

Cadernos de Finanças Públicas

Ano I Número 1 dez 2000

Brasília - dez/2000

COORDENAÇÃO EDITORIAL

José Carlos Paulista de Souza
Gracia Maria Cristino Quintas

APOIO TÉCNICO

Vivaldo Lima Trindade

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Ana Cristina M. da Costa

REVISÃO

Sandro de Carvalho Teles

CAPA

Luciano Medeiros da Costa

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF

Centro de Editoração e Material Didático - CEMAD

Estrada para Unai, Km 4 BR 251

CEP: 71.686-900

Fone: 412-6440 / 412-6228

Fax: 412-6440

Home Page: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>

© ESAF, 2000

Cadernos de Finanças Públicas / Escola de Administração
Fazendária. — Ano I nº 1, dez de 2000.

Brasília: ESAF, 2000.
Trimestral

1. Finanças Públicas - Periódicos
I. Escola de Administração Fazendária

CDD: 336.005

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	5
 <i>Fernando Rezende</i>	
GLOBALIZAÇÃO, FEDERALISMO E TRIBUTAÇÃO	7
 <i>José Roberto Rodrigues Afonso</i> <i>Erika Amorim Araujo</i>	
A CAPACIDADE DE GASTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEI- ROS: ARRECADAÇÃO PRÓPRIA E RECEITA DISPONÍVEL	19
 <i>Mario Polèse</i>	
COMO AS CIDADES GERAM RIQUEZA NA NOVA ECONOMIA DA INFORMAÇÃO: DESAFIOS PARA O GERENCIAMENTO URBANO E LOCAL EM NAÇÕES EM DESENVOLVIMENTO	31
 <i>Marcos Antônio Rios da Nóbrega</i> <i>Carlos Maurício Cabral Figueiredo</i>	
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ASPECTOS GERAIS	51
 <i>Stéphane Buydens</i>	
AVANÇOS E TENDÊNCIAS DO COMÉRCIO ELETRÔNICO EM MATÉRIA DE TRIBUTAÇÃO	61

APRESENTAÇÃO

A Escola de Administração Fazendária - ESAF, ao lançar os Cadernos de Finanças Públicas, tem por objetivo fomentar a pesquisa, o debate e a reflexão sobre idéias, conceitos e práticas que, pautados nos mais elevados valores democráticos e sob a égide do Estado de direito, promovam a cidadania e o desenvolvimento humano, em contexto de equilíbrio das contas públicas e de crescimento econômico sustentável.

A reestruturação do papel do Estado, como resposta às demandas atuais e potenciais da sociedade, trouxe em seu bojo conseqüências diretas para as faces reguladora e produtora de bens e serviços públicos, em defesa do cidadão e dos interesses nacionais. Às Finanças Públicas cabe conciliar fatores estruturais e conjunturais complexos e interdependentes, sobre os quais nem sempre se tem governabilidade, na busca do melhor conjunto ao longo do tempo, com resultados traduzidos em equilíbrio macroeconômico, competitividade do País e qualidade de vida dos cidadãos.

Em face da abrangência que as finanças públicas ensejam, os Cadernos abordarão o tema sob múltiplos enfoques, refletindo a atuação da própria Escola, que trata desde questões vinculadas à educação fiscal para a cidadania, passando pela tributação e combate à evasão fiscal; pela boa gestão e qualidade do gasto público; pelos tópicos de política fiscal, macroeconomia, comércio exterior e administração tributária; pelas questões vinculadas à descentralização, ao relacionamento intergovernamental e aos processos de modernização fiscal dos três níveis de Governo (federal, estadual e municipal); bem como pela própria inserção do País no contexto da economia mundial e dos blocos econômicos.

Neste primeiro número, os Cadernos de Finanças Públicas trazem textos recentemente apresentados em cursos e eventos estratégicos desta Escola – Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais (RFI), Curso de Gestão Urbana e Municipal (GUM), Seminário Internacional de Comércio Eletrônico e Tributação e as jornadas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro texto, denominado Globalização, Federalismo e Tributação, escrito por Fernando Rezende, constitui referencial para o estudo de sistemas tributários em regimes federativos, onde se destaca a necessidade de equilíbrio entre a repartição de competências impositivas e autonomia financeira dos entes federados. O segundo texto, de autoria de José Roberto Rodrigues Afonso e Erika Amorim Araújo, versa sobre o processo crescente de descentralização consolidado a partir da Constituição de 1988, conhecido como municipalização. Nesse texto, os autores discorrem sobre a capacidade de gasto dos municípios considerando as receitas próprias, como as resultantes do IPTU e ISS, bem como outras receitas disponíveis, como, por exemplo, as transferências da União e dos estados. O terceiro

texto, de autoria de Mario Polèse, da Universidade de Quebec - Canadá, traz à tona a contribuição das cidades para o crescimento econômico e a influência da sociedade da informação sobre a vida das cidades. O quarto texto prende-se a um dos temas mais discutidos em nossos dias: a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse trabalho, os autores Marcos Antônio Rios da Nóbrega e Carlos Maurício Cabral Figueiredo dizem acreditar que estamos diante de um verdadeiro “choque de moralidade”, mediante a responsabilização efetiva do gestor público. O quinto texto desse primeiro número dos Cadernos de Finanças Públicas discute tema que tem merecido atenção cada vez maior em todo o mundo: o comércio eletrônico visto sob o enfoque da tributação. O trabalho de Stéphane Buydens, do Departamento Fiscal da OCDE, apresenta uma visão mundial dessa questão e suas perspectivas de evolução.

Os Cadernos de Finanças Públicas serão editados e divulgados pela ESAF, trimestralmente, observando-se em sua composição a relevância de textos técnicos e científicos pertinentes ao contexto do sistema fazendário. Dessa forma, a ESAF amplia as modalidades de irradiação de conhecimentos estratégicos e espera estar contribuindo para a construção de uma sociedade progressivamente mais próspera e mais justa.

É motivo de orgulho para a ESAF tê-lo como leitor.

Maria de Fátima Pessoa de Mello Cartaxo
Diretora-Geral da ESAF

GLOBALIZAÇÃO, FEDERALISMO E TRIBUTAÇÃO*

Fernando Rezende

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, 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. Quando 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 em uma 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 uma 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 consequências 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 consequências 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 este caminho pode ser percorrido depende 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 na 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 intensidades, no mercado financeiro. Como o dinheiro é a mercadoria que circula com maiores 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 tomar-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 deste 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 ceder 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 mencionado, 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. Isto 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 com que as pressões internacionais, neste caso, sejam menos relevantes. Em uniões econômicas, diferentes culturais e lingüísticas também amortecem a pressão por uma 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 de 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 orgamentária 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 estabelecidos 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, harmonização essa indispensável ao projeto da unificação européia. Da harmonização da tributação incidente sobre a produção e 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 revela 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 uma 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 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 no nível nacional, e a transferência das responsabilidades públicas, no campo da provisão de serviços coletivos e sociais, para os governos locais. Na medida em 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 correspondia 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 consolide

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 100 maiores corporações mundiais detém 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, onde os cinco maiores fabricantes já detém mais de 40% da produção mundial.

No campo financeiro, a virulência das crises provocadas pela ação dos capitais especulativos nas distintas regiões do globo tem forçado uma 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 infraestrutura, 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, eletro-eletrônico, 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 dos 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 com a obsolescência das antigas vantagens locacionais 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. Cada vez mais, 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.

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 elas 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 bio-diversidade, 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 a 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, estes 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 o 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. Desta 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 encarrega-se 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 conjunta-

mente, no Congresso, 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 a 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 uma 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 às 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 em perda de autonomia dos estados federados nos processos de formação de uni-

ões econômicas, ela é vantajosa do ponto de vista dos princípios de tributação. O foco na competitividade, exigência da globalização dos mercados, reforçada pela necessidades 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 com 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

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 desta 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 significa retirar desses 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 um 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 um 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.

Notas

* Texto apresentado no 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais - RFI, realizado na ESAF, em Brasília, de 16 a 27 de outubro de 2000.

Referências

Tanzi, Vito (1995) Taxation in an Integrating World. Washington, The Brookings Institution.

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

A CAPACIDADE DE GASTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ARRECADAÇÃO PRÓPRIA E RECEITA DISPONÍVEL*

*José Roberto Rodrigues Afonso***

*Erika Amorim Araujo***

Abril de 2000

1. Introdução

Municipalização é o nome mais apropriado para a onda de descentralização consolidada pela Reforma Tributária de 1988. É crescente a importância dos municípios no financiamento e nos gastos do setor público brasileiro. Contudo, pouco se conhece do papel desta esfera de governo no debate fiscal do país e há muito preconceito sobre a eficiência e eficácia das administrações locais. Primeiro, há um certo erro em acreditar que todo governo deveria se auto-sustentar, mesmo de menor escala e em regiões mais pobres, o que não ocorre nem mesmo em países mais desenvolvidos. Segundo, os tributos típicos de governos locais – especialmente incidentes sobre o patrimônio e taxas – são os que apresentam maior dificuldade para se administrar e explorar seu potencial. Terceiro, num país de dimensões continentais e profundas disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais tendem a faltar informações atualizadas e precisas¹.

Muitos ainda acreditam que as prefeituras dependem exclusivamente ou basicamente de transferências repassadas pelas esferas superiores. No entanto, após a Constituição de 1988, houve um forte incremento da arrecadação própria municipal e muito já se investiu na melhoria de sua máquina fazendária, com soluções criativas, ainda que localizadas. Por exemplo, muitos municípios já cobram há muito tempo IPTU, taxas e, até mesmo ISS, usando guias de recolhimento com código de barra e leitura ótica, recursos modernos da informática até hoje não utilizados pelas máquinas fazendárias federais.

O objetivo deste breve artigo é traçar um diagnóstico atualizado da capacidade de arrecadação tributária municipal. Com isso, pretende-se prestar alguma contribuição ao esclarecimento de pontos obscuros para muitos técnicos e autoridades governamentais acerca da realidade municipal no Brasil.

2. O Surpreendente Aumento da Arrecadação Direta Municipal

O grau de descentralização fiscal é medido pela maior ou menor participação dos governos estaduais e municipais na receita e no gasto públicos e pela autonomia na condução das políticas típicas de governo. Consideradas estas variáveis e as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 em direção à consolidação e o aprofundamento do processo de descentralização, se conclui que o Brasil constitui uma Federação, de direito e de fato, acentuadamente descentralizada. O elevado grau de autonomia

fiscal obressai, inclusive, quando comparado com outras Federações.

A descentralização dos recursos tributários, promovida pela Constituição de 1988, foi acima de tudo um movimento de *municipalização* da receita. Diferente da tese normalmente defendida, é importante ressaltar que este movimento, ainda que de forma não adequadamente planejada, resultou em um processo desordenado de descentralização de encargos. À luz dessas considerações, cabe apontar traços marcantes do estágio atual das contas municipais².

