazem outra interessante conceituação de mercado como: “o conjunto de pontos de contato, segundo os quais os compradores e os ofertantes de recursos produtivos ou de determinado produto, ou grupo de produtos finais, e os usuários e prestadores de um serviço ou grupo de serviços estabelecem as condições contratuais de compra e venda ou de prestação de serviço, e concretizam os negócios resultantes do acordo”.

Pelo até aqui exposto, fica evidente que essas perspectivas acerca dos mercados procuram concebê-los como estruturas sociais e não meros mecanismos abstratos como é comum na abordagem neoclássica. Para o *mainstream*, o mercado é um ponto de equilíbrio entre oferta e procura ao qual se chega pela ação independente, soberana e atomizada dos agentes que não guardam qualquer tipo de relação permanente uns com os outros. Em outros termos, cuida-se, em suma, de uma análise fundada no equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva.

No entanto, Plein e Filippi (2010) ressaltam a limitação ou incompletude da análise *mainstream* neoclássica, vez que não é dada a devida importância ao papel desempenhado pelas instituições, nem mesmo a pressuposição de que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas.

À luz dessas contribuições teóricas, é possível extrair-se uma síntese em que se compreende o mercado por uma estrutura social, mediada por instituições, em que os agentes econômicos, sob condições de competição, estabelecem relações de troca.

Ultrapassado esse preâmbulo conceitual, entretanto, é preciso avançar sobre a compreensão de eficiência nos mercados. Como ponto de partida, a literatura associa a eficiência dos mercados à existência de um ambiente de competição. Nessa senda, mercados em que existem um maior número de agentes ofertantes e demandantes, isto é, um ambiente atomizado, é a condição que mais favorece o alcance de transparência, simetria de informações e, conseqüentemente, preços justos, traduzindo melhor eficiência.

É bem verdade que a teoria econômica prevê hipótese em que um menor número de agentes produzindo determinado bem ou serviço pode chegar a preços mais eficientes do que em um ambiente de ampla concorrência. Trata-se daquilo denominado na literatura de monopólios naturais, situação em que o custo médio de produção diminui à medida que aumenta a escala de produção, de forma que é mais eficiente a produção por um só agente do que de maneira pulverizada. Todavia, é cediço que atualmente as evidências empíricas para a adoção de um monopólio natural são cada vez mais restritas, o que lhe relega a condição de uma excepcionalidade ou mesmo uma mera condição hipotética.

Nesses termos, é plausível a compreensão da competição fiscal interjurisdicional como um mercado em que os agentes disputam a alocação de investimentos. Nesse mercado, tem-se como agentes as empresas, que buscam a melhor alocação e retorno para os investimentos, e, do outro lado, os governos, que ofertam vantagens fiscais com o intuito de alavancar o desenvolvimento de suas regiões. Tem-se, com isso, uma situação

em que o mercado passa a coordenar as ações do setor público relacionadas a suas políticas tributárias e de desenvolvimento regional. E, assim como nos mercados concorrenciais, quanto maior for a competição fiscal entre as jurisdições subnacionais, possivelmente melhores e mais produtivas serão as alocações de recursos e o retorno dos investimentos do lado das empresas, e mais eficiente deverá ser o governo para que detenha as condições de sobrevivência e manutenção no ambiente de competição fiscal.

Entretanto, há visões divergentes e restrições em relação a aplicação de leis de mercado na orientação das ações do setor público. Pereira (2006), por exemplo, apresenta que um primeiro ponto a ser considerado é que as decisões do setor público não se dão pela busca da maximização de lucro (e nem sempre por maximização de receita), mas, em face da dinâmica do processo político, atuam em busca da busca da maximização do bem-estar da sociedade e de outros objetivos eleitorais. Além disso, os benefícios resultantes da eficiência concorrencial dos mercados, requer, via de regra, um grande número de agentes envolvidos, o que é difícil de ser verificado em ambiente de competição interjurisdicional, dada a limitação do número de participantes e, sem contar, o nível de interação existente entre eles.

