

# 1 GLOBALIZAÇÃO, TRIBUTAÇÃO E FEDERALISMO: ALGUMAS RELAÇÕES

Edilberto Carlos Pontes Lima\*

Em meados da década de 1990, muitas análises apontavam para o impacto direto e substancial da globalização sobre a tributação. Por exemplo, Tanzi (1994) e Rezende (1999) sugeriam que a capacidade dos governos de tributar tornar-se-ia cada vez menor em face da intensa integração dos mercados. A revista *The Economist*, em reportagem de capa de 1997, intitulada “The disappearing taxpayer”, também alertava para esse efeito da globalização. Argumentava-se que a maior mobilidade das bases tributárias teria a conseqüência de limitar a capacidade dos governos de extrair receitas. A tributação sobre a renda e sobre o estoque e os ganhos de capital tornar-se-ia mais difícil, pois os fatos geradores poderiam migrar para outros países com muito mais facilidade do que há alguns anos. Um efeito evidente desse processo seria sobre a capacidade de instituir e manter sistemas muitos progressivos de impostos sobre a renda (TANZI, 1994).

Além disso, a intensificação do comércio eletrônico traria dificuldades adicionais, pois a capacidade de tributar operações realizadas pela rede mundial seria insatisfatória. Haveria problemas em tributar mercadorias tradicionais compradas eletronicamente e, principalmente, bens que são comprados e entregues virtualmente, como *softwares*, músicas, filmes etc. Tais dificuldades atingiriam tanto o governo federal quanto os governos subnacionais. Como se sabe, em boa parte do mundo, os impostos sobre vendas respondem por boa parte das receitas dos governos subnacionais, cerca de 50% na Austrália, na Espanha e em Portugal e aproximadamente 40% nos Estados Unidos (dados da OCDE).

Contudo, os dados não mostram que, até o momento, a globalização tenha afetado o total de recursos que o setor público consegue arrecadar. Se comparados a 1975, por exemplo, a arrecadação como proporção do PIB cresceu em quase todos os países da OCDE. Na média dos países, ele saiu de 30,3% do PIB, em 1975, para 36,3% em 2003. Em 1985, situava-se em 33,5% do PIB. Nota-se que em três décadas a carga subiu mais de 6% do PIB, com crescimento menor nas duas últimas, de 3% do PIB. Em alguns países, o crescimento foi bem maior. Em Portugal, por exemplo, a carga saltou de 20,6% em 1975 para 26,6% em 1985 e 37,1% em 2003. É também o caso da Itália, em que a carga saltou de 26,1% em 1975 para 34,4% em 1985 e 43,1% em 2003. Já em outros, o comportamento foi mais estável, como é o caso da Alemanha e do Reino Unido, cuja carga se situou próxima dos 35% do PIB no mesmo período. A tabela a seguir mostra esses números para alguns países.

---

\* Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

TABELA 1

**Evolução da carga tributária – países selecionados**

(% PIB)

País	1975	1985	1995	2002	2003
Alemanha	35,3	37,2	37,2	35,4	35,5
Austrália	26,5	29,1	29,8	31,4	31,6
Canadá	31,9	32,5	35,6	34	33,8
Espanha	18,2	26,9	31,8	34,8	34,9
Estados Unidos	25,6	25,6	27,9	26,3	25,6
França	35,5	42,4	42,9	43,4	43,4
Itália	26,1	34,4	41,2	42,5	43,1
México	nd	17	16,7	18,1	19
Portugal	20,8	26,6	33,6	36,5	37,1
Reino Unido	35,3	37,7	35,1	35,6	35,6

Fonte: OCDE.

Quanto às previsões de que bases tributárias menos móveis passariam a ser mais exploradas, em detrimento da renda e do consumo, que sentiriam mais fortemente os efeitos da globalização, novamente não há registro significativo de que tenha ocorrido. Na verdade, renda e consumo continuam responsáveis por mais de 65% da arrecadação dos países da OCDE (dados de 2003). No Canadá, chega a mais de 70%. Na Austrália, a mais de 85%. No Reino Unido, a quase 70%, como mostra a tabela a seguir.

Além disso, os governos têm desenvolvido mecanismos de defesa que até o momento têm funcionado. Por exemplo, a OCDE desenvolveu uma série de princípios para a aplicação sobre o comércio eletrônico, que têm sido aplicados por muitos países-membros.<sup>1</sup> Na União Européia, por exemplo, o Imposto sobre o Valor Aplicado (IVA) tem sido aplicado com sucesso sobre tais transações.

