
GLOBALIZAÇÃO, FEDERALISMO E TRIBUTAÇÃO

Fernando Rezende*

Resumo

A globalização financeira, a ampliação crescente das trocas internacionais e a formação de blocos econômicos regionais apontam para novos desafios à consolidação de regimes federativos. No cerne dessa questão está o problema da autonomia fiscal. A imposição de controles e limites ao gasto, ao endividamento e à competência dos governos subnacionais para instituir e regular tributos enfatizam a necessidade de reforçarmos os laços que podem aumentar a cooperação na Federação. Este artigo aborda a relação entre globalização, federalismo e tributação e aponta para o risco de desintegração nacional, propiciado por novas oportunidades de relacionamento econômico com regiões de países vizinhos, na ausência de reformas que reforcem o caminho do federalismo cooperativo e promovam a coesão nacional.

** Assessor especial do ministro Alcides Tápias – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e professor da Fundação Getúlio Vargas.*

1 Introdução: Autonomia Federativa e Princípios Tributários

Uma das preocupações importantes no desenho de sistemas tributários em regimes federativos é assegurar o necessário equilíbrio entre a repartição de competências impositivas e a autonomia financeira dos entes federados. Em tese, a repartição das competências deveria guardar uma estreita relação com o alcance territorial das principais bases tributárias, de modo a estabelecer laços mais sólidos de responsabilidade entre o governo e o cidadão-eleitor e a limitar as possibilidades de deslocamento do contribuinte para evitar o pagamento do imposto. Na prática, o problema é mais complexo, pois nem sempre o modelo ideal é capaz de assegurar o equilíbrio mencionado.

No modelo ideal, as três principais bases tributárias conhecidas – renda, consumo e propriedade – seriam repartidas de acordo com o princípio de mobilidade dessas bases e de modo a estabelecer uma relação mais estreita entre o contribuinte e o poder público encarregado da sua administração. Assim, a propriedade imobiliária, fisicamente imutável, ficaria no campo das competências municipais, enquanto o consumo, que se concentra em um espaço mais amplo, deveria ser objeto de tributação pelos governos estaduais ou provinciais. Ao governo nacional seria reservada a competência para impor tributos sobre a renda originada em qualquer parte do país.

Claro está que a aderência a uma recomendação dessa natureza é impossível de ser encontrada. Por um lado, as diversidades regionais, com respeito ao tamanho da população, renda ‘per capita’, padrões culturais, capacidade administrativa e carências sociais, não permitem acomodar as necessidades financeiras de cada ente federado com base numa rigorosa repartição das três bases tributárias mencionadas. Por outro lado, as flutuações cíclicas da economia recomendam opções mais diversificadas para evitar uma indesejável instabilidade nas receitas orçamentárias que comprometem a administração eficiente dos orçamentos públicos.

Na realidade, cada federação adota a solução mais compatível com suas especificidades, não sendo possível falar da existência de um

padrão. Se as desigualdades regionais são grandes, o equilíbrio entre a repartição de competências e a autonomia federativa depende de um eficiente sistema de transferências compensatórias, capaz de equilibrar os interesses dos estados mais desenvolvidos, que preferem mais autonomia para tributar, e os dos estados mais atrasados, que necessitam complementar suas fracas possibilidades de arrecadação com transferências promovidas pelo poder central.

Outro elemento que afeta as decisões sobre o grau de descentralização fiscal e sobre a natureza dos tributos atribuídos à competência de estados e municípios é a capacidade administrativa. Com frequência, alega-se que uma baixa capacidade administrativa não permite maiores avanços com respeito ao aumento das competências dos governos subnacionais para instituir e arrecadar os impostos modernos, o que acaba por conduzir a soluções mais centralizadas para evitar a perda de qualidade do sistema.