2.3 FEDERALISMO FISCAL

Atualmente, no mundo, temos 28 países que se autoproclamam federativos ou são amplamente considerados como tal, no universo de 193 internacionalmente reconhecidos, com territórios, governos e relações econômicas consolidadas. Apesar de representar somente 15% das jurisdições, abrigam mais de 40% da população mundial (ANDERSON, 2009).

As federações hoje existentes no mundo surgiram em diferentes circunstâncias, cada qual como resultado de opções políticas ou de razões históricas próprias. No entanto, Anderson (2009) salienta que a opção federativa é adotada, geralmente, para congregar, em um novo país, regiões até então separadas, ou para reorganizar um país até então unitário. Pode, também, resultar de ambos os processos.

O federalismo possui, basicamente, duas dimensões: a política, que compreende a distribuição espacial do poder de legislar, que caracteriza, nos Estados modernos, a forma precípua de manifestação política; e a econômica, na qual será dada maior ênfase neste trabalho, que é denominada na literatura de federalismo fiscal, ou seja, o sistema de

distribuição das receitas e alocação dos recursos no contexto das relações interjurisdicionais.

Outro exame busca analisar, de forma imbricada, as dimensões política e econômica dos modelos federativos a partir da taxonomia dual cooperativo e competitivo. O primeiro assenta-se sobre mecanismos de aproximação, cooperação e auxílio das esferas de governo, ou seja, tem-se a solidariedade como elemento constituinte desse modelo de federação. O segundo parte de que em uma federação os entes que a integram são parceiros iguais, com atribuições de competências e autoridades distintas, com exceção daquelas em que haverá concorrência, primando-se, nesse caso, pela autonomia (liberdade) das partes componentes da federação.

Segundo Azevedo (2005), o debate sobre o federalismo fiscal começa a ganhar maior corpo após a crise vivenciada pelo sistema capitalista em 1929, basicamente em decorrência da relevância que passou a ter a política fiscal para superação dos desafios desse momento. Reforçou-se, a partir de então, a constatação de que o funcionamento dos mercados apresenta falhas, devendo o setor público atuar por meio de sua política fiscal, de gastos e tributação, para corrigi-las.

No contexto das abordagens sobre federalismo fiscal, a competição interjurisdicional, vertical ou horizontal, tem obtido singular espaço, conquanto toca no aspecto do desenho do equilíbrio de forças entre os níveis de governo (vertical) e entre entes localizados no mesmo nível (horizontal). Decerto, o equilíbrio em uma federação é um objetivo desafiador, fazendo que haja a necessidade permanente de criação e manutenção de mecanismos institucionais, como regras de transferências governamentais, por exemplo, para correção de eventuais distorções que concorram para o acirramento de desequilíbrios verificados.

Há, na literatura, ainda, um interessante *approach* que defende que uma maior descentralização fiscal contribui para maior eficiência do setor público, aqui traduzida, em uma perspectiva mais liberal, por governos menores ou, em linguagem econômica, a formatação de governos mais próximos das preferências dos pagadores de tributos.

Nessa direção, Rodden (2003) advoga que a maior competição fiscal, resultante da descentralização, limita o crescimento dos gastos dos governos. Parte do argumento de que quanto maior a autonomia para definição das bases tributárias e alíquotas, por uma jurisdição, há maior probabilidade de haver governos menores, isto é, mais eficientes. Esse mesmo autor, ademais, traz evidências empíricas, para uma amostra de 29 países, utilizando dados em painel, indicando que onde há menor descentralização fiscal, ou seja,

onde entes subnacionais são financiados, preponderantemente, via transferências, crescem mais rapidamente as suas despesas do que aqueles em que há maior descentralização fiscal, isto é, em que há maior esforço, por parte dos entes subnacionais, para financiar os seus programas com receitas próprias. Edwards e Keen (1996), analisando não o fenômeno da competição fiscal no âmbito de uma federação, mas entre países, ressaltam também a competição fiscal como uma restrição útil aos formuladores de políticas públicas.