Nunca os municípios tiveram uma importância relativa tão elevada na administração pública nacional. Pelo lado da despesa, os últimos dados das contas nacionais³ revelam que, em 1998, os municípios responderam por 19% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 39% das aquisições de bens e serviços para custeio e por cerca de metade da formação bruta de capital fixo dos governos. Pelo lado dos maiores programas sociais de governo, o peso dos municípios em sua execução já se aproxima da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde.

A receita própria municipal (não computadas as transferências recebidas) vem apresentando excelente desempenho nos últimos anos. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até 1998, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 9,7 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 197%. Seu crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e cerca de três vezes o dos federais (ver Tabela 1). Em 1998, a receita tributária municipal atingiu seu nível histórico máximo: cerca de 1,6% do PIB, mais de R\$ 14 bilhões anuais, montante que supera a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação Municipal (FPM), da ordem de R\$ 10 bilhões⁴.

Em 1999/2000, este quadro, se mudar, provavelmente será para um desempenho ainda melhor. Isto demonstra que, pelo menos em termos agregados, o crescimento da receita dos municípios após a Constituição de 1988, ao contrário do que normalmente é divulgado, não se deve somente ao aumento das transferências federais e estaduais. Nas grandes cidades, os resultados tendem a ser explicados pela modernização fazendária e, após a estabilização, pela melhoria dos sistemas de avaliação do valor das propriedades imobiliárias e pelo crescimento dos serviços à frente da indústria e do comércio. Nas cidades de pequeno porte e de regiões muito pobres, o incremento da arrecadação tende a ser explicado pela simples regulamentação e início de cobrança de impostos e taxas, posto que na maioria dessas unidades nada era cobrado até uma década atrás.

TABELA 1:
DESEMPENHO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: 1988/1998

Anos	R\$ Milhões de 1998 (*)			Ano-base 1988 = 100		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1988	121.303	44.625	4.917	100	100	100
1989	127.982	53.123	4.996	106	119	102
1990	147.077	58.131	6.413	121	130	130
1991	122.261	57.260	9.284	101	128	189
1992	122.316	52.223	7.955	101	117	162
1993	133.349	47.990	7.091	110	108	144
1994	147.642	59.524	7.617	122	133	155
1995	156.922	65.931	10.583	129	148	215
1996	165.836	72.769	13.970	137	163	284
1997	174.855	73.842	14.263	144	165	290
1998/e	187.733	73.158	14.625	155	164	297
Crescimento 98/88						
Em R\$ Milhões	66.430	28.533	9.708			
Em %	54,8%	63,9%	197,4%			
Média Anual	4,5%	5,1%	11,5%			

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, MINIFAZ, Ministério da Previdência, CEF, ABRASF, Governos Estaduais e Balanços Municipais.
(*) Valores deflacionados pelo IGP-DF
(e) Cálculos preliminares. Inclui todas as contribuições para a seguridade social. Arrecadação municipal estimada a partir da receita realizada em 1997.

O exame mais detalhado da situação brasileira mostra que a arrecadação tributária própria dos municípios provém, sobretudo, dos impostos sobre a venda de serviços – ISS – e sobre propriedade imobiliária urbana – IPTU (ver Tabela 2). Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativos ao exercício de 1997 e cobrindo uma amostra de 5.046 prefeituras⁵, verifica-se que 99% (5.017) coletavam alguma receita tributária, sendo que 95% cobravam ISS (4.807), 90% IPTU (4.527), 94% taxas (4.749) e 18% contribuições de melhoria (887). Apesar de o imposto sobre a propriedade ser tradicionalmente mais afeto à esfera local de governo, nota-se que há um número maior de municípios aplicando o ISS do que o IPTU no Brasil, embora, confrontados os montantes desses dois impostos por localidade, em apenas 45% (2.171) das prefeituras que cobravam ISS esta receita superava a do IPTU.

TABELA 2:
ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL - 1998

	VALOR EM R\$ MILHÕES	EM % DO PIB	EM % DO TOTAL	EM % DA RECEITA DISPONÍVEL
PRINCIPAIS TRIBUTOS / CONTRIBUIÇÕES	14.625	1,63%	100,0%	31,6%
IMP. SOBRE SERVIÇOS DE QQ. NATUREZA - ISS	5.489	0,61%	37,5%	11,8%
IMP. PREDIAL E TERRITORIAL URBANO	4.092	0,45%	28,0%	8,8%
IMP. DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS	988	0,11%	6,8%	2,1%
TAXAS PODER POLÍCIA	439	0,05%	3,0%	0,9%
TAXAS PRESTAÇÃO DE SERVIÇO	2.195	0,24%	15,0%	4,7%
IMP. RENDA FONTE	837	0,09%	5,7%	1,8%
CONTRIB. SEGURID. SERVIDORES	380	0,04%	2,6%	0,8%
CONTRIB. MELHORIA	70	0,01%	0,5%	0,2%
DEMAIS	135	0,02%	0,9%	0,3%

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE e Balanços Municipais.
Cálculos preliminares. Inclui todas as contribuições para a seguridade social. Arrecadação municipal estimada a partir da receita realizada em 1997.
Receita Disponível Municipal = arrecadação própria/direta + transferências.

3. A Melhor Participação Histórica dos Municípios na Receita Disponível

Apesar do ótimo desempenho da arrecadação direta municipal desde a Constituição de 1988, revertendo a centralização promovida pela reforma de 1965/67 e levando a uma participação relativa no “bolo” tributário superior à observada no início dos anos 60, os municípios arrecadam apenas 5,3% de todos os tributos cobrados no país, aí incluídas as contribuições sociais (ver Tabela 3). Para atingir o atual patamar de 17% da receita tributária disponível⁶, as participações municipais na receita de impostos federais e estaduais ainda são preponderantes.

TABELA 3:
EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1960/1998
(conceito contas nacionais)

	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,1	5,5	0,8	17,4	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	18,5	5,4	0,7	24,6	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,8	6,0	0,7	22,4	70,5	26,5	2,9	100,0
1988/e	20,9	8,1	1,6	30,6	68,2	26,6	5,3	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,4	5,9	1,1	17,4	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,0	5,5	1,1	24,6	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,0	6,0	2,4	22,4	62,3	26,9	10,8	100,0
1988/e	17,6	7,9	5,1	30,6	57,5	25,7	16,8	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, MINIFAZ, Ministério da Previdência, CEF, ABRASF, Governos Estaduais e Balanços Municipais (e) Cálculos preliminares. Inclui todas as contribuições para a seguridade social. Arrecadação municipal estimada a partir da receita realizada em 1997.

Um acompanhamento atualizado da evolução mensal da carga dos principais tributos cobrados no país, bem como da divisão de sua receita entre os três níveis de governo, reforça os resultados anteriores. O acompanhamento é feito através dos “Termômetros da Tributação e da Descentralização”, disponíveis no *site* do BNDES, no *link* especializado do *Banco Federativo*⁷. Os índices dos “termômetros”, que contemplam cerca de 90% dos tributos nacionais e não consideram a arrecadação própria municipal, revelam que, desde 1988, tem sido acentuado o grau de descentralização fiscal do país em termos de crescimento dos recursos a disposição de cada esfera de governo.

Conforme mencionado, os municípios foram os que mais se beneficiaram do processo de descentralização. Sua receita disponível (nesse caso, apenas a receita de transferências constitucionais), em comparação com a da União e dos Estados, foi a que mais cresceu entre 1988 e 1999. Quando é levado em consideração que, a partir de 1995, a União, além das transferências constitucionais, também passou a efetuar repasses voluntários (cuja finalidade é o financiamento de obras ou a prestação de serviços) às instâncias inferiores de governo, o processo de descentralização fiscal torna-se ainda mais evidente e, em particular, a crescente participação dos municípios no “bolo” tributário nacional (ver Tabela 4).

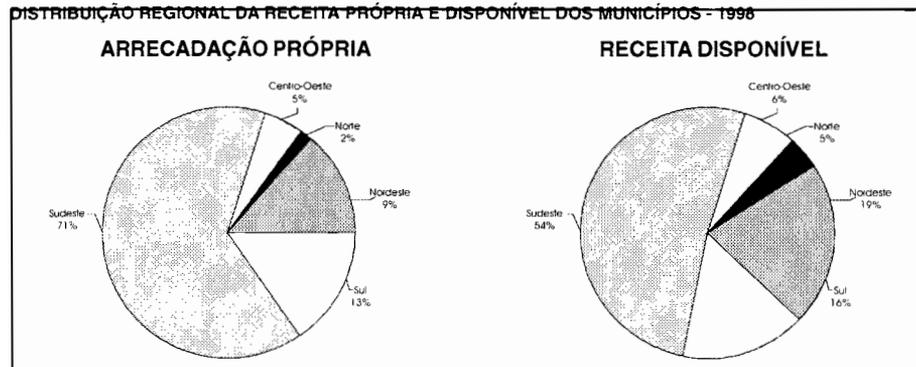
TABELA 4:
EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS - 1988/1999 (*)
"TERMÔMETROS FISCAIS - SF/BNDES"
 (acompanhamento mensal da carga tributária nacional)

Ano	Carga Tributária Em % do PIB	Divisão Federativa da Receita Tributária						
		Total	Receita Tributária Disponível (**)			Receita Tributária Disponível (***)		
			União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1999	28,0	100,0	63,2	24,0	12,8	59,8	25,0	15,3
1998	27,8	100,0	62,9	24,5	12,6	58,7	26,2	15,1
1997	26,7	100,0	62,5	25,4	12,1	59,5	26,9	13,6
1996	26,5	100,0	61,5	26,2	12,3	59,0	27,4	13,6
1995	27,2	100,0	61,7	26,0	12,3	60,0	27,0	13,0
1994	27,5	100,0	63,6	25,0	11,4	-	-	-
1988	20,5	100,0	67,2	22,5	10,3	-	-	-

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, MINIFAZ, Ministério da Previdência, CEF, ABRASF, Governos Estaduais e Balanços Municipais.
 (*) Não inclui arrecadação tributária própria dos municípios. A receita própria da União e dos Estados abrange 90% da carga tributária global.
 (**) Receita Tributária Disponível = Arrecadação Direta +/- Transferências Constitucionais (apenas as principais transferências).
 (***) Receita Tributária Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Transferências Voluntárias (apenas as federais).

Uma vez que os principais tributos municipais têm características eminentemente urbanas, as propriedades mais valorizadas e as atividades de serviços encontram-se mais concentradas nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas. Por esta razão é que, a despeito do substancial incremento, em termos agregados, da receita própria municipal, a arrecadação também é concentrada nas regiões mais ricas. As transferências, em particular as do FPM, cumprem, portanto, o papel de minimizar a enorme variância no padrão de financiamento dos municípios brasileiros (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1:
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RECEITA PRÓPRIA E DISPONÍVEL DOS MUNICÍPIOS - 1998



Fonte: Elaboração própria a partir de STN (as transferências federais e tributos municipais); CONFAZ (tributos estaduais). Estimativa de tributos municipais por UF leva em conta a distribuição percentual verificada em 1997.