De qualquer modo, a busca do equilíbrio federativo implica maior diversidade de opções tributárias, quase sempre centradas na existência de múltiplas incidências indiretas sobre o consumo de mercadorias e serviços. Tributos cumulativos, de mais fácil cobrança e fiscalização, convivem com formas mais modernas de tributação do consumo, a exemplo do imposto sobre o valor agregado, gerando distorções e ineficiências que prejudicam o contribuinte e a competitividade da economia. Em consequência, fica mais difícil conciliar as necessidades próprias de uma federação com a rigorosa observância dos princípios clássicos de eficiência e equidade na tributação.

A globalização e a formação de mercados comuns e uniões econômicas alteram a situação vigente e introduzem novos desafios para o equilíbrio fiscal em federações. Com a remoção das barreiras à livre circulação de mercadorias e serviços em toda a região abrangida pela união econômica, as diferenças de tratamento tributário também precisam ser removidas, sob pena de prejuízo para os membros do bloco que mantiverem impostos que penalizam a produção, os investimentos e a exportação. Por seu turno, as pressões por harmonização fiscal produzem um efeito positivo com respeito à necessidade de maior atenção aos princípios tributários que

asseguram a integração competitiva ao mercado comum e à economia global.

O objetivo deste 'paper' é, portanto, o de examinar as conseqüências tributárias da integração econômica para o caso específico de países que adotam a forma federativa de organização. Para tanto, um breve comentário sobre o processo de harmonização fiscal em uniões econômicas precede a análise das conseqüências da globalização para a autonomia federativa e o equilíbrio regional. Esta, por sua vez, constitui o pano de fundo sobre o qual se assenta a proposta de um novo federalismo fiscal capaz de conciliar as necessidades da harmonização tributária com as exigências da eficiência econômica e da cooperação intergovernamental. Algumas reflexões sobre o futuro são apresentadas ao final, a título de conclusão.

2 O Processo de Harmonização Fiscal em Uniões Econômicas

Ultrapassado o estágio inicial de formação de uma união econômica, com a unificação da política tarifária, a harmonização dos sistemas tributários passa a ser uma imperiosa necessidade. Não por acaso, a Comunidade Européia trilhou, desde o início, o caminho da harmonização tributária. O ritmo e a velocidade com que esse caminho pode ser percorrido dependem da magnitude das diferenças preexistentes e das pressões externas que interferem no seu desenrolar. Com o avanço da globalização, a influência das pressões externas é agora mais forte do que no passado, implicando a necessidade de se avançar bem mais rapidamente hoje, em comparação com o ritmo observado na experiência européia, ao longo das últimas quatro décadas.

As pressões por harmonização fiscal oriundas da globalização dos mercados manifestam-se, inicialmente, e com mais intensidade, no mercado financeiro. Como o dinheiro é a mercadoria que circula com maior facilidade e rapidez, práticas tributárias muito diferenciadas nesse mercado, em economias maduras, penalizam os países que fugirem ao padrão aceitável internacionalmente, exigindo uma rápida necessidade de ajustamento (o rebaixamento das alíquotas

do Imposto de Renda de pessoas e de empresas, promovido pelos Estados Unidos, em 1986, provocou uma rodada semelhante nos países europeus). Países em desenvolvimento, cujas margens de rentabilidade do capital investido forem mais favoráveis do que o padrão vigente, teriam um espaço extra para manter uma diferença de tratamento, mas, à medida que se integram mais ao mercado internacional, esse espaço tornar-se-á mais estreito.

Tomados em conjunto, as pressões externas e os interesses coletivos da união econômica apontam para um desfecho rápido com respeito à harmonização tributária do mercado financeiro. Na conclusão desse percurso, a tributação dos fluxos financeiros deve ser abolida e o imposto incidente sobre o resultado das aplicações realizadas (lucros, dividendos, juros, etc.) deve ser ajustado ao padrão internacional, em curto espaço de tempo. Para a tributação da renda, Vito Tanzi (1995) aventa a possibilidade de o avanço da integração econômica internacional forçar o retorno de um imposto cedular sobre a renda familiar, para que a renda do capital (juros e dividendos, por exemplo) adapte-se mais facilmente à globalização do mercado financeiro, eliminando as vantagens hoje concedidas por paraísos fiscais.