Em síntese, tem-se que o federalismo é uma resultante da articulação entre as regras do jogo (etapa constitucional-legal) e o impacto dessas regras no sistema econômico (etapa funcional). A análise de um sistema federativo não deve se restringir, com isso, a aspectos formais da relação entre os entes federados. É preciso, também, avaliar como os atores se comportam, adotam estratégias e como agem diante das regras institucionais estabelecidas (AZEVEDO, 2005). Em outros termos, como se processa esse jogo, a partir de mecanismos de cooperação e competição entre os entes federados, com o fito de se encontrar soluções de equilíbrio que, em última instância, garantam as condições de existência da própria federação.

Dado o até aqui exposto, mister se faz avançar na análise dessa institucionalidade e sua funcionalidade, aplicadas à realidade brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988 e seus desdobramentos na competição fiscal que tem se verificado em torno do ICMS pelos estados-membros de sua federação.

3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, PLANO REAL E ESTABELECIMENTO DAS CONDIÇÕES DA COMPETIÇÃO FISCAL HORIZONTAL EM TORNO DO ICMS

A Constituição Federal de 1988 é um marco institucional importante no processo de descentralização fiscal no Brasil. Ela rompe com uma tradição de centralização e, por conseguinte, baixa autonomia fiscal dos entes subnacionais desde a promulgação de sua primeira Carta Magna em 1824, ainda sob a égide do Império (AZEVEDO, 2005).

A centralização política e fiscal decorre do processo formativo da nação brasileira e, posteriormente, não poderia ser diferente na configuração de sua forma federativa de Estado. Dulci (2002) ressalta que a história do país é marcada pela articulação das partes do território em um conjunto razoavelmente coeso, sendo a federação brasileira resultante de um processo de reorganização de um Estado unitário que resolve se descentralizar política e economicamente.

De maneira diferente, ocorreu o processo de formação da federação norte-americana, o que explica, em grande medida, historicamente, maior autonomia política dos seus estados-membros vis a vis aos que integram a federação brasileira. Ou seja, enquanto lá a federação é fruto de um movimento centrípeto, em que colônias confederadas renunciaram a parcela de sua autonomia para formar uma união federal, aqui, o movimento foi do tipo contrário, isto é, centrífugo, em que um Estado unitário se descentralizou.

A Constituição brasileira de 1988, portanto, consubstanciou uma inflexão no modelo federativo brasileiro, representando o êxito de um longo movimento político de busca pelo fortalecimento de estados e municípios, no que tange a maior participação no bolo tributário, e, também, maior autonomia para legislar sobre suas fontes próprias de receita.

É bem verdade que a história costuma ser marcada por movimentos pendulares, e, no tocante ao federalismo, caracterizado por tensões ou antagonismos, em que, de um lado, forças tendem a unidade e centralização; e, do outro, devido à diversidade e à distribuição espacial do poder, o Brasil não poderia ser uma exceção. Isso porque, em que pese o movimento descentralizador, do ponto de vista fiscal, representado pela constituição de 1988, após a sua promulgação, é dado início a um movimento gradual de reação centralizadora, pela União, em relação à participação no bolo tributário, por meio da criação de tributos (contribuições sociais) cujo produto da arrecadação não é compartilhado com estados e municípios.

Muito disso é explicado pela falta de sintonia que houve entre a descentralização de receitas e políticas públicas a serem conduzidas pelos entes federativos (LIPARIZI, 2006). Ou seja, houve a descentralização de receitas da União para estados e municípios sem a equivalente descentralização de competências ou encargos administrativos, o que resultou na fragilização da situação fiscal da União e no seu movimento por recomposição de sua participação no bolo tributário. Tem-se, assim, que o processo de consolidação do modelo federativo brasileiro é dinâmico, ainda não encerrado e muito menos estabilizado com a Constituição de 1988.