Uma análise mais desagregada dos municípios ratifica a função redistributiva do sistema de transferências. Os dados da STN referentes ao exercício de 1997, que consideram uma amostra de 5.046 municípios, revelam que as transferências correntes da União e dos Estados são a principal fonte de financiamento (mais de 50% da receita corrente) para a quase totalidade das prefeituras.

Não é demais acrescentar que o FPM, se representa, por um

lado, a primeira fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras, por outro, tem uma relevância inversamente proporcional ao tamanho do município. Nos últimos anos, as regras de repartição do FPM incentivaram a proliferação de centenas de novas unidades municipais, na maioria dos casos muito pequenas e sem a menor condição de se sustentarem sem os repasses do governo federal.

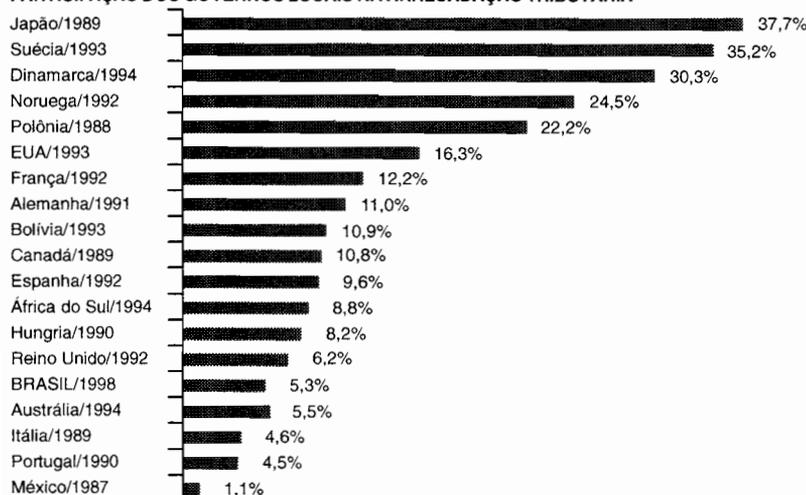
Sem dúvida, em um país onde as unidades locais são caracterizadas por enorme heterogeneidade de tamanho e renda, as transferências cumprem e deverão continuar cumprindo um importante papel na busca pela equalização da capacidade de gasto dos municípios brasileiros. Não obstante, isto não significa que esta esfera de governo não tenha realizado importantes avanços em direção ao incremento de um esforço próprio de arrecadação. Apesar da diversidade de situações individuais, tanto o desempenho recente da arrecadação direta municipal quanto o fato de que a maioria das prefeituras brasileiras coletam alguma receita tributária contrariam esta tese.

Não se pode afirmar que a concentração regional e a disparidade entre as prefeituras no tocante à arrecadação tributária direta seja fruto apenas do desestímulo ao esforço tributário próprio criado pelas transferências. É verdade que o Brasil é um caso raro de Federação que não adota nas fórmulas de partilha qualquer mecanismo de prêmio àquele esforço. Porém, devem ser considerados também fatores como a estreiteza da base econômica e as maiores dificuldades e custos administrativos para se coletar os tributos municipais, que podem pesar mais na explicação da concentração da arrecadação do que o desestímulo dado, em especial, pelas regras de distribuição do FPM. Existe, na realidade, um grande potencial de geração de recursos próprios não aproveitado que, em boa medida, está relacionado com os obstáculos encontrados na cobrança dos tributos cuja competência é atribuída aos municípios.

Comparações internacionais contribuem para evidenciar a existência de um potencial arrecadatório a explorar, pois a importância relativa dos municípios brasileiros na geração da carga tributária nacional ainda é bastante inferior à de outros países. Mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, há várias situações em que a participação municipal na receita nacional é superior que a do Brasil. Além disso, o Brasil, um dos países de maior extensão territorial, apresenta um grau de concentração da arrecadação tributária muito maior do que nações onde, teoricamente, a maior parcela do poder tributário poderia caber ao governo central (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2:

PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA



Fonte: FMI – "Government Finance Statistics Yearbook" para amostra de países; elaboração própria para o Brasil (estimativa para 1998).

Em síntese, a análise da realidade da tributação nos municípios brasileiros e da situação internacional deixa claro que a utilização das incidências atualmente à disposição das prefeituras pode ser ampliada, constituindo-se não apenas em uma fonte estável de receita, mas também em uma possibilidade de diminuição da disparidade regional e entre prefeituras da capacidade de gasto desta esfera de governo.

4. Perspectivas

A descentralização fiscal no Brasil é uma realidade e encontra-se em estágio avançado, fugindo ao senso comum da maioria dos analistas brasileiros do tema. Neste sentido, o processo não permite mais questionamentos acerca de sua viabilidade. Trata-se de um longo processo, de estreita relação com nossa história política recente e, o mais importante, uma escolha da sociedade brasileira, que vem ampliando sua participação em todos os fóruns representativos.

Ao longo do processo de descentralização, o aumento dos gastos municipais tem merecido pouca atenção. Na maioria das vezes, as análises privilegiam especificamente a situação financeira, concentrando-se na "contribuição" dos municípios para o déficit público agregado. O fato é que houve um processo silencioso de assunção de encargos, mal planejado é verdade, mas de fundamental importância para consolidar a descentralização fiscal. A queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo central só não provocou uma crise social de maior proporção porque foi parcialmente atenuada pelo aumento das ações estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública.

Do lado da receita própria municipal, a despeito do impressionante crescimento nos últimos anos, há ainda um enorme potencial inexplorado. Há um grande contingente de municípios de perfil idêntico em termos de região, renda e população com indicadores de receita própria com razoável variância. É possível avançar muito sobre as bases tributárias atuais, em especial no caso das cidades médias e algumas de grande porte. As causas para este quadro são as mais diversas e vão muito além do descaso dos prefeitos com a geração de recursos através de medidas pouco populares. Em muitos casos é preciso investimentos em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização, treinamento de pessoal. Trata-se de aplicações de elevadíssimo retorno, mesmo para os critérios mais rígidos de análise de investimentos.

Tendo identificado este potencial, o BNDES, atendendo as diretrizes do governo federal, lançou, em setembro de 1997, um programa especialmente desenhado para os municípios – o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) – que visa apoiar a melhoria da administração tributária e da gestão financeira municipal. O programa, ainda em andamento, já apresentou uma rápida e ampla aceitação. Há muitos casos inclusive em que não é preciso investimentos, mas simplesmente alteração de leis municipais ou mesmo apoio no sentido de se reunir a jurisprudência na matéria, de forma a possibilitar a defesa dos interesses da fazenda municipal.

O PMAT já tem em carteira 80 projetos totalizando R\$ 320,4 milhões em investimentos, com a participação do BNDES atingindo R\$ 227 milhões. Das 45 aprovações, totalizando R\$ 226 milhões, 24 foram realizadas este ano. Atendendo inicialmente às capitais, o programa já atinge municípios de médio porte e irá ampliar sua abrangência para os de menor porte, através da contratação do Banco do Brasil como mandatário, em operações totalizando até R\$ 30 milhões.

Os programas de modernização tributária e fiscal, que não se resumem ao PMAT⁸, pressupõem que o grande movimento de transferência regular de receita entre as esferas de governo encontra-se consolidado. Diante da grave crise fiscal e mesmo da estabilização, que amplia a transparência e a comparabilidade entre orçamentos, é praticamente impossível que um movimento tal qual o observado nos últimos quinze anos se repita. Neste sentido, é preciso que estados e, principalmente municípios, busquem alternativas dentro de seus próprios sistemas, pois dificilmente terão sucesso pela via de maiores transferências. O melhor caminho para tanto é a racionalização dos procedimentos administrativos de forma a ganhar eficiência e a utilização das bases tributárias já existentes. Ainda há um grande elenco de medidas administrativas, nos mais variados segmentos, que permitem caminhar nesta direção. Há uma série de alternativas de baixíssimo custo que, se implementadas, produzem elevado retorno social ou mesmo financeiro. Já há relativo consenso no país quanto a esta questão e os municípios brasileiros têm apresentado soluções de extrema criatividade,

reconhecidas até mesmo internacionalmente.

Neste caso, a tarefa que cabe ao governo federal é conceder visibilidade a estes programas descentralizados. Pensando nisso, o BNDES, além do PMAT, em convênio com o IPEA e a ABRASF e o apoio de outras entidades, implementou um grande banco de dados de caráter interativo, passível de acesso pela Internet – o *Banco Federativo* (<http://federativo.bndes.gov.br>) – capaz de oferecer uma ampla gama de informações para os responsáveis pela administração dos municípios. Além disso, recentemente, financiou a elaboração e a distribuição de dois guias de orientações e sugestões à melhoria da administração e atuação das prefeituras – o Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal (FGV/RJ) e as Idéias para a Ação Municipal (PÓLIS/SP).

5. Observações Finais

Na atualidade, cresce o entendimento de que é preciso aperfeiçoar o processo de descentralização brasileiro. Para tanto, dentre outras medidas, recomenda-se o aprofundamento da transferência de gastos sociais básicos aos municípios.

A questão é que os mesmos não poderão ser financiados pelo aumento da participação local na receita dos impostos federais e estaduais e nem tão pouco por níveis crescentes de endividamento. Com relação ao último aspecto, vale lembrar, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada recentemente pelo Congresso Nacional, procura privilegiar situações onde os diferentes níveis de governo não gastem mais do que arrecadam. Segundo a Lei, se for inevitável assumir uma dívida, que se faça por pouco tempo, com uma prestação que possa ser paga com a “sobra de renda” de todo mês e para financiar um investimento.

A solução, portanto, é promover uma verdadeira revolução o “dia-a-dia” da gestão pública municipal através da modernização da gerência fiscal e, com isso, elevar a receita própria desta esfera de governo e contribuir para a redução do endividamento e déficit públicos, bem como para o aumento do controle social do Estado brasileiro.

Atualmente, a grande dispersão entre as receitas tributárias de municípios com nível de renda e faixa populacional semelhantes revela um potencial tributário não explorado. O que também é verdade se levado em consideração que os municípios com razoável padrão de arrecadação são justamente aqueles que tendem a investir mais em informatização, treinamento de funcionários e recadastramento de contribuintes, com ênfase na racionalização e modernização dos procedimentos administrativos já existentes.

O governo federal, através do BNDES, por meio de iniciativas como a do PMAT, o *Banco Federativo* e a divulgação de orientações e sugestões para a melhoria da administração municipal, já vem fazendo importantes avanços no sentido do aproveitamento do seu potencial tributário e de uma gestão fiscal de melhor qualidade. Além disso, o BNDES e

outros órgãos públicos devem empreender novas ações com o intuito de auxiliar a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre elas: divulgação de cartilha e vídeo com as linhas gerais da Lei, promoção de seminários e treinamento de servidores federais para orientar nos aspectos específicos da aplicação da Lei e, desenvolvimento de um programa – o “Simples Municipal” de Gestão das Contas Públicas – para dar às pequenas prefeituras um tratamento simplificado, a exemplo do que recebem as microempresas privadas, inclusive com manuais e programas de computador para emitir de forma rápida e automática os principais relatórios exigidos pela nova Lei.