No mercado de produtos, as mudanças são mais lentas. Distâncias, hábitos de consumo, barreiras não tributárias ao comércio oferecem uma razoável margem de manobra para a tributação. Nesse caso, as pressões externas podem ser sentidas com menos intensidade, mas as exigências da união econômica são onipresentes. Eliminadas todas e quaisquer restrições à livre circulação de mercadorias e serviços no interior do bloco, a abolição das assimetrias tributárias assume total prioridade.

Conforme se mencionou, o caminho trilhado pela Comunidade Européia nesse particular precisa, agora, ser percorrido com maior velocidade. A substituição de múltiplas incidências sobre o processo produtivo por um imposto de base ampla sobre o consumo de mercadorias e serviços, segundo o método do valor agregado, tal como o adotado na Comunidade Européia, já foi feita, ainda que parcialmente, por quase todas as economias ocidentais. Isso permite avançar mais rapidamente na harmonização tributária, com

base na adoção de regras uniformes para o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) para atender aos apertados calendários de implementação de novas propostas de formação de uniões econômicas em outras partes do mundo.

A menor mobilidade encontrada no mercado de trabalho sugere que aí são encontradas as maiores resistências à harmonização. Crescentes barreiras à imigração, principalmente de mão-de-obra menos qualificada, decorrentes dos elevados índices de desemprego, fazem que as pressões internacionais, nesse caso, sejam menos relevantes. Em uniões econômicas, diferenças culturais e lingüísticas também amortecem a pressão por maior harmonia nos tributos incidentes sobre a mão-de-obra.

No mercado de trabalho, a preocupação com a harmonização é substituída pela exigência de desoneração. Nesse caso, o que provoca mudanças é a necessidade de reduzir os custos de produção decorrentes de pesados encargos trabalhistas, para ganhar melhores condições de competir no mercado internacional.

Conciliar as necessidades de harmonização tributária para a formação de uniões econômicas com os problemas fiscais de uma federação é uma tarefa que ainda carece de maiores estudos e reflexões. O ponto focal, na busca dessa conciliação, deve estar na reavaliação do princípio da autonomia federativa. Quanto mais se avança no rumo da harmonização tributária, menor fica o espaço para o exercício da capacidade impositiva dos governos subnacionais. De outra parte, quanto mais se avança na formação de uma união econômica, maiores são as restrições impostas à gestão orçamentária de todos os entes federados. As próximas seções buscam reunir alguns argumentos a esse respeito.

3 Globalização e Autonomia

Juntamente com a globalização dos mercados, a consolidação de blocos econômicos regionais vem impondo crescentes limites à autonomia dos Estados nacionais. O fortalecimento das instituições encarregadas de exercer o controle e a fiscalização do comércio e arbitrar os conflitos decorrentes do não-cumprimento dos acordos esta-

belecidos é uma manifestação importante da submissão a normas supranacionais, que é ainda mais severa quanto mais avançado for o estágio das distintas experiências de integração econômica regional.

A esse respeito, a experiência da Comunidade Econômica Européia é exemplar. Na seqüência da liberação das barreiras tarifárias ao livre fluxo de mercadorias e serviços nos limites do Mercado Comum Europeu, crescentes avanços foram alcançados no rumo da plena harmonização das políticas econômicas, indispensável ao projeto da unificação européia. Da harmonização da tributação incidente sobre a produção e a circulação de mercadorias e serviços, passou-se à etapa mais ambiciosa da unificação monetária, já em fase inicial de implantação. Com a unificação monetária, novos avanços são exigidos no campo da harmonização tributária, especialmente na tributação da renda, o que vem sendo agora objeto de atenção. As queixas recorrentes ao crescente poder da burocracia instalada em Bruxelas revelam a insatisfação de alguns com a perda de autonomia que acompanha os estágios mais avançados dos processos de integração.