Em que pese esse movimento e contramovimento em torno da descentralização fiscal, fato é que houve significativo aumento da autonomia dos entes subnacionais após a Constituição de 1988, sendo isso uma condição importante para deflagração da competição fiscal em torno do ICMS na década de 1990.

Outro fator relevante foi, indubitavelmente, o Plano Real, o mais engenhoso e exitoso plano de estabilização econômica já implementado no país. Após várias tentativas fracassadas, desde a década de 1980, de se reduzir a inflação de forma duradoura, o Plano Real, enfim, alcançou esse objetivo.

É cediço que a estabilidade do nível de preços é um fator crucial para o cálculo econômico e, por consequência, para a tomada de decisões de investimentos pelos agentes econômicos. Nesse sentido, após essa importante conquista para a sociedade brasileira, que foi a estabilidade monetária, uma série de investimentos, que estavam sobrestados desde a década de 1980, passaram a adquirir viabilidade, começando-se, então, toda uma corrida, pelos estados brasileiros, para recepcioná-los em seus respectivos territórios. Só a título de exemplo, os investimentos estrangeiros diretos, na segunda metade da década de 1990, foram 18,41 vezes superiores, em média, ao observado na primeira metade desse mesmo período (NASCIMENTO, 2008).

Por derradeiro, outro marco institucional importante na década de 1990 foi a edição da Lei Complementar n.º 87/1996 (Lei Kandir), que fixou as regras gerais a serem observadas e aplicadas pelos estados em relação ao ICMS. O aludido diploma normativo pretendia acabar com a guerra fiscal em torno do ICMS, aprimorando ineficazes mecanismos de sanção constantes na Lei Complementar n.º 24/1975. Entretanto, considerando a resistência de alguns estados, que não queriam renunciar à utilização do ICMS como instrumento de suas políticas de desenvolvimento regional, foi construído um acordo político pelo veto presidencial dos dispositivos que proibiriam a guerra fiscal, consolidando-se, dessa forma, um ambiente institucional favorável à competição fiscal interjurisdicional no país.

4. GUERRA FISCAL DO ICMS, PROPOSTAS DE REFORMAS TRIBUTÁRIAS E O OBSTÁCULO DA MANUTENÇÃO DA AUTONOMIA FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

Desde a formação da federação brasileira, a questão regional está no centro dos debates sobre os conflitos entre as unidades federadas, sendo esse um ponto de difícil solução na ausência de uma estratégia de desenvolvimento regional conduzida pelo Governo Central. Para Rezende (2012), a dimensão desses conflitos cresce quando as condições econômicas ampliam as oportunidades de investimentos e ganham-se novos contornos após a abertura da economia e o avanço de novas tecnologias aplicadas ao processo produtivo, como verificado justamente na década de 1990.

Concomitantemente a esse cenário de melhoria das condições econômicas, observa-se que o rápido processo de urbanização das décadas anteriores despejou nas cidades brasileiras um contingente numeroso de pessoas, sobretudo jovens, em busca de melhores condições de vida. Na ausência de uma política nacional de desenvolvimento desenhada para tratar dessas questões, a realidade política se sobrepõe à legalidade. É diante desse cenário, portanto, que a competição fiscal em torno do ICMS se estabeleceu, tendo em vista a necessidade, pelos governadores, de atendimento de demandas socioeconômicas represadas no país e com desdobramentos em seus territórios e sobre suas populações.

Assim, o que se convencionou chamar, de forma até pejorativa, de guerra fiscal, nada mais é do que a competição promovida pelos estados brasileiros pela atração de investimentos privados para os seus respectivos territórios, por meio da concessão de incentivos financeiro-fiscais relacionados ao ICMS. Para uma melhor ilustração desse fenômeno, Nascimento (2008) utiliza a ideia de um “leilão”, praticado pelos estados, para definição geográfica de novos investimentos privados. O próprio conceito de leilão já remete para um mecanismo de mercado concorrencial.