Em síntese, a dispersão verificada no padrão de financiamento dos municípios brasileiros não se deve a um velho tabu de que “prefeito não gosta de cobrar imposto”. Apesar da diversidade de situações individuais, a análise da evolução, dimensão e estrutura da arrecadação tributária do agregado de municípios e dos esforços para a modernização de suas administrações desmente esta crença e revela um cenário bastante positivo e promissor em torno da melhoria da receita própria.

Tende a ser cada vez mais coisa do passado a idéia de que municípios não se interessam por investir na modernização tributária e fiscal, não querem participar de um processo ordenado de transferência de encargos e, acima de tudo, não procuram contribuir para o ajuste fiscal do País. Ações que visem o fortalecimento da sua capacidade de gasto, dentre outras medidas, constituem, portanto, um importante passo em direção à consolidação e aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro.

Resumo

O presente artigo procura traçar um breve diagnóstico da capacidade de gasto dos municípios brasileiros. Para tanto, apresenta-se a evolução recente da arrecadação tributária direta e da receita disponível desta esfera de governo, bem como quais são as perspectivas de se melhorar esta capacidade por meio de um esforço próprio de arrecadação.

Notas

*Texto apresentado no 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais - RFI, realizado na ESAF, em Brasília, de 16 a 27 de outubro de 2000.

** Respectivamente, economista e chefe da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES (SF/BNDES) e economista pelo convênio PNUD/BNDES. Como de praxe, o artigo reflete opiniões dos autores e não necessariamente da instituição a que pertencem. Para entrar em contato com os autores: sfiscal@bndes.gov.br. O artigo foi elaborado com base em informações disponíveis ao final de março de 1999, especialmente as incluídas no *site* do *Banco Federativo* (<http://federativo.bndes.gov.br>).

¹Tais discrepâncias são muito maiores do que se imagina. Se é notório que os orçamentos das grandes capitais do país superam os de alguns governos estaduais, poucos têm noção das proporções. Por exemplo, a prefeitura de São Paulo sozinha recolhe apenas de Imposto Sobre Servi-

ços (ISS) um volume superior ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado por 17 estados brasileiros. Se as finanças dos municípios das capitais e das metrópoles se parecem um pouco entre si, por outro lado, são profundos os seus contrastes em relação ao universo de mais de cinco mil outros municípios, sem contar as diferenças entre estes.

² Os dados da série histórica utilizada nesse artigo foram extraídos das contas nacionais – que incluem impostos, taxas e todas as contribuições, inclusive dos servidores para seus regimes próprios de previdência. Embora se baseie nas contas nacionais, a carga tributária aqui adotada apresenta algumas discrepâncias em relação à conceituação do IBGE. No caso dos municípios, é acrescentado aos tributos e retirado das transferências o montante do imposto de renda que retêm na fonte e incorporam às suas receitas (sem recolher para a União). Além disso, foram incorporadas as taxas e contribuições de melhoria, que não são consideradas “tributos” pelo IBGE. Em 1998, a arrecadação direta dos municípios foi estimada a partir dos balanços contábeis das prefeituras de 1997.

³ IBGE (1999).

⁴ Este valor representa 75% do total de recursos destinados ao FPM posto que, com a criação do FUNDEF em 1998, 15% são designados ao novo fundo que, posteriormente, é redistribuído aos estados e municípios.

⁵ Os balanços contábeis anuais de cada um dos governos subnacionais são levantados pelas divisões regionais do Ministério da Fazenda e incluídos, em contas discriminadas, no sistema eletrônico da STN (o Siafi). Atualmente, o total de municípios criados é de 5.507 (incluindo o território estadual de Fernando de Noronha). A maior parte das cidades que não foram contempladas na referida amostra é formada por pequenas prefeituras, basicamente dependentes do FPM, - ou seja, quando incluídas, não devem alterar muito o resultado agregado da arrecadação tributária local.

⁶ A receita disponível municipal inclui a arrecadação própria mais as transferências recebidas da União e dos estados. Dentre as principais transferências aos municípios consideradas nesse trabalho, encontram-se o FPM (federal), a cota-parte do ICMS e do IPVA (ambas estaduais) e o FUNDEF (fundo composto por 15% das transferências federais aos estados e municípios e de 15% do ICMS, destinado ao financiamento dos gastos destas esferas de governo com ensino fundamental).

⁷ Site na Internet administrado pela Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES. Para acesso direto, digite o endereço, sem “www”, federativo.bndes.gov.br direto na fonte.

⁸ O Ministério da Fazenda em parceria com o BID possui dois programas com orientações semelhantes a do PMAT: o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) e o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM).

Referências Bibliográficas

- AFONSO, J. R., ANACLETO, C., ARAUJO, E., RAMUNDO, J. C., SANTOS, M. e SANTOS, R. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, n. 10, dez./1998.
- _____, VARSANO, R., ARAUJO, E., PESSOA, E., RAMUNDO, J. C., SILVA, N. Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, n. 9, jun./1998.
- ARAUJO, E. *A Tributação do Consumo pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: Problemas e Possíveis Alternativas para Lidar com a Questão*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, dez./1999.
- BIRD, R. Rethinking Subnational Taxes – A New Look at Tax Assignment. *IMF Working Paper*. Washington: IMF, n. 99, oct./1999.
- GOMES, G. e MacDOWELL, C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de*

Municípios. Brasília: IPEA, 1999 (mimeo).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Finanças do Brasil*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vários números.

IBGE. *Sistema de Contas Nacionais Brasil 1990-1998*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999, 2 v.

SHAH, A. *Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization Experience*. Washington, 1997 (mimeo).

SERRA, J. e AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, n. 12, dez./1999.

_____. *Finanças Públicas Municipais – Trajetórias e Mitos*.

Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro: FGV, N. 10/11, out./nov. de 1991.

TER-MINASSIAN, T. Brazil. IN: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF, 1997.

COMO AS CIDADES GERAM RIQUEZA NA NOVA ECONOMIA DA INFORMAÇÃO: DESAFIOS PARA O GERENCIAMENTO URBANO E LOCAL EM NAÇÕES EM DESENVOLVIMENTO*

Mario Polèse

O autor agradece pelos comentários de grande ajuda a Claude Chapdelaine, Gérard Divay, André Lemelin, Richard Shearmur e Hélène P. Tremblay (INRS) e Jeanne Wolfe (McGill University).

*"As cidades estão cheias de pobres não porque as cidades tornam as pessoas pobres, mas porque as cidades atraem os pobres."
(Glaeser, 1998: 154)*

Este documento explora a relação entre as cidades (áreas urbanas) e o crescimento econômico nacional, com enfoque especial no papel evolutivo de áreas urbanas na nova economia da informação e o que isto poderia significar para o gerenciamento urbano em nações em desenvolvimento¹. Por que a relação entre as cidades e o crescimento econômico deveria ser preocupante? Simplesmente porque, como tentaremos demonstrar, a maneira como as cidades são estruturadas, governadas e gerenciadas pode ter um impacto profundo nos níveis de bem-estar econômico, e, por conseguinte, na redução da pobreza. Nós dizemos que o papel das cidades e, portanto, o do gerenciamento urbano será mais vital conforme nações se tornem economias cada vez mais globalizadas e baseadas na informação. A nova economia da informação traz novas demandas ao planejamento e gerenciamento urbano. A tarefa dos gerenciadores e planejadores nas nações em desenvolvimento não será mais fácil. Muito pode ser aproveitado de erros do passado nas cidades do Hemisfério Norte, erros estes que os países em desenvolvimento não precisam repetir.

A contribuição das Cidades no Crescimento Econômico Nacional

A evidência no vínculo positivo entre as cidades (áreas urbanas) e o desenvolvimento econômico é impressionante. Há literatura abundante sobre a demonstração da contribuição positiva de áreas urbanas ao crescimento econômico nacional. Vários estudos já confirmaram por vezes a relação positiva em ter a renda per capita e os níveis de urbanização (Jones e Koné, 1996; Lemelin e Polèse, 1995; Tolley e Thomas, 1987). Outros estudos repetidas vezes demonstraram a contribuição desproporcionada de áreas urbanas à renda nacional e receitas de impostos (Peterson, 1991; Banco Mundial, 1991). Outros ainda demonstraram a ligação positiva entre a produtividade e a aglomeração de pessoas e as atividades econômicas nas cidades (Ciccone e Hall, 1996; Glaeser, 1998; Henderson, 1988; Krugman, 1991; Rauch, 1993; Quigley, 1998).

A evidência básica está resumida nas figuras 1 e 2, e na tabela

1. Assim, a Cidade do México, com aproximadamente 15% da população total gerou 34% do PNB. Na Argentina, a grande Buenos Aires soma 35% da população, mas gera 53% do PNB. Em todas as cidades, a contribuição de áreas urbanas ao PNB é maior que sua porção na população total. Em suma, as cidades têm maior renda per capita e maior produtividade. Os resultados na tabela 1 são para países com sistemas e histórias econômicas diferentes (vide os números para a Rússia e a China), e como tais, não podem ser simplesmente explicados pelo que alguns chamam de padrões do desenvolvimento desigual do mercado livre de economias (capitalistas); claramente, há algo no fato da aglomeração urbana contribuir positivamente para o crescimento econômico.

Tabela 1 – A Importância Econômica das Cidades *

Área Urbana	País	(A)	(B)	Razão
		População	PNB	
		Porcentagem do Total Nacional		B/A
São Paulo	<i>Brasil</i>	8,6 %	36,1 %	4,20
Buenos Aires	<i>Argentina</i>	35,0 %	53,0 %	1,51
Santiago do Chile	<i>Chile</i>	35,6 %	47,4 %	1,33
Lima	<i>Peru</i>	28,1 %	43,1 %	1,53
Guayaquil	<i>Equador</i>	13,1 %	30,1 %	2,30
Cidade do México	<i>México</i>	14,2 %	33,6 %	2,37
Todas as cidades	<i>México</i>	60,1 %	79,7 %	1,33
São Salvador	<i>El Salvador</i>	25,8 %	44,1 %	1,71
Porto Príncipe	<i>Haiti</i>	15,1 %	38,7 %	2,56
Todas as cidades	<i>Haiti</i>	24,2 %	57,6 %	2,38
Casablanca	<i>Marrocos</i>	12,1 %	25,1 %	2,07
Abidjão	<i>Costa do Marfim</i>	18,1 %	33,1 %	1,83
Nairobi	<i>Quênia</i>	5,2 %	20,1 %	3,87
Todas as cidades	<i>Quênia</i>	11,9 %	30,3 %	2,55
Caraqui	<i>Paquistão</i>	6,1 %	16,1 %	2,64
Todas as Cidades	<i>Índia</i>	19,9 %	38,9 %	1,95
Xangai	<i>China</i>	1,2 %	12,5 %	10,42
Manila	<i>Filipinas</i>	12,1 %	25,1 %	2,07
Bangkok	<i>Tailândia</i>	10,9 %	37,4 %	3,43
Moscou	<i>Rússia</i>	5,8 %	10,9 %	1,88
Todas as cidades	<i>Turquia</i>	47,1 %	70,1 %	1,49

* Os resultados compreendem a série de 1975 a 1995, dependendo do caso.