Regimes federativos são duplamente afetados. A harmonização da política tributária afeta um dos pilares centrais da autonomia dos entes federados, centrada na repartição das competências impositivas e nos mecanismos de repartição de receitas constitucionalmente definidos. Além disso, o livre acesso ao crédito é também cerceado, à medida que um rígido controle sobre o déficit público é condição 'sine qua non' para a harmonização das políticas macroeconômicas que deve acompanhar o avanço no sentido de estágios mais avançados de integração.

Nesse contexto, o conceito de autonomia federativa precisa ser reavaliado. Em parte, as rígidas limitações à mobilização de recursos podem ser compensadas por maior liberdade no tocante à sua utilização, desde que as exigências do equilíbrio fiscal sejam respeitadas. Além disso, é possível explorar os espaços que permanecem para a geração de receitas próprias vinculadas à prestação de serviços de âmbito local, em benefício, principalmente, da autonomia municipal.

Uma evidência interessante que acompanha a perda de autonomia dos Estados nacionais é o fortalecimento dos governos locais e a disseminação, por toda a parte, de experiências de municipalização. Com o abandono das posições estatizantes, a revisão do papel do Estado na economia volta-se para o fortalecimento de sua capacidade de regulação, em nível nacional, e a transferência das responsabilidades públicas, no campo da provisão de serviços coletivos e sociais, para os governos locais. À medida que a assunção dessas responsabilidades for financiada com recursos oriundos dos próprios beneficiários dos serviços prestados, o reforço do poder de atuação e da autonomia municipal não compromete a harmonização exigida pela globalização. Claro que em situações de acentuadas desigualdades sociais e elevada pobreza, como é o caso do Brasil, o financiamento das atividades transferidas aos municípios requer a cooperação dos demais entes federados, para evitar o crescimento da exclusão social.

A questão da autonomia não se restringe às relações entre governos, tanto no plano internacional quanto no doméstico. Aumenta, a cada dia, o controle das grandes empresas multinacionais sobre os fluxos de comércio. Em 1993, a UNCTAD apurou que 44% das exportações norte-americanas correspondiam a trocas de componentes, produtos finais e serviços entre empresas transnacionais, porcentagem essa que já é certamente maior hoje em dia. No Brasil, o censo do capital estrangeiro realizado pelo Banco Central, em 1995, indica que 17% dos fluxos do comércio internacional já ocorrem entre empresas multinacionais.

Essas porcentagens tendem a crescer à medida que o processo de fusões e aquisições que vem ocorrendo em todo o mundo consolida uma estratégia de investimentos na escala planetária, sustentada em uma política de divisão de mercados e estabelecida com base em um planejamento estratégico de longo prazo.

Estudo recente [Dupas, 1998] mostra que as cem maiores corporações mundiais detêm 35% do estoque de investimentos diretos no mundo e 80% do fluxo de pagamentos internacionais de 'royalties' e 'fees'. Também aponta que os líderes da produção global estão reduzidos a algumas dezenas, mesmo em setores

menos concentrados, como o automobilístico, em que os cinco maiores fabricantes já detêm mais de 40% da produção mundial.

GLOBALIZAÇÃO.
FEDERALISMOE
TRIBUTAÇÃO

No campo financeiro, a virulência das crises provocadas pela ação dos capitais especulativos nas distintas regiões do globo tem forçado a necessidade crescente de adaptação a padrões internacionalmente reconhecidos como representativos de economias saudáveis: equilíbrio fiscal e externo, resultante de sólidas políticas monetária e tributária, tal como o contemplado no Tratado de Maastrich. Independentemente do resultado das sucessivas conversas que o chamado G-7 vem tendo sobre a necessidade de controle sobre a movimentação internacional de capitais, é pouco provável que isso altere significativamente a crescente necessidade de submissão a padrões internacionalmente aceitos como representativos de boa condução da política macroeconômica para a inserção competitiva no mundo moderno.