Delfim Netto (in BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996) menciona de que é direito de estados eficientes, isto é, que gastam menos com pessoal e sua manutenção administrativa, poder instituir tributos mais baratos do que outros. Segundo seu raciocínio, a competição fiscal nada mais é do que aplicar as leis de mercado para as jurisdições subnacionais. Indo além, expõe haver um certo contrassenso no debate econômico brasileiro quando se busca mais competição para o setor privado e, na contramão, maior restrição concorrencial para o setor público.

Resgata-se, com essa visão, a ideia presente na literatura, já abordado alhures, de que a competição fiscal funciona realmente como uma restrição útil ao crescimento dos governos, posto que é fixada como condição de competitividade nesse mercado que os estados sejam eficientes do ponto de vista do controle de suas despesas correntes. E, tratando-se de um ambiente de mercado, em que as empresas demandam melhor alocação e retorno para os seus investimentos e, do outro lado, os governos, que ofertando vantagens fiscais, buscam alavancar o desenvolvimento de suas regiões, formata-se, provavelmente, uma equação socioeconômica de soma não nula, isto é, com resultados positivos para todas as partes, conforme preconiza a teoria dos jogos.

Adentrando agora no debate sobre as restrições à competição fiscal no Brasil, Delfim Netto (in BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996) credita o malogro de propostas

de reformas tributárias, que tinham esse objetivo, ao longo das últimas décadas, ao fato delas não estarem em conexão com a formação histórica do sistema tributário nacional, que vem sendo marcada pela luta por maior autonomia fiscal pelos entes subnacionais. Logo, para ele, o problema das propostas não é de fundamentação econômica, mas de dissonância histórica. Em resumo, é preciso, à luz da tradição formativa do sistema tributário brasileiro, dar liberdade para que os estados tenham o sistema tributário que desejarem, podendo, dessa forma, criar suas próprias condições institucionais para definir o preço dos seus tributos por mecanismos de mercado, e não o contrário.

Varsano (1996) menciona que o processo de evolução do sistema tributário ao longo de um século contém muitos ensinamentos que não convém apenas deixar guardados em gavetas de arquivos históricos. É preciso, portanto, que estejam vivos nas mentes daqueles que, por ofício ou circunstância, dedicam-se ao aprimoramento da tributação. Por isso mesmo, tem sido comum se verificar boas ideias, do ponto de vista teórico, não prosperarem em termos de mudança institucional, por não se dar a adequada consideração ao meio ou ao processo histórico em que se inserem.

Vejam os que recentemente duas tentativas de reforma da tributação de bens e serviços no Brasil, mais uma vez, naufragaram. Trata-se das reformas consubstanciadas nas PEC nº 45 e 110, ambas de 2019. A primeira de iniciativa da Câmara dos Deputados e a segunda do Senado Federal. Apesar de eventuais distinções entre essas duas propostas, partiam de uma mesma premissa, que é a aglutinação de vários tributos incidentes sobre a produção, circulação de mercadorias, prestação de serviços e faturamento das empresas, em uma única espécie tributária, denominada de Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS). Outro ponto que atacavam é a busca pela uniformização das regras tributárias em todo o território nacional, o que acabaria, ou dificultaria bastante, a competição fiscal horizontal entre estados e mesmo entre municípios.

Novamente, verifica-se que essas propostas de reforma tributária se esbarraram na dissonância histórica, conquanto tenham ido na contramão daquilo que tem sido a tendência evolutiva do sistema tributário nacional, que não é diminuir a autonomia dos entes subnacionais em legislar sobre suas próprias fontes de receita, mas, ao contrário, fortalecê-la. Varsano (1996) diz que a lentidão é uma característica importante da evolução do sistema tributário nacional. Afinal, uma reforma tributária afeta todos os agentes econômicos e alterações radicais, que provocam instantaneamente enormes mudanças de preços relativos da economia e/ou variações abruptas na carga tributária são capazes de gerar o caos econômico. A lentidão, dessa forma, é uma barreira criada pelos

próprios agentes econômicos para se protegerem desse tipo de risco. Uma reforma para ser viável, segundo esse mesmo autor, precisa obedecer a lógica do processo de evolução.