Fontes: Banco Mundial 1991; Ciccolella 1999; De Mattos 1999; The Economist 1997; PRISMA 1996.

FIGURA 1:
PNB PER CAPITA E OS NÍVEIS DE URBANIZAÇÃO
CADA PONTO REPRESENTA UM

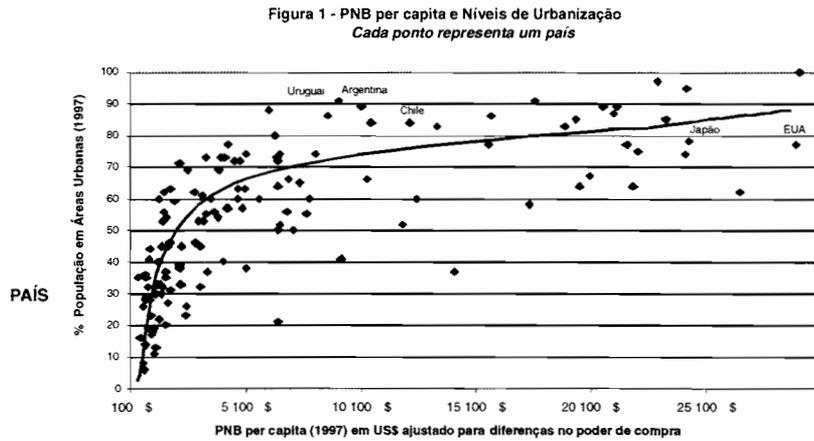
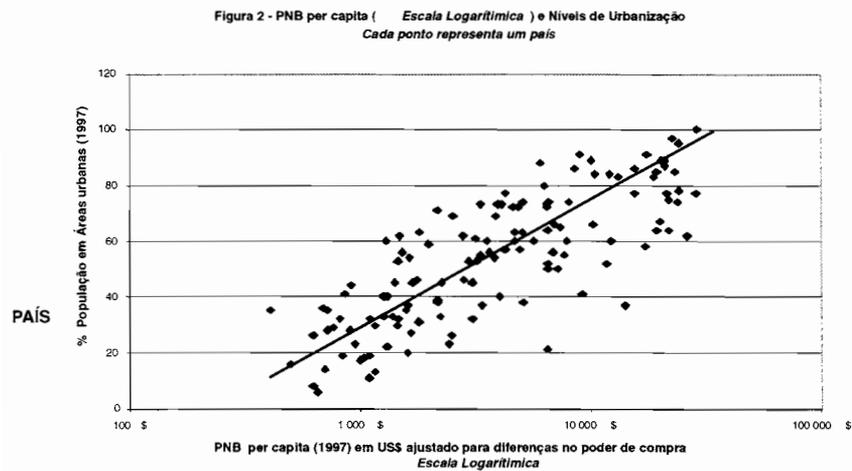


FIGURA 1:
PNB PER CAPITA (ESCALA LOGARÍTMICA) E NÍVEIS DE URBANIZAÇÃO
CADA PONTO REPRESENTA UM



Contudo, a evidência também mostra que altos níveis de urbanização e a presença de grandes cidades não são necessariamente suficientes para garantir níveis de desenvolvimento de primeiro mundo. Isto está mais evidente nos países do Cone Sul da América Latina (Argentina, Chile, Uruguai) com níveis de urbanização acima de 80% (maior até que os Estados Unidos), muito embora com rendas per capita reais de um terço dos Estados Unidos (figura 1). Claramente, estes países não obtiveram todos os benefícios da urbanização. Dados os seus níveis de urbanização, eles deveriam “normalmente” ter níveis muito mais altos de bem-estar eco-

nômico. Na mesma linha, o tamanho da cidade não necessariamente garante a prosperidade econômica. A presença mega-cidades (como São Paulo, Lagos ou Calcutá) não é uma condição que garanta níveis de desenvolvimento de primeiro mundo. Em outras palavras, as cidades são uma condição necessária para o desenvolvimento econômico, mas não são uma condição suficiente para tanto (retornaremos a este ponto mais tarde).

Esclarecendo os efeitos das políticas locais e nacionais

Por que alguns países têm mais sucesso que outros em acumular os benefícios da urbanização e do crescimento urbano? Há pouca dúvida que as políticas econômicas nacionais, história, acidentes e fatores como a cultura e os valores continuarão a ser dominantes na explicação da riqueza (e pobreza) relativa das nações (vide Landis, 1998, para uma perspectiva histórica). O potencial econômico das cidades está necessariamente limitado por condições nacionais e regionais. Em todos os países, o nível de desenvolvimento econômico depende muito de políticas macroeconômicas e monetárias, quadros reguladores (especificamente, o estado de direito e os direitos de propriedade) e sistemas de educação pública. Estes são chamados de “bens públicos” por Olson (2000) que requerem ação coletiva, fundações essenciais de prosperidade moderna², sem as quais, os benefícios em potencial, que podem ser colhidos da urbanização e crescimento urbano, serão necessariamente limitados.

Mas, qual é a importância de políticas locais? A resposta não é simples, também por causa da linha divisória entre as políticas locais e nacionais não estar claramente definida. O significado do termo “local” varia de um país para outro. Em um país, a água pode ser uma responsabilidade nacional (sendo fornecida pelo setor público ou privado), e em outro país pode ser responsabilidade municipal. É a legislação no nível nacional (ou estadual em federações) que irá definir as estruturas político-administrativas pelas quais as áreas urbanas são governadas. A maioria das nações, níveis locais de governo ou administração (municípios, cidades, órgãos especializados de serviço público, etc.) são as criaturas de níveis mais altos de governo. Do mesmo modo, as políticas nacionais de transporte (impostos de petróleo, construção de rodovias, etc.) podem ter um impacto profundo no desenvolvimento urbano.

A questão essencial é a seguinte: a maneira pela qual as áreas urbanas são gerenciadas, planejadas e governadas terá um impacto importante no seu desempenho econômico e, assim, também na sua potencial contribuição ao bem-estar econômico nacional. A mesclagem de políticas que afetam o potencial econômico da cidade será necessariamente diversa e variará de país para país. Com relação a isto, Krugman (1996) criou uma distinção essencial entre as cidades (como unidades legisladoras) e as cidades como locais para produção; os atributos dos locais (cidades) são condições necessárias para o progresso econômico. A ênfase do

presente documento está em políticas locais e nacionais cujo alvo direto sejam assuntos municipais (e urbanos). Pode-se incluir desde códigos locais de manutenção de calçadas até a legislação nacional (ou estado federal) definindo as responsabilidades e poderes de níveis locais de governo.

O desafio para os idealizadores de políticas urbanas em todos os níveis é entender a ligação entre as escolhas das políticas e o desenvolvimento econômico nacional. Com esta idéia em mente, passemos agora para o papel das cidades no crescimento econômico nacional.

Explicando o Papel das Cidades no Desenvolvimento Econômico

O que explica a propensão das cidades gerarem rendas mais altas? Frequentemente, economistas urbanos voltam-se para o conceito de economias de aglomeração para explicar a maior produtividade de firmas em estabelecimentos urbanos. Economias de aglomeração referem-se aos ganhos de produtividade derivados do agrupamento geográfico de firmas e pessoas nas cidades (vide Henderson, 1988, para uma aplicação econométrica a cidades brasileiras e americanas). Elas incluem, por exemplo, os ganhos derivados de economias de escala, custos fixos compartilhados, fluxos de informação, contatos face a face, relações de entrada e saída, custos de transporte mais baixos e mercados de trabalho integrados. No início dos anos 90, um estudo do Banco Mundial introduziu a idéia de *produtividade* urbana para cobrir a grande quantidade de fatores que tornam as cidades mais produtivas (Banco Mundial, 1991). Todavia, um parecer rigoroso (facilmente quantificável) da relação entre as cidades e uma maior produtividade continua a nos evadir. Com isso, o desafio é parecido com aquele que explica o desenvolvimento econômico nacional.

As cidades e a criação de mercados

Jacobs (1984) argumenta que, historicamente, as cidades têm sido as grandes fomentadoras para o crescimento econômico nacional. As cidades, como um meio onde idéias circulam e são trocadas, se tornam veículos essenciais de inovação, mudança e desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento rural. O interior é geralmente o primeiro a ganhar com a presença das cidades. Os agricultores só podem levar seus produtos ao mercado se houver um *local* para o mercado. Se eles não trabalharem muito, toda a economia sofrerá. Os mercados nacionais devem ser integrados se o objetivo for ganhos comerciais. Isto requer centros de comércio para troca de bens, serviços e informações. Mercados eficazes geram custos mais baixos e maior produtividade (e salários). As cidades existem para permitir que bens, idéias e pessoas se unam para produzir e intercambiar, permitindo, com isso, que a sociedade colha os ganhos do comércio, especialização e diversidade (Glaeser, 1998; Quigley, 1998). Em suma, bens e serviços não podem ser transacionados fora de lugares urbanos.

Historicamente, as cidades têm agido como centros de distribuição e pontos de contato com o resto do mundo, como os armazéns (agora muitas vezes abandonados) em áreas centrais antigas. Isto, por sua vez, exige não somente sistemas viários e de transporte que funcionem, mas também serviços de coleta de lixo, ordem pública e segurança e estruturas locais legais e reguladoras. O comércio inter-regional e internacional também requer uma série de serviços acessórios, necessariamente localizados em cidades: seguros, bancos, despachantes de alfândegas, propagandas, etc.. É a eficiência global destas funções (tanto pública quanto privada) que determinará a capacidade das cidades de desempenhar seu papel na economia nacional. A habilidade de um plantador de uvas chileno levar sua colheita como sucesso ao mercado e exportá-la dependerá muito na eficiência de prestadores de serviços urbanos, tanto públicos quanto privados.

Os serviços públicos locais e as infra-estruturas estão, por definição, presas a um local. Uma empresa local (por exemplo, na indústria de vestuários) não pode escolher importar (melhores) estradas, segurança pública e sistemas de tratamento de esgoto de outro lugar. O custo total de serviços inferiores e infra-estruturas surgirão da empresa local e repassados ao cliente. Se o cliente em potencial é internacional, então, custos maiores levarão à perda de mercados, menos empregos e/ou menores salários para toda a economia nacional. Em outras palavras, a habilidade de autoridades locais fornecerem manutenção viária apropriada, segurança pública, água e tratamento de esgoto refletirá diretamente no PNB. O vínculo talvez seja difícil de se medir, mas não é menos real por isto. Assim definido, as cidades prestam um serviço essencial para a economia nacional. Cidades eficientemente administradas são, em suma, um bem público de onde toda a nação pode obter benefícios.