TABELA 2

**Composição da arrecadação por base tributária – 2003**

(Em %)

País	Renda e lucros	Bens e serviços	Patrimônio	Seguridade social	Outros
Alemanha	46,0	26,1	10,0	15,4	2,5
Austrália	55,2	29,7	9,5	-	5,6
Canadá	46,0	26,1	10,0	15,4	2,5
Espanha	28,2	28,2	7,5	35,3	0,8
Estados Unidos	43,3	18,2	12,1	26,4	0,0
França	23,2	25,5	7,3	37,7	6,3
Itália	30,9	25,7	8,0	29,5	5,9
México	26,5	52,5	1,6	16,9	2,5
Portugal	24,5	36,7	4,1	31,7	3,0
Reino Unido	36,5	32,7	11,8	18,5	0,5
<b>Total da OCDE</b>	<b>34,4</b>	<b>32,1</b>	<b>5,6</b>	<b>26,1</b>	<b>1,8</b>

Fonte: OCDE.

Argumentava-se que uma consequência possível dessas dificuldades seria sobre a capacidade de equalizar receitas entre as Unidades da Federação, que poderia tornar-se menor em razão das crescentes dificuldades sobre a capacidade geral do governo, em todos os níveis, de tributar. A função distributiva, dessa forma, tanto do ponto de vista pessoal quanto regional, enfrentaria dificuldades adicionais.

1. O sítio na internet da OCDE <www.ocde.org> mostra uma série de relatórios, com todos os estudos e recomendações da Organização para o comércio eletrônico. Ver, por exemplo, *Consumption Tax Aspects Of Electronic Commerce: A Report from Working Party, n. 9, On Consumption Taxes To The Committee on Fiscal Affairs, 2001.*

Por outro lado, se a resposta às dificuldades de tributação fosse uma maior centralização (Rezende, 1999), como mecanismo de defesa do Estado ante contribuintes mais móveis, a consequência natural, para que não se perdessem por completo as características de descentralização, seria o aumento das transferências. Não há ainda evidências definitivas de que isso esteja ocorrendo de forma significativa, mas dados da OCDE indicam que algumas federações passaram por tal processo de forma mais forte. No Japão, por exemplo, a receita tributária dos governos locais sobre a receita tributária total diminuiu 12,7% entre 1995 e 2002. O mesmo se deu no México, onde tal participação se reduziu quase 14% no mesmo período. Na Alemanha, por sua vez, tal redução foi de apenas 0,3% no mesmo período. Em compensação, na Suíça, tal participação aumentou 5,1%. A tabela a seguir mostra tais dados para alguns países.

TABELA 3

**Variação na autonomia tributária dos governos subnacionais – países selecionados**

(Entre 1995 e 2002)

País	Receitas tributárias dos governos subnacionais como % das receitas totais
Alemanha	-0,3
Áustria	-0,1
México	-16,6
Japão	-12,7
Suíça	5,1

Fonte: OCDE in *Figures*. Edição de 2005.

Outra consequência que pode ser considerável é a integração das economias nacionais. A redução de barreiras de comércio entre países pode tornar economicamente inviável operações comerciais que antes eram realizadas internamente. Os fluxos comerciais entre os estados podem, portanto, diminuir. É plenamente possível que estados ou regiões percam mercados internos para outros países. Desse modo, estados que consumiam automóveis de outras regiões do país podem passar a importá-los do exterior, da mesma forma que frutas que eram adquiridas de estados da federação podem passar a ser compradas no exterior. O risco, portanto, de isolamento econômico de certas regiões do país é evidente.<sup>2</sup>

Nesse quadro, pode-se abrir fértil terreno para discussão sobre as vantagens de pertencer à federação. Anwar Shah chamou a atenção para os casos de secessão, que fizeram que o mapa-mundi tivesse 160 países em 1975 e atualmente tenha mais de 200.

Dito de outra forma, pode tornar-se menor a vantagem de fazer parte de um país grande, visto que a integração interna se reduz com a maior integração de certos estados com o exterior. O desafio é manter a coesão, criando mecanismos que amenizam esses efeitos da globalização, como se discute adiante. Devem-se, pois, criar formas de evitar o isolamento econômico de certas regiões do país, envolvendo transferências de recursos entre as Unidades da Federação e o alcance de objetivos comuns.