4 Globalização e Regionalismo

Um aspecto importante das conseqüências de um aprofundamento da globalização e da integração regional, de especial relevância para a questão federativa, é seu impacto regional. Não por acaso, a Comunidade Européia instituiu, desde o início, uma abrangente proposta de política regional sustentada em fundos orientados para a modernização das economias mais atrasadas do bloco. Tal proposta sustenta-se na percepção de que o bloco europeu será tão forte quanto a capacidade de resistência dos elos mais fracos de sua cadeia. Assim, os países mais avançados disponibilizam recursos que são prioritariamente aplicados em programas de infra-estrutura, melhoria de recursos humanos e modernização tecnológica nas economias menos desenvolvidas da região, de modo a prepará-las para participarem em melhores condições do mercado unificado europeu e do mercado global.

Outro aspecto que conduz a uma especial atenção com a questão regional é o já mencionado controle das multinacionais sobre os investimentos que estão sendo realizados com vistas ao posicionamento estratégico nos mercados regionais e o aumento de sua participação no mercado mundial. Pesquisa da CEPAL sobre

investimentos no Brasil no período 1995-97, comentada na revista Rumos do Desenvolvimento, de outubro de 1998, mostra que dos seis setores que mais expandiram os investimentos nesse período – automotivo, eletroeletrônico, farmacêutico, alimentos, siderúrgico e plásticos –, os quatro primeiros apresentam presença intensiva de empresas multinacionais e foram também aqueles que mais investiram na expansão da capacidade produtiva. No caso brasileiro, o tamanho do mercado interno e as oportunidades que a localização de novas plantas industriais oferece para acesso privilegiado ao mercado regional – MERCOSUL e outros blocos econômicos – têm sido apontados, nessa e em outras pesquisas recentes, como um dos fatores determinantes da intenção de grandes empresas, tanto as controladas por capital estrangeiro quanto as nacionais, em aumentar os seus investimentos no Brasil, apesar das dificuldades existentes. Não por acaso, a nova rodada de ampliação das plantas automobilísticas no Brasil assistiu a uma forte presença de investimentos nos estados do extremo sul – Paraná e Rio Grande do Sul –, em parte explicada por sua maior proximidade do MERCOSUL.

Nesse contexto, a capacidade de os Estados atuarem para evitar o agravamento das disparidades regionais depende cada vez mais da cooperação. Os fatores que tradicionalmente influenciavam na decisão de localização de atividades produtivas – mão-de-obra barata, proximidade das fontes de matéria-prima e dos principais mercados consumidores, e baixo índice de organização sindical – perdem força de atração à medida que a ênfase na produtividade, as novas facilidades para o deslocamento de mercadorias e serviços a longas distâncias e baixos custos, o crescimento do comércio eletrônico e o abandono das antigas crenças de antagonismo entre o capital e o trabalho tornam esses fatores obsoletos.

Junto à obsolescência das antigas vantagens locais vai o poder de indução dos incentivos fiscais. Não só as exigências da harmonização fiscal reduzem progressivamente o grau de liberdade para a concessão unilateral de vantagens fiscais, que no passado constituíam forte incentivo ao deslocamento de plantas industriais para regiões menos desenvolvidas, como também a sustentação de situações artificiais torna-se inviável em um mundo cada vez mais competitivo. Incentivos fiscais transformam-se em subsídios,

que retiram do governo recursos essenciais para o pleno exercício de suas responsabilidades sociais, enquanto engordam os lucros daqueles que deles se beneficiam.