As cidades na nova economia da informação

O papel das cidades (especialmente as grandes) no desenvolvimento econômico está evoluindo. Desde os primórdios da revolução industrial, as cidades têm sido essenciais para a realização de ganhos de produtividade (por meio de comércio e aglomeração) na produção de bens. As cidades existiam antes da revolução industrial como centros de inovação de idéias e criação artística. Muitos concordariam que esta é a verdadeira essência da cidade (Hall, 1999). De fato, as cidades podem estar voltando à sua função primordial como centros de civilização e inovação. As cidades do primeiro mundo estão perdendo sua função industrial (Ingram, 1998); uma tendência similar é observada na maioria das cidades latino-americanas (Polèse, 1998; Polèse e Champagne, 1999). Com as palavras de Glaeser (1998: 145): “Se as vantagens únicas das cidades fossem eliminar os custos de transporte para produtos manufaturados, então, as cidades ... deixariam de existir”.

A nova economia baseada na informação envolve pessoas e

idéias que se movem, ou como um colega colocou de forma interessante, a nova economia é um “buzz”³. Os custos para mover as pessoas e idéias são tão importantes como antes. Ao contrário do que se pensa, as novas tecnologias da informação não reduzem a exigência para uma interação face a face. A maioria das evidências sugere que contatos eletrônicos e face a face são complementares e não substitutos (Gasper e Glaeser, 1998; Hall, 1999: 962-63); veja o rápido crescimento de viagens aéreas de negócios. As novas tecnologias da informação parecem que estão realmente aumentando a demanda por contatos face a face. Correios eletrônicos, teleconferências e comunicações via fax muitas vezes criam uma necessidade de encontros pessoais, sendo antes ou depois da comunicação eletrônica. Na mesma concepção, a natureza dos contatos face a face está mudando, lidando cada vez menos com trocas de informação básica e mais com contato pessoal, com o estabelecimento ou a consolidação da confiança, criação de redes e troca de informação especializada e personalizada. O custo básico do transporte de pessoas é o custo de oportunidade do tempo e este custo tende a aumentar conforme as sociedades se desenvolvam. Em suma, como aglomerados de pessoas, as cidades estão se tornando mais e não menos importantes conforme caminhamos para a nova economia da informação (Glaeser, 1998).

A demanda crescente por contatos de negócio face a face está também sendo direcionado pela mudança nas economias nacionais de produção (mercadorias) padronizada para bens e serviços com cada vez mais informação e criatividade. Na maioria dos países industrializados, os setores que mais crescem são o de serviços de produtores e o das indústrias de entretenimento e da mídia; o mesmo acontece para a maior parte da América Latina e do Leste Asiático. As indústrias de entretenimento e da mídia incluem atividades como a produção de filmes, transmissão de rádio e televisão, vídeo clipes, impressões e publicações, telecomunicações, animações computadorizadas, a Internet, assim, como uma ampla gama de atividades enquadradas na criação artística ou de arte. Os serviços de produtores definem serviços intermediários que entram na produção: assistência técnica, consultoria, serviços de informática, gerenciamento, contabilidade, design, marketing, serviços financeiros, etc.. As atividades exercidas em escritórios nacionais ou regionais também se encaixam nesta classe. Estas atividades variadas (e constantemente evoluindo) definem o que é agora chamado de economia da informação, fundada na produção, transformação e troca de informação.

As atividades embutidas nesta nova economia são muito sensíveis ao tamanho e estrutura da cidade com uma grande tendência a concentrarem-se em poucas cidades (geralmente nas maiores) e formarem agrupamentos em umas poucas áreas, geralmente no centro (Anas *et al.*, 1998; Hall, 1999: 962; Polèse e Champagne, 1999). As pessoas nestas atividades se juntam em escritórios, estúdios, restaurantes, hotéis, salas de aula, etc.. As empresas e as pessoas se agrupam para ficarem próxi-

mas de onde está o “buzz”, para aumentarem suas chances de obter a última e melhor informação. Informações cruciais serão, freqüentemente, sabidas em festas, bares ou outro ambiente de encontros informais. O novo desafio é propiciar condições que permitam as pessoas se encontrarem e interagirem eficientemente (e prazerosamente). Se o “buzz” é suficientemente denso, agrupamentos competitivos de empresa e pessoas serão formados. Como Glaeser (1998: 146), a divisão de um local de trabalho comum é hoje o determinante mais importante de agrupamento industrial.

A globalização colocou mais um ingrediente: o talento. Pessoas e capital que devem se unir para formarem agrupamentos são cada vez mais móveis internacionalmente, sempre em busca de agrupamentos mais dinâmicos. Certas cidades podem ganhar ou perder sua vantagem competitiva. Termos como “competitividade urbana” e “cidades competitivas” recentemente se uniram para refletir esta nova consciência (Lever e Turok, 1999). Porter (1996) argumenta que as cidades e regiões podem não competir da mesma forma que estados-nação; contudo, elas competem cada vez mais por investimentos móveis, pessoas e outros fatores de mobilidade na produção.

Gerenciando as Cidades na Nova Economia da Informação

O que isto significa para o gerenciamento e planejamento das cidades? A consciência de que as cidades devem ser locais onde pessoas criativas se juntarão e interagirão para dar vazão a novas preocupações, algumas das quais (ironicamente) nos levam de volta aos objetos tradicionais de planejamento e gerenciamento de cidades.

Centros urbanos vívidos, transporte público e uso da terra racional

As mentes criativas (e por vezes não-convencionais) que prosperam na nova economia buscam ambientes criativos. Sendo assim, a revitalização do centro da cidade e preservação da herança são agora prioridades. Em termos econômicos, um distrito central de negócios atrativos (CBD), onde as pessoas possam se encontrar e interagir nas proximidades, é visto como um bem público, uma fundação essencial de uma metrópole cheia de informação. A nova cidade global da informação é freqüentemente uma cidade em que se anda (pelo menos nas partes centrais). Às vezes, isto é seguido de preocupações a cerca da segurança pública e o design de espaços públicos destinados às pessoas. Assim, a estética da cidade e o design de lugares públicos como parques, áreas verdes e praças está recebendo nova importância (CUI, 1999).

A necessidade de mover as pessoas eficazmente (e não somente os bens) também reviveu o interesse pelo transporte público⁴, sendo público ou privado (ônibus, trens, mini-ônibus, metrô, etc.). Para um CBD funcionar, requer-se o movimento diário de um grande número de pessoas, que vão essencialmente para a mesma área central. Na maioria

dos casos (pelo menos nas grandes cidades) densidades de empregos suficientes não podem ser feitas sem algum tipo de transporte público. As cidades que dependem totalmente ou muito em carros particulares estão tendo cada vez mais dificuldades em sustentar centros densos de emprego. As cidades com os mais vibrantes CBDs são geralmente aquelas que tiveram sucesso na manutenção de sistemas públicos de transporte como uma alternativa para os carros particulares. A habilidade de manter o funcionamento de sistemas públicos de transporte de massa está, por sua vez, ligada ao uso da terra e densidade. Sistemas públicos de transporte lucrativos requerem um nível mínimo de densidade populacional com o aspecto ideal de corredores de estabelecimento. Também requerem que meios de transporte concorrentes sejam precificados de modo a que o uso de carros particulares não seja implicitamente subsidiado (comparado ao transporte público).

Estas são preocupações tradicionais de planejamento urbano, como já dissemos. A nova economia da informação está lhes dando nova relevância. As inter-relações entre a revitalização dos centros urbanos, densidade e transporte público têm levantado um movimento de oposição (especialmente na América do Norte) ao “crescimento urbano”, um termo que resume todas as ‘doenças’ associadas ao desenvolvimento urbano devido ao uso de carros onde há baixa densidade populacional (Leo *et al.*, 1999). O movimento também é impulsionado por questões ambientais e de custo-benefício. A baixa densidade, a descontinuidade e os padrões de estabelecimento urbano aumentam os custos de manutenção de muitos serviços e infra-estrutura (tratamento de água e esgoto, ruas e estradas, coleta de lixo, etc.), enquanto os efeitos combinados do amplo uso de automóveis (emissão de CO₂) e do uso intensivo da terra destroem a maioria dos objetivos ambientais (Blais, 1995; Tassaonyi, 1997). Também pode-se dizer que investimento indevidos e economicamente inviáveis na infra-estrutura facilitou o crescimento urbano. A viabilidade de longo prazo deste padrão de estabelecimento, que é muito dependente de investimentos de infra-estrutura e serviços públicos abaixo do preço, é cada vez mais questionável.

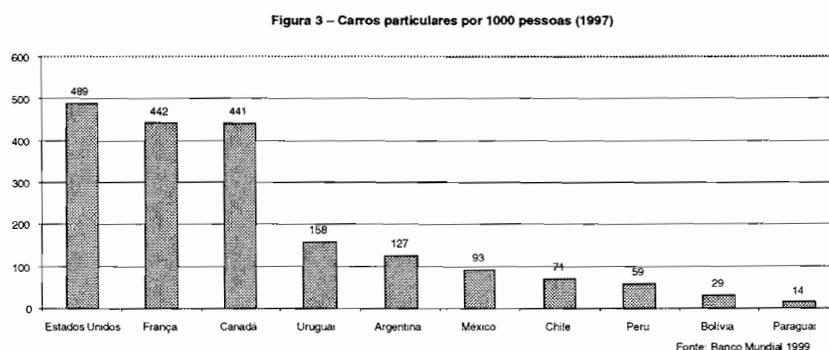
Muitas áreas urbanas norte-americanas estão se dando conta da realização destes padrões de desenvolvimento, todavia parecendo positivo no passado recente e não mais se adaptam às necessidades do futuro. Os atores do setor privado se uniram a isto. Segundo um relatório do Bank of America (1999: 2) “(A) aceleração do crescimento tem deixado custos sociais e ambientais muito à mostra, os quais até agora estavam escondidos, ignorados ou silenciosamente agüentados pela sociedade. A carga destes custos está se tornando muito clara, os negócios sofrem com custos altos, há uma perda de produtividade do trabalhador e há investimentos subutilizados em comunidades mais antigas”. Referindo-me ao sul da Califórnia (especificamente a área de Los Angeles), os autores temem que a crescente malha viária em suas freeways, aumentando os custos para mover as pessoas e os altos custos de investimento de capitais para estruturas de transporte público resultantes do desenvolvimento de baixa

densidade, irá estrangular o potencial criativo da região no longo prazo.