Rezende (2012), por sua vez, defende que a alegada perda de autonomia tem sido equivocadamente associada a um enfraquecimento da Federação, quando, na realidade, entende que a principal razão para esse enfraquecimento é o acirramento de conflitos e antagonismos. Para esse autor, o fortalecimento do regime federativo não requer a existência de territórios fiscais distintos, como os que foram sendo construídos no Brasil. Como os entes federados compõem uma só nação, o sistema tributário, nesse sentido, precisa ser concebido em bases nacionais.

Talvez uma possibilidade para o aperfeiçoamento da tributação sobre bens e serviços, principalmente em relação ao ICMS, é dar continuidade na transição da tributação da origem para o destino, o que seria possível por meio da diminuição gradual das atuais alíquotas interestaduais. Veja que isso se iniciou ainda no ICM, predecessor do ICMS, e vem sendo paulatinamente implementado. Inicialmente, a diminuição das alíquotas interestaduais desde a Resolução do Senado Federal n.º 65/70, passando pela 22/89, que fixou as atuais alíquotas praticadas, e, por último a 13/12, que alterou a alíquota somente nas operações com produtos importados. A Lei Kandir, ao desonerar as exportações, também foi nessa mesma direção. Por último, a Emenda Constitucional n.º 87/15, que instituiu a repartição de receitas entre os estados de origem e destino das mercadorias nas operações para consumo final, especialmente no *e-commerce*. Todas essas medidas vão na direção de se converter a tributação do ICMS para o destino, porém, diferentemente do proposto nas PECs nº 45 e 110, obedecem a lógica evolutiva do imposto, não se criando, assim, revoluções ou descontinuidades tributárias.

Um outro ponto que merece destaque, no contexto atual da competição fiscal em torno do ICMS, foi a edição da Lei Complementar n.º 160/2017, que materializou um grande acordo dos estados brasileiros pela convalidação de todos os incentivos fiscais, concedidos à revelia da legislação ao longo do tempo, e fixou prazos para o fim desses incentivos. Dessa forma, buscou-se racionalizar o processo de competição fiscal, harmonizando-o com a legalidade. Outrossim, foi uma construção necessária para melhorar o ambiente de segurança jurídica, na medida em que conferiu um horizonte de previsibilidade em relação a estabilidade das regras do jogo, condição essencial para o cálculo econômico e, por conseguinte, para a tomada de decisões relacionadas a investimentos nos próximos anos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um sistema tributário jamais é perfeitamente adequado ao ambiente econômico ao qual se aplica. Em que pese essa realidade, não é possível, nem desejável, que sejam promovidas alterações nas regras de tributação toda vez que ocorram mudanças nas condições econômicas. É preciso, portanto, que se busque a estabilidade das características básicas da tributação, preservando-se, com isso, a manutenção de sua lógica evolutiva sempre que forem necessários ajustes ou aperfeiçoamentos em face de sua compatibilização a novos cenários econômicos.

O fenômeno da guerra fiscal em torno do ICMS parece ser um desses movimentos de adequação da tributação ao ambiente econômico. Ocorre que, nesse caso, as adequações foram coordenadas pelo mercado, traduzindo mecanismos de concorrência, e não por convencionais processos de reformas institucionais, por meio dos quais se busca fixar novos parâmetros regulatórios que deem conta de normatizar realidades resultantes de inovações no domínio econômico. Em suma, foi um mecanismo utilizado para fazer frente aos desafios de um novo tempo inaugurado no país, após a conquista da estabilidade monetária e, por conseguinte, a reabilitação de um ambiente propício ao investimento.

É cediço, no entanto, que uma importante consequência da globalização dos mercados é a crescente mobilidade das bases tributárias tradicionais, o que interfere diretamente em uma das questões centrais do federalismo fiscal, que é a repartição dos poderes de tributar. Isso porque, em que pese a evolução do federalismo brasileiro caminhar na direção da concessão de maior autonomia fiscal aos entes subnacionais, do outro lado, o ambiente econômico hodierno pressiona pela harmonização internacional dos padrões de tributação, o que necessariamente impõe uma redução da autonomia dos governos subnacionais.