GLOBALIZAÇÃO,
FEDERALISMO E
TRIBUTAÇÃO

A importância que a questão regional tem para a discussão de um novo equilíbrio federativo exige que essa nova realidade seja amplamente percebida. Ao mesmo tempo em que a abertura e a globalização levantam suspeitas de que poderiam vir a ser acompanhadas de uma nova rodada de ampliação das desigualdades regionais no Brasil, elas criam oportunidades para maior estreitamento das relações econômicas de regiões menos desenvolvidas com o exterior, com o conseqüente risco de enfraquecimento dos interesses que até agora serviram de base para a sustentação da coesão nacional.

A Amazônia fornece um bom exemplo dessa possibilidade. A crescente vinculação da economia amazônica ao mercado internacional já é uma realidade, que tende a se acentuar pelas novas possibilidades de acesso dos produtos de sua base natural de recursos – mineral, agropecuária e madeireiro –, para não falar da exploração da biodiversidade, aos mercados do norte, cada vez mais ávidos do consumo da natureza, e pela perspectiva de acesso dos produtos da Zona Franca de Manaus aos mercados do Caribe e dos países que integram o Pacto Andino. Idênticas possibilidades podem ser aventadas para o Nordeste, para onde boa parte da indústria tradicional – calçados, tecidos e confecções – já está indo atraída por menores custos salariais e maior proximidade dos mercados mundiais. Na economia global, a industrialização do Nordeste deixa de ser caudatária do que acontece no sul do País, uma vez que passa a ter acesso a máquinas, equipamentos e insumos importados a preços às vezes inferiores aos domésticos e de qualidade superior no tocante à incorporação de modernas tecnologias.

Na porção meridional do País, o MERCOSUL também é objeto de grandes expectativas quanto aos ganhos esperados da integração, levantando preocupações nas demais regiões com respeito às conseqüências do aprofundamento da integração deste bloco para as demais regiões do país.

Trata-se, portanto, de evitar que a integração regional acarrete a desintegração nacional e, para isso, é fundamental promover a

harmonização tributária interna e externa e substituir o antagonismo pela cooperação. No redesenho do federalismo brasileiro, esses são aspectos centrais a serem considerados.

5 Harmonização Tributária e Federalismo Fiscal

No caminho da harmonização tributária, a substituição de um variado número de impostos que incidem sobre bases estreitas por um reduzido número de tributos de base ampla veda a possibilidade de equilíbrio federativo ser alcançado mediante atribuição de competências tributárias exclusivas a cada um dos entes de uma federação. O recurso a competências concorrentes também não é compatível com as exigências de normas e de práticas administrativas uniformes em todo o território nacional. Dessa forma, é necessário adotar um regime de competências partilhadas, no qual uma mesma base impositiva – o consumo, principalmente – passa a ser objeto de tributação simultânea pelas entidades que compõem a federação.

Partilhar competências é distinto de partilhar as receitas dos tributos. Na partilha de receitas, o tributo pertence a uma das partes, quase sempre o governo central, que se encarrega da sua administração e cobrança e reparte o produto da arrecadação com os estados-membros de acordo com regras estipuladas na legislação. Na partilha de competências, o tributo pertence a ambos, União e estados, que negociam conjuntamente, no Congresso Nacional, a legislação aplicável e as alíquotas que correspondem à parcela de cada um no tributo em questão. Ambos submetem, portanto, sua autonomia para legislar em matéria tributária ao Poder Legislativo nacional.

A partilha de competências tributárias é um instrumento poderoso de incentivo à cooperação. Uma base impositiva comum e uma legislação nacional uniforme conduzem à cooperação intergovernamental no campo da administração tributária, com benefícios não desprezíveis para o contribuinte e para o fisco. Do ponto de vista do contribuinte, a simplificação decorrente da adoção de uma base única para cálculo dos débitos fiscais reduz o custo das obrigações acessórias e dispensa a necessidade de recurso a diferentes instâncias para a solução de conflitos de interpretação. Do ponto de vista do fisco, a integração de cadastros e a fiscalização

conjunta aumentam a eficiência do combate à fraude e à sonegação, ao mesmo tempo em que permitem obter substanciais economias administrativas.