Evitar Repetir os Erros dos Países do Hemisfério Norte

As nações do Hemisfério Norte, sendo as primeiras a entrar na era moderna urbana, cometeram erros que o Hemisfério Sul não precisa cometer (Polèse, 2000). Isto se torna mais verdadeiro para o planejamento de transportes urbanos. As cidades crescidas do oeste e sul americano não são o resultado inevitável das forças de mercado, embora forças de mercado desempenhem seu papel. Elas são (sem intenções) muito devidas às políticas como as de impostos do petróleo baixos, subsídio generoso de freeways nomeadas apropriadamente (incluindo as intra-urbanas) e subsídios de moradia autônomas de uso intensivo da terra com uma única família. É totalmente possível destruir o transporte público com negligência e mau gerenciamento. O transporte público, hoje, soma menos de 10% das viagens diárias para o trabalho na maioria das grandes cidades americanas, sendo Nova Iorque uma grande exceção (Newman e Kenworthy, 1991 e 1998). Em áreas urbanas como Los Angeles, Dallas e Atlanta, a porcentagem de usuários do transporte público caiu abaixo de 5%. A diferença com as cidades européias e canadenses é instrutiva; as porcentagens respectivas (para o uso do transporte público) é perto de 30% em Montreal, 37% em Estocolmo e 40% em Paris (TAC, 1996; Banco Mundial, 1999: todos os números são para o início dos anos 90). Quando o transporte público não funciona, os primeiros a sofrerem são os pobres que não podem comprar carros.

FIGURA 3:
CARROS PARTICULARES POR 1000 PESSOAS (1997)



40

Hall (1999: 966-970), contemplando o futuro de metrópoles modernas, foi especialmente agressivo em sua avaliação dos custos sociais e ambientais do desenvolvimento urbano dependente de carros. Hall compara a paixão da América por carros motorizados a uma barganha Faustiana. Trouxe mobilidade aos cidadãos, mas suas conseqüências negativas não foram vistas de pronto. Agora, no início do século XXI, a conta está chegando. Consertar os danos e reverter a tendência está se mostran-

do muito caro; o governo federal e cidades americanas estão investindo bilhões de dólares no transporte urbano. Muitas cidades americanas (Nova Iorque, Boston, San Francisco, etc.) estão destruindo auto-estradas em suas cidades centrais (CUI, 1999). A maioria das cidades européias continuaram a investir maciçamente em novos e melhorados sistemas de transporte, paralelo a restrições no uso livre dos carros: CBD com pedestres; acesso preferencial ao transporte público de superfície.

Uma vez que a estrutura espacial esteja implantada, não poderá ser removida. Uma vez que o transporte público tenha caído, é difícil (e muito caro) revive-lo. Aqui fica uma lição importante para planejadores e gerenciadores de países em desenvolvimento. Para manter sistemas públicos de transporte eficientes, o setor público deve agir logo quando a demanda pelo transporte de massa for alta. Se a renda aumentar, inevitavelmente mais pessoas comprarão carros, que entrarão em competição com os meios de transporte coletivo. Atualmente, a propriedade de carros, até mesmo nas nações mais desenvolvidas da América Latina é ainda significativamente menor que no Hemisfério Norte (figura 3). Esta é uma oportunidade para gerenciadores urbanos em países em desenvolvimento. Entretanto, isto também traz, muitas vezes, um falso senso de segurança com relação ao transporte público. A demanda pelo transporte público ainda é alta e rentável. Na maioria das cidades latino-americanas, o transporte público está acima de 50% (Banco Mundial, tabela 3.11). As rotas de transporte são cobiçadas e exploradas pelo setor privado, freqüentemente, por meio de várias formas de *colectivos* e mini-ônibus.

Porém, esta situação não perdurará. A demanda pelo transporte público eventualmente cairá abaixo dos níveis de onde seja automaticamente lucrativa, estabelecendo um círculo de queda. Ou seja, a menos que gerenciadores urbanos em todos os níveis tivessem tido a idéia de “planejar” padrões de estabelecimento, uso da terra e sistemas de transporte público (incluindo o preço de concorrência de meios de transporte), para encorajar o uso continuado de outros meios que não o automóvel, incluindo mecanismos de incentivo, (por vezes por meio do sistema de tributação) os consumidores do espaço urbano (e transporte) cada vez mais pagariam os custos reais de suas decisões. As experiências canadenses e européias mostram que a manutenção de sistemas públicos de transporte eficientes não é incompatível com a alta propriedade de automóveis.

41

Governança Metropolitana e Coesão Social

O crescimento de cidades globais e a economia da informação foi acompanhado de preocupações crescentes com a estrutura administrativa e política de governar grandes cidades. Por que é assim? A resposta óbvia é o crescimento do tamanho de áreas urbanas isto é certamente verdade, mas há outras razões. Na maioria das nações, do norte e do sul, áreas grandes metropolitanas estão fragmentadas politicamente e admi-

nistrativamente. As fronteiras políticas dos municípios não necessariamente correspondem às fronteiras funcionais de áreas urbanizadas. A cidade de Paris soma aproximadamente um quarto da população da área metropolitana de Paris (as proporções são similares para Buenos Aires); quase metade da população da Cidade do México metropolitana mora fora do *el Distrito Federal*; a cidade de Los Angeles representa somente uma fração da população e área de terras da grande Los Angeles; e assim por diante.

Muitas das áreas de políticas ressaltadas acima requerem algum tipo de coordenação ou administração no nível metropolitano (regional). Sistemas de Transporte Público geralmente precisarão ser administrados no nível regional; rotas não necessariamente param em fronteiras de municípios. Outras infra-estruturas serão igualmente melhor administradas no nível regional se houver economias de escala (água e esgoto, descarte de lixo, etc.). Planejamento coordenado do uso da terra para garantir padrões de estabelecimento ótimos e a manutenção de uma base forte (e/ou corredores de estabelecimento) requer algum tipo de autoridade no nível metropolitano (ou supra-municipal). Não há em qualquer modelo de governança metropolitana. Acordos institucionais variam muito de uma cidade para a outra (Bourne, 1999), incluindo órgão de missões especiais como a Autoridade Portuária de Nova Iorque ou a RATP (*Régie autonome des transports parisiens*) em Paris.

Há vários argumentos em favor das estruturas de governança metropolitana. Além dos argumentos evidentes por eles mesmos de eficiência econômica e racionalização administrativa, há a questão mais ampla de competição global entre as cidades grandes (Jordi e Castells, 1997). Se usamos as designações “cidades globais” ou “cidades-regiões”, a questão é sobre que tipo de estrutura política é melhor para representar (e defender) grandes áreas metropolitanas no aspecto global. A competição por recursos móveis acontece essencialmente entre cidades-regiões, não em municípios, a competição inter-municipal, dentro de áreas metropolitanas, é, muitas vezes, contra-produtiva. Quem, por exemplo, deveria falar pelas metropolitanas Buenos Aires ou Los Angeles no nível global? A necessidade de ser visto e ouvido no nível global novamente deu luz a várias formas de coordenação metropolitana, às vezes levada por instituições do setor privado, como Câmaras de Comércio, especialmente nos Estados Unidos. No Canadá, os municípios da grande Montreal recentemente criaram um órgão (não-lucrativo) único para o gerenciamento de prospecção internacional para a região.

As autoridades regionais também podem se apropriar de veículos para emissão de dívida (Tassonyi, 1997). Órgãos de missões especiais com um alto potencial de recobrir custos deveriam, principalmente, ter acesso mais fácil a mercados de capital. O mesmo para grupos de municípios, ao contrário de um único município. Novamente, acordos institucionais variam muito de país para país, com as responsabilidades fiscais e poderes de antever do governo nacional muitas vezes sendo uma questão re-

levante. Assim, a região (metrópole) pode ser a escala mais apropriada para mobilizar as partes interessadas e levar a estratégias eficientes de desenvolvimento econômico. A metrópole forma, por definição, um mercado de trabalho integrado.

Talvez, o argumento mais poderoso em favor do governo da metrópole para grandes áreas urbanas é a coesão social e redução da pobreza. A fragmentação política pode acentuar as divisões sociais. Novamente, os administradores do Hemisfério Sul podem aprender dos erros do Norte. Autores americanos foram especialmente veementes em denunciar os efeitos sociais divisivos da fragmentação municipal (Levine, 2000; Rusk, 1993; Weiher, 1991). As altas concentrações de pobreza e crime em muitas cidades do interior americano (próximas à base central) podem ser explicadas pelo desequilíbrio fiscal entre o município central e os municípios (mais ricos) suburbanos. Este desequilíbrio muitas vezes se traduz em diferenças na qualidade dos serviços públicos locais (que inclui a educação primária nos EUA) em troca, induzem cidadãos mais ricos a abandonar as partes centrais da cidade, colocando um círculo auto-reforçador de segregação residencial e exclusão social (Bourne, 1992; Polèse, 2000). Puramente, modelos fragmentados de desenvolvimento urbano não facilitam a criação de centros de cidade fortes, seguros e inclusivos. Vários autores, mais notadamente Sassen (1991), sugeriram que a globalização pode ampliar a lacuna entre os ricos e os pobres nas cidades. Onde não há mecanismos que abranjam toda a região para garantir a distribuição igual de serviços públicos, as decisões de investimento servirão, muitas vezes, para aumentar a lacuna de bem-estar entre as áreas ricas e pobres. Tanto Levine (2000) quanto Lungo (2000) ressaltam as ligações entre as formas urbanas, de equidade social e de governança metropolitana. Nas cidades do Hemisfério Sul, onde os pobres estão freqüentemente localizados na periferia urbana (além das fronteiras do município central), estratégias para combater a pobreza devem necessariamente avistar além das fronteiras municipais.

A questão da governança metropolitana tem importância particular nas nações com divisões sociais (ou étnicas) importantes, onde as autoridades locais têm responsabilidades amplas financiadas (no todo ou em larga medida) por receitas localmente arrecadadas. É também sob tais condições que as estruturas de governança metropolitana são as mais difíceis de se implementar. Aqui reside um dilema crucial do desenvolvimento urbano moderno: quanto mais ágeis forem as estruturas de governança metropolitana para a coesão social, mais difícil serão de se por em prática. Quanto maior a divisão social (ou étnica) dentro da metrópole, mais difícil será convencer suas partes se unirem e dividirem recursos. A criação de cidades socialmente coesas é mais difícil onde as distribuições de renda são desiguais e onde a provisão (e financiamento) de serviços públicos direcionados para as pessoas, como educação primária e saúde é descentralizada. A cooperação metropolitana, nestes casos, somente virá por meio de pressões de cima, ou seja, do governo nacional. Isso ilustra tanto os

limites (e perigos) da descentralização e a relação necessária entre as políticas locais e nacionais.

Por que Algumas Cidades Geram mais Riqueza?

Agora podemos voltar a questões que foram feitas anteriormente. Por que umas cidades têm mais sucesso na geração de renda que outras e porque algumas nações têm mais sucesso em colher os benefícios da urbanização? Parte da resposta está nas figuras 1 e 2. A ligação positiva entre urbanização (y) e PNB per capita (x) pode ser expressa como uma relação linear (x é função linear de y) quando PNB per capita é medido em uma escala logarítmica (figura 2). Contudo, em escala normal, a relação toma a forma de um “L” curvado (figura 1). A curva de urbanização sobe inclinadamente logo no processo de desenvolvimento para tornar-se plana após \$5,000 (PNB per capita). Altos níveis de urbanização são alcançados a níveis relativamente baixos de renda. Em outras palavras, os ganhos “puros” da urbanização (ex. a aglomeração geográfica de pessoas e atividades) são rapidamente exauridos. Além de um certo ponto, a ligação entre a crescente urbanização (e talvez o tamanho da cidade também) e o PNB per capita se torna muito mais tênue. Por que é assim?