Bird e Ebel (2005) discutem amplamente se a descentralização fiscal contribui para a manutenção da unidade nacional ou se pode facilitar a desintegração. Concluem que não há uma única resposta, que o resultado depende do modelo de federalismo e

2. No Canadá, os movimentos separatistas de Quebec têm, como parte do argumento, o fato de a alta integração com a economia americana ter tornado sua sobrevivência econômica fora da federação canadense economicamente viável (ver Bird e Ebel, 2005).

dos contornos políticos e culturais de cada nação. Dão, no entanto, algumas “regras” para que o federalismo e o aprofundamento da descentralização fortaleçam mais do que enfraqueçam a unidade nacional.

Entre elas, incluem uma definição clara de responsabilidades de gastos entre cada esfera de governo e a transferência da responsabilidade pela administração da maior parte dos tributos e a fixação das respectivas alíquotas para as esferas subnacionais; um sistema de transferências intergovernamentais que leve em conta a solidariedade nacional, mas também considere os esforços de arrecadação de cada local, o que implicaria tanto transferências não-condicionadas, para atingir objetivos equidade, como transferências condicionadas, para atender a certos objetivos nacionais, com execução local. Além disso, os mecanismos de endividamento de cada esfera de governo teriam de ser restringidos por controles centrais, sendo substituídos paulatinamente por controles do próprio mercado e, por fim, recomendam a criação de um fórum de resolução de confrontos entre as várias esferas de governo, como forma de assegurar que os conflitos contem com mecanismos de expressão e solução.

A globalização também pode ampliar os desníveis educacionais entre os diversos entes da federação. Por exemplo, os professores universitários e pesquisadores das regiões mais desenvolvidas, com o avanço das comunicações, tendem a se vincular muito mais a pesquisadores de outros países do que a pesquisadores mais atrasados de seu próprio país. Em consequência, estes podem igualmente sofrer afastamento das possibilidades mais dinâmicas internas, alienando-se em relação ao país a que pertencem.

Além do impacto intrafederação, há o risco de certas federações ampliem o isolamento do resto do mundo, já que a integração econômica tende a se fortalecer entre as economias mais dinâmicas. É fundamental que essas economias busquem nichos que possibilitem sua inserção. Interessante que aqui o efeito é o contrário do efeito anterior, isto é, ele força a coesão. Para evitar o isolamento e aumentar a competitividade, muitos países podem querer se integrar, no limite organizando-se como federação. A experiência da União Européia é exemplificativa desse tipo de movimento. Embora ainda não sejam uma federação, os países deram diversos passos nessa direção, superando enormes divergências políticas, culturais e lingüísticas.

### **1.1 Os desafios da globalização**

Não há respostas fáceis nesse campo. Anwar Shah menciona a ampliação da mobilidade interna dos fatores de produção e do estabelecimento de padrões mínimos para os serviços públicos, incluindo a infra-estrutura pública. Critica ainda propostas que denomina “paternalistas”, que envolvem proteção às indústrias locais, por meio de políticas tributárias, fiscais, subsídios à educação e outros benefícios. Ele cita a experiência canadense dos anos 1970 como exemplo mal-sucedido desse tipo de política. Para ele, tais políticas buscam manter as pessoas onde elas estão, isto é, não incentivam a mobilidade dentro do país.

O caminho seria, pois, reforçar os mecanismos de mercado, permitindo que os agentes econômicos busquem as melhores opções dentro de cada país. Ao mesmo tempo, há que se buscar a ampliação das oportunidades de desenvolvimento em cada lugar e em cada região. Caso contrário, estar-se-ia diante do risco de desertificação em certas regiões ou de risco de se abrir um terreno fértil para idéias secessionistas. Nesse sentido, o governo federal tem papel-chave na melhoria dos padrões educacionais, na disseminação de tecnologias, no diagnóstico e conseqüente fomento para que vocações econômicas de cada região floresçam. As recomendações de Bird e Ebel (2005), acima

mencionadas, aplicam-se aos desafios que a globalização impõe. Nesse sentido, a ampliação de transferências condicionadas à implantação de políticas que aumentem as chances de competitividade econômica são fundamentais. Quanto às transferências não-condicionadas, elas devem continuar existindo para que as diferenças de renda dentro da federação sejam reduzidas, mas devem contar com mecanismos periódicos de reavaliação, para que não se gerem incentivos à não-exploração de bases tributárias próprias e a políticas locais que não estimulem a eficiência e a racionalidade econômicas.