Mais uma vez, portanto, projeta-se um cenário desafiador para o Brasil, no tocante à adequação de suas instituições fiscais, notadamente tributárias, para fazer frente a uma melhor inserção no mercado internacional, tendo que enfrentar o dilema de compatibilizar a competitividade de sua economia com a lógica evolutiva de seu sistema tributário.

Esse trabalho, portanto, buscou retomar esse debate em torno da competição fiscal do ICMS, atualizando-o diante do quadro de mudanças institucionais recentes, bem como propostas de reformas tributárias que não lograram êxito em se converter em alterações do marco regulatório da tributação de bens e serviços no país. É bem verdade que uma

série de questões ficaram em aberto, primeiro, porque nunca foi o objetivo exaurir a matéria, e, segundo, em razão de sua natureza teórica-analítica-argumentativa, optou-se por não recorrer a métodos econométricos disponíveis para demonstração empírica dos efeitos da competição fiscal em torno do ICMS, após a segunda metade da década de 1990.

Essas questões em aberto, todavia, podem ser objeto de futuras explorações analíticas sobre o tema, avançando-se, quantitativamente e qualitativamente, na compreensão desse fenômeno. Outra discussão, também, que fica para futuras reflexões em torno do aperfeiçoamento das ações do setor público, é o seu grau de permeabilização às leis econômicas que regem a atuação dos agentes privados, sobretudo quando expostos ao ambiente de competição e a demanda pela eficiência, como as condicionadas nos mercados concorrenciais.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. E. **Lectures on Public Economics**. Princeton: University Press, 2015.
- AZEVEDO, G. W. D. de. **Cooperação e Competição no Federalismo Fiscal brasileiro durante a Nova República: Aspectos Políticos e Fiscais**. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, 2005.
- BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- DULCI, O. S. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil**. Curitiba: Revista de Sociologia Política, N. 18, 2002.
- EDWARDS, J; KEEN, M. **Tax competition and Leviathan**. European Economic Review, V. 40, N. 1, 1996.
- GARÓFALO, G. L.; CARVALHO, L. C. P. de. **Teoria microeconômica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HODGSON, G. M. **A evolução das instituições: uma agenda para a pesquisa teórica futura**. Rio de Janeiro: Econômica, V. 3, N. 1, 2001.

LIPARIZI, F. B. **Descentralização fiscal no Brasil: evolução e tendências recentes**. Brasília: Universidade de Brasília - UNB, Dissertação de Mestrado em Administração, 2006.

NASCIMENTO, S. P. do. **Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes**. São Paulo: Revista de Economia Aplicada, V. 12, N. 4, 2008.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

PEREIRA, J. R. S. **Competição fiscal e Interação Estratégica no Brasil: Teoria e Evidência**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, Dissertação de Mestrado em Economia, 2006.

PLEIN, C.; FILIPPI, E. E. **Os mercados e a teoria econômica das instituições**. Rio de Janeiro: Revista Estudos Sociedade e Agricultura, V. 18, N. 2, 2021.

REZENDE, F. (Coord.). **ICMS, gênese, mutações, atualidade e caminhos para a recuperação**. Rio de Janeiro: FVG, 2012.

_____. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODDEN, J. **Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government**. Cambridge: University Press, 2003.

RUTHERFORD, M. **Institutional economics: then and now**. Journal of economic perspectives, V. 5, N. 3, 2001.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SOUZA, A. P. de. **Instituições e estratégias de desenvolvimento (breve abordagem das teorias institucionais)**. Goiânia: Kelps, 2021.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. **Política industrial e desenvolvimento**. São Paulo: Revista de Economia Política, V. 26, N. 2, 2006.

TIEBOUT, C. M. **A pure theory of local expenditures**. Journal of Political Economy, V. 64, N. 5, 1956.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, V. 27, N. 1, 1996.

_____. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 500).