O antagonismo que freqüentemente se manifesta sob a forma de concessão de incentivos fiscais para a atração de indústrias cede espaço para a adoção de políticas ativas de atração de atividades econômicas modernas por meio de programas de investimento na melhoria da infra-estrutura, dos serviços urbanos e dos programas sociais, notadamente os de melhoria do ensino básico e da assistência médico-hospitalar.

Na implementação dessas políticas, a co-participação no financiamento é a contrapartida da partilha de competências. Por meio dela, fica mais fácil avançar na direção de maior descentralização das responsabilidades públicas, sem que seja necessário incorrer em uma 'overdose' de transferências. Com a repartição das receitas tributárias na Federação, guardando uma relação mais estreita com a renda e o consumo local, a co-participação no financiamento poderia ser definida em função das necessidades de complementação, pela União, dos recursos necessários para assegurar um padrão mínimo de atendimento em todos os estados federados, mantida a regra de que a responsabilidade principal deve estar na esfera local.

Outra vantagem importante da partilha de competências é a contribuição que ela traz para a estabilidade normativa. A partilha de uma ampla base tributária entre os componentes de uma federação torna mais difícil a ocorrência de freqüentes mudanças na legislação, pois para isso seria necessário conciliar distintos interesses que nem sempre estariam de acordo com a necessidade e a natureza da mudança pretendida. Mais estabilidade também é importante, juntamente com o reforço das regras de anterioridade e anualidade, para dar mais segurança ao contribuinte e estabelecer um ambiente propício a decisões de investimento e à atração de capitais, de fundamental importância para a ampliação das perspectivas de consolidação da união econômica e de crescimento do bloco.

Assim, embora a harmonização tributária implique perda de autonomia dos estados federados nos processos de formação de uniões econômicas, a harmonização é vantajosa do ponto de vista dos prin-

cípios de tributação. O foco na competitividade, exigência da globalização dos mercados, reforçada pela necessidade da integração, repõe a preocupação com a neutralidade dos impostos no centro dos debates sobre as reformas tributárias que estão sendo objeto de atenção em vários países. Ao lado disso, a proteção do contribuinte também ressurgiu com maior força, tendo em vista a necessidade de preservar um ambiente favorável aos negócios e de estabelecer uma relação mais madura entre os contribuintes e o fisco.

Outro princípio tributário que também é recuperado é o princípio do benefício. Conforme já foi antecipado, a contrapartida da perda de autonomia tributária dos estados federados é o maior espaço para a atuação do poder público local. No mercado global, os municípios, principalmente aqueles onde se situam as grandes metrópoles nacionais e regionais, são chamados a assumir maiores responsabilidades com respeito ao atendimento das demandas de seus cidadãos e podem, para tanto, recorrer mais intensamente a contribuições cobradas diretamente dos usuários/beneficiários dos serviços públicos indispensáveis ao funcionamento das cidades e à qualidade da vida urbana.

Por seu turno, a ênfase na microeconomia põe de lado os princípios tributários que se relacionam com as questões de equidade. De um lado, a progressividade da tributação da renda é afetada pela crescente mobilidade dos capitais e dos profissionais liberais mais qualificados. De outro, a seletividade na tributação do consumo também é limitada pela competição no mercado regional e global. Isso faz que as preocupações com a justiça fiscal desloquem-se para o lado do gasto, mediante prioridade na aplicação de recursos públicos em programas voltados para a eliminação dos fatores que impedem a mobilidade social.

A suficiência dos tributos, sob a ótica da geração dos recursos necessários para o atendimento das responsabilidades do Estado, também é afetada pelas limitações macroeconômicas associadas à sustentação do equilíbrio fiscal, exigindo esforços crescentes para aumentar a eficiência da administração pública de modo a manter a carga tributária global nos limites impostos pela competição internacional.