Tal opção implica o aumento de transferências? Outra vez, depende de cada modelo federativo. Em muitos casos, parece ser apenas o caso de redirecionar recursos de algumas ações para outras. Uma maneira de caminhar nessa direção é reduzir as transferências não-condicionadas e ampliar as transferências condicionadas, vinculando-as a objetivos de maior competitividade, como as dirigidas à educação e ao desenvolvimento tecnológico, por exemplo. Mesmo dentro das transferências condicionadas, pode ser o caso de alterar as condicionalidades, voltando-as a certas metas ou a condições mais rígidas. No Brasil, por exemplo, os mecanismos de transferência federal a municípios para a educação fundamental, embora meritórios em sua concepção, ainda carecem de aperfeiçoamento, dando margem a muita ineficiência e corrupção, conforme vem sendo amplamente divulgado pela imprensa brasileira e constatado por órgãos de controle federal.<sup>3</sup>

Em outros, pode envolver de fato a ampliação das transferências, em busca de maior equidade horizontal. Novamente, as dificuldades são enormes, tanto do ponto de vista de capacidade financeira para fazê-la, diante das dificuldades trazidas pela globalização para a capacidade de tributar, quanto operacionais, pois é controverso o efeito da ampliação das transferências. O chamado *flypaper effect* sugere que os recursos provenientes de transferências são gastos com muito mais avidez e menos cuidados pelos governos subnacionais do que os recursos extraídos de seus próprios contribuintes. Argumenta-se que como tais recursos não têm correspondência no esforço de tributar sua população, a qualidade desse gasto tende a ser mais baixa do que o gasto realizado com receitas provenientes de tributação de seus contribuintes-eleitores. As transferências não-condicionadas induziriam, pois, segundo tal visão, ao aumento da ineficiência no gasto público. A evidência para Estados Unidos (HINES e THALER, 1995) e Turquia (SAGBAS e SARUC, 2002), por exemplo, sugere que tal efeito de fato se observa.<sup>4</sup>

O contrário, a redução das transferências, faria que as esferas subnacionais assumissem tais gastos, por meio da ampliação dos recursos próprios. Estimula-se, assim, a exploração de bases tributárias exploradas localmente. Cabe o comentário de Lars Feld, lembrando John Kincaid, “Quem tem a satisfação de gastar o dinheiro, deve ter o desprazer de arrecadá-lo.” (PIANCASTELLI, MIRANDA e LIMA, 2006).

Porém, quando o caso é de grandes desigualdades de renda entre os integrantes da federação, não há como se limitar demasiadamente as transferências. A necessidade de manter a unidade nacional e de evitar grandes fluxos migratórios internos exigem que as transferências intergovernamentais sejam significativas.

---

3. Ver, por exemplo, O Globo, 26/6/2006, “Dinheiro do Fundef é o maior alvo de desvios”, em que se noticia que a Controladoria Geral da União constatou que 51% das prefeituras investigadas apresentaram sinal de desvio e evidências de fraudes com verbas do Fundef.

4. Há, contudo, críticas a metodologia seguida por tais trabalhos, em relação, principalmente, à especificação dos modelos econométricos adotados. Ver, por exemplo, Sagbas e Saruc (2002).

## REFERÊNCIAS

- BIRD, R. Fiscal federalism in Russia: a Canadian perspective. *Public finance and management*, v. 3, n. 4, 2003.
- BIRD, R.; EBEL, R. Federalism and national unity. In: EHTISHAM, A.; BROSIO, G. (Orgs.). *Handbook of federalism*. International Monetary Fund, 2005.
- HINES, J. R.; THALER, R. H. Anomalies the flypaper effect. *Journal of Economic Perspectives*, v. 9, n. 4, p. 217, p. 226, 1995.
- KELMAN, S. *Changing Big Government Organizations: easier than meets the eye?* Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2004.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD in Figures*. Taxation. Tabela 1, 2005.
- PIANCASTELLI, M.; MIRANDA, R.; LIMA, E. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, F. (Org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- REZENDE, F. Globalização, federalismo e tributação. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, n. 20, 1999.
- TANZI, V. *Taxation in an integrating world*. Brookings Institution Press, 1994.
- SAGBAS, I.; SARUC, T. Intergovernmental transfers and the flypaper effect in Turkey. World Bank, 2002. Mimeographed.
- SHAH, A. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: BOADWAY, R.; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. World Bank, 2007.