6 Comentários Finais

GLOBALIZAÇÃO,
FEDERALISMOE
TRIBUTAÇÃO

As conseqüências da globalização financeira, da ampliação crescente das trocas internacionais e da formação de blocos econômicos regionais apontam para novos desafios à consolidação de regimes federativos, e estimulam a reflexão sobre o desenho de mecanismos de cooperação que possam, de fato, manter coesa a Federação.

A Federação reforça a descentralização e a descentralização amplia os espaços da democracia. Também é certo que a descentralização, ao mesmo tempo em que lubrifica o funcionamento dos regimes democráticos, suscita algumas preocupações importantes como, por exemplo, as relativas à redução das desigualdades sociais e à sustentação do equilíbrio macroeconômico.

Por um lado, a descentralização dos recursos e do poder para administrá-los afeta a capacidade de o Estado atuar com a finalidade de evitar a concentração regional da renda, aumentando as perspectivas de ampliação das desigualdades. Por outro, ela aumenta as dificuldades de coordenação da política fiscal, com riscos para o atingimento das metas de equilíbrio macroeconômico. Daí a imposição crescente de limites ao exercício do poder dos estados federados, em função das exigências macroeconômicas e das necessidades de harmonização fiscal.

No cerne dessa questão está o problema da autonomia. Que nível e que espécie de autonomia dos governos subnacionais será possível preservar, para que uma das vantagens da federação, que é a de poder lidar com as diversidades regionais sem perder de vista a unidade nacional, possa ser de fato sustentada?

No plano fiscal, todas as recomendações convergem para a imposição de controles sobre as unidades subnacionais. Limitações ao gasto de estados e municípios e o estabelecimento de novas regras de controle sobre o endividamento estadual e municipal cerceiam a autonomia na gestão orçamentária. Do lado dos recursos, propostas de reforma tributária, centradas na necessidade de uma legislação tributária nacional para o Imposto sobre o Valor Agregado, a ser partilhado entre o governo federal e os estados, também signifi-

cam retirar destes últimos competência para regular os impostos que constituem sua principal base de financiamento.

As limitações à autonomia fiscal enfatizam a necessidade de reforçarmos os laços que podem aumentar a cooperação na federação. O federalismo cooperativo é certamente o caminho. A questão é como esse federalismo cooperativo poderá ser implantado, tendo em vista as manifestações recorrentes de antagonismo e a ausência de novos estímulos à cooperação.

No Brasil, e creio que em outras federações, assistimos a demonstrações crescentes de antagonismo entre os estados federados. Um exemplo marcante desse antagonismo é o ressurgimento de uma guerra fiscal predatória, na qual os estados concedem favores cada vez mais generosos para atrair indústrias para seus territórios. Também é revivido o velho sentimento do cidadão de renda média dos estados mais ricos, que se sentem penalizados por mais impostos, cuja receita é posteriormente transferida em benefício de pessoas mais ricas das regiões mais pobres.

Assim, embora a cooperação seja o caminho recomendado, o ambiente não a estimula. Ao contrário, o que se observa é maior questionamento, inclusive porque vários estados podem estar antevendo maiores oportunidades de promover o seu bem-estar, o bem-estar dos seus cidadãos, por meio de maior estreitamento de relações com outras regiões de países vizinhos, ao invés de fazê-lo com outras regiões do próprio país. É possível, portanto, que na esteira da integração internacional, que deve ser estimulada, e da consolidação dos blocos econômicos regionais ocorra uma desintegração nacional que pode causar problemas futuros para a formação de uniões econômicas no continente sul-americano.

Referências Bibliográficas

TANZI, Vito. *Taxation in an Integrating World*. Washington: The Brookings Institution, 1995.

DUPAS, Gilberto. *A Lógica da Economia Global e a Exclusão Social*. Estudos Avançados, Universidade de São Paulo. 1998.