A primeira parte da resposta é simplesmente matemática. Uma vez que níveis de urbanização de 70% ou mais sejam atingidos, espera-se que a urbanização crescente, dentro e fora de si, contribuirá pouco para o crescimento do PNB. Isto também sugere que os ganhos além deste ponto dependem mais do que simplesmente colher os benefícios “puros” da aglomeração. Políticas públicas estabelecerão limites maiores de ganhos potenciais a serem colhidos da aglomeração. Em outras palavras, ao analisar o impacto de cidades no bem-estar econômico, precisamos distinguir entre os benefícios “puros” da urbanização e os atribuíveis ao bom gerenciamento e planejamento urbanos. Isto explica em parte por que a mera presença de cidades, embora sendo uma condição necessária, não é uma condição suficiente para estabelecer um processo de crescimento econômico sustentável. Em suma, as cidades estão mais e mais vitais na nova economia da informação, mas seu sucesso também está em uma complexa mesclagem de escolhas de políticas públicas.

44

A crescente importância de bens públicos

O gerenciamento de áreas urbanas sempre foi muito dependente da provisão de bens públicos. Isto é mais verdadeiro na nova economia da informação. Os economistas usam o termo “bem público” para descrever bens e serviços que normalmente não serão providos pelo setor privado, primeiramente por causa da impossibilidade de excluir consumidores, mesmo se não houverem pago (não pagantes em transporte público); usuários não podem ser diretamente cobrados. Ar puro, ordem pública e o sistema judiciário são exemplos típicos. A provisão de tais serviços

requer ação coletiva e tributação central. A dependência das cidades nos bens públicos é fácil de ser ilustrada. O movimento de pessoas dentro das cidades requer ruas, estradas, calçadas, iluminação pública e controle do trânsito. Alguns bens públicos estão invisíveis ou escondidos: tratamento de esgoto, estatutos e regulamentações. Todos são bens públicos verdadeiros em que somente o setor público pode prover, embora haja casos de prestação privada (por exemplo em comunidades restritas privadas com seu próprio policiamento e infra-estrutura).

Muitas vezes, discussões sobre bens públicos (e políticas públicas) estão engendradas em confusões, especialmente quando termos muito cobrados como “mercados” e “privatização” entram no debate. A palavra “mercado” é muitas vezes usada opostamente ao estado, como se o funcionamento dos mercados não requeressem a provisão de bens públicos. Nada vai além da verdade. Admitidamente, o que Olson (2000: 175) chama de mercados espontâneos surgirão da ausência de um estado que funcione. A vitalidade do setor informal (mais visivelmente os vendedores de rua) na maioria das cidades no mundo em desenvolvimento apóia esta idéia. As pessoas no mundo em desenvolvimento não têm falta de tino empresarial. Contudo, estes mercados são limitados, onde os custos de realizar negócios (o que os economistas chamam de custos de transação) são muito altos, devido à ausência de mecanismos coletivos claros, cumprimento de contratos, direitos de propriedade e crédito de longo prazo.

Desenvolvimento econômico sustentável requer a criação de mercados mais sofisticados governamentalmente (ou socialmente) (Olson, 2000: 183). Tais mercados são dependentes da presença das cidades e da provisão de bens públicos, mas as leis e estatutos precisavam regula-los. Os muitos mercados financeiros (bolsas de valores, mercados de futuros, hipotecas, etc.) são exemplos típicos. Conforme entramos na economia da informação, os mercados estão se tornando cada vez mais complexos. A globalização também significa que o capital móvel e o talento irão a estes lugares (cidades) onde a provisão de bens públicos é mais conducente ao funcionamento eficiente de mercados complexos. Isto significa não somente bases apropriadas de regulamentação, mas também a existência de *lugares*, onde as pessoas podem, produtivamente, seguramente e confortavelmente unir-se, trabalhar juntas e trocar idéias. Bens públicos são um elemento chave na construção de tais lugares. Vejamos porque e assim, analisar mais de perto a questão da privatização.

Bens públicos e o setor privado

Discussões sobre a privatização geralmente têm um tom ideológico, criando a impressão de uma dicotomia do tudo ou nada entre o Estado e o setor privado. Na realidade, os dois são complementares e não opostos. O que é especialmente verdadeiro para os serviços urbanos. A participação bem sucedida do setor privado irá, em quase todos os casos,

dependem da prestação eficiente de bens públicos. A palavra “privatização” é muitas vezes usada (incorretamente, na minha opinião) para designar transações que não envolvem a transferência completa de ativos do Estado ao setor privado, mas se referem, ao invés, a situações onde o setor privado é chamado para participar (com o Estado) na prestação de bens públicos. Concessões e sub-contratações são casos típicos. Tais acordos público-privados são necessariamente complexos, requerendo um serviço público (independente, bem pago e honesto) e uma base legal estabelecida. Para serviços urbanos e infra-estruturas, raramente o Estado (local) pode transferir a propriedade de ativos ao setor privado; nos casos onde isto seja possível (sistemas de águas, grades elétricas), estamos geralmente lidando com monopólios naturais, que em troca precisam da introdução de uma base reguladora (um bem público).

Muitos serviços urbanos necessários para a operação eficiente dos mercados são bens públicos “puros” que só podem ser financiados por meio de tributação. O setor privado irá geralmente desempenhar melhor seu papel na *construção* de estradas, ruas, postes de luz, parques, delegacias, quartéis para corpos de bombeiros, semáforos, etc.. O Estado (local) também pode escolher sub-contratar serviços como manutenção de estradas, limpeza de ruas, bombeiros, coleta de lixo residencial e até algum policiamento, em todos estes casos (com a exceção parcial possível da coleta de lixo residencial), estamos lidando com sub-contratações onde o Estado deve pagar o sub-contratante, cuja viabilidade, assim depende, invariavelmente, da capacidade do setor público arrecadar impostos.

Desmembrando o círculo de desenvolvimento urbano positivo

Aqui nós confrontamos um dos desafios mais difíceis no gerenciamento urbano, cujos efeitos são sentidos com mais severidade no mundo em desenvolvimento: o processo de feedback circular entre a prestação de infra-estrutura pública e a receita pública. Quanto mais uma cidade tenha sucesso na prestação dos bens públicos corretos, mais suas receitas crescerá e mais bens públicos poderá fornecer em troca, com o fortalecimento futuro de sua base tributária e assim por diante. Este processo acumulativo favorece as cidades bem estabelecidas e bem gerenciadas. Uma cidade tenha sucesso na prestação dos bens públicos corretos para a nova economia da informação verá os ganhos refletidos em um “aluguel” para o setor público. Os valores de propriedade são uma função das economias de centralidade e aglomeração. Quanto maior o potencial interativo e de informação de um local, maior será seu valor tributário. O processo circular pode ir para frente e para trás.

Quanto mais sucesso uma cidade tiver em criar locais eficientes (e prazerosos) para a interação e movimentação de pessoas, maior será sua base de receitas. Ao contrário, uma cidade que encontra dificuldades em gerar benefícios de aluguel urbano, devido a um planejamento deficiente,

poluição, crime ou congestionamentos no trânsito, também encontrará dificuldades em financiar os bens públicos adequadamente, e reduzirá sua atratividade. O cenário positivo implica em pré-requisitos que nem sempre estão presentes nas cidades de países em desenvolvimento. A administração de impostos de propriedade apresenta problemas que estão bem documentados e, muitas vezes, além da capacidade de municípios e até de governos nacionais (Bahl e Linn, 1992), a cobertura e arrecadação de impostos são por vezes manchadas. Isto diminui o incentivo das autoridades nacionais e locais para gerenciar as cidades de maneira eficiente. Por que se preocupar com a geração de aluguéis urbanos que o Estado não pode capturar? Para muitos países, especialmente os mais pobres, sair deste ciclo negativo não é tarefa fácil.

As ligações entre a provisão de bens públicos e a produtividade das cidades vão muito além. O planejamento e a regulamentação do uso da terra só podem ser garantidos pelo setor público⁵. O mesmo se dá com regulamentações, políticas tributárias e sistemas de precificação que determinam os custos relativos do transporte público versus o transporte privado. O setor privado pode construir estradas, auto-estradas e linhas férreas, mas o Estado deve decidir onde serão construídas. O planejamento e gerenciamento de espaços públicos (praças, áreas verdes, etc.) são do setor público. A formulação e aplicação de estatutos, regulamentações, incentivos fiscais que governam a estética da arquitetura da cidade (fachada e altura de edifícios, preferências, design, conservação de herança, etc.) são bens públicos. Nenhum destes serão dados automaticamente pelo setor privado. Contudo, juntos determinam como uma cidade é vista e ouvida. Isto é fundamental na nova economia da informação global. Finalmente, a legislação nacional (ou estado federal) definirá as fronteiras territoriais, poderes e obrigações de níveis mais baixos do Governo, por sua vez tendo impacto na coesão social de grandes áreas urbanas, trazendo-nos novamente, à relação essencial entre as políticas locais e nacionais.

Conclusão

Na nova economia da informação, as cidades terão um papel ainda mais vital na definição de competitividade de economias nacionais. Contudo, a emergência da economia da informação global não tornará as coisas mais fáceis para administradores urbanos no mundo em desenvolvimento. Muito mais que no passado, a competitividade das cidades dependerá da capacidade do setor público de fornecer uma gama de serviços complexos cada vez maior (bens públicos). Até onde a participação do setor privado é apropriada, também haverá um forte papel do setor público, seja como planejador (especialmente, decidindo *para onde* vão as coisas), regulador ou fonte última de financiamento (via tributação).

As atividades repletas de informação são altamente dependentes do contato face a face e do agrupamento de talento. Novas tecnologias

da telecomunicação estão acelerando esta tendência, criando novas e mais complexas exigências por lugares onde o contato face a face possa ocorrer. No passado, a vantagem econômica primordial das cidades grandes era sua capacidade de mobilidade de bens. No futuro, a vantagem competitiva das cidades dependerá cada vez mais de sua capacidade de mover pessoas, uni-las e criar locais onde idéias e informação possam ser utilmente (e prazerosamente) trocadas. O potencial interativo de áreas urbanas, sua densidade de conhecimentos, seu “buzz” criativo e qualidade de vida tornar-se-ão considerações cada vez mais estratégicas, definindo a vantagem competitiva das cidades.

A combinação de fatores, que juntos tornam a cidade bem sucedida, (um local que atrairá talentos e capitais) deve-se muito ao produto cumulativo de políticas pública do passado, incluindo as escolhas das políticas sobre assuntos como o uso da terra, governança metropolitana e transporte público. A correta mesclagem de políticas não é fácil de se encontrar e varia de país para país. Entretanto, os administradores das cidades no Sul já começam com uma vantagem. Não precisam repetir os erros dos países do Hemisfério Norte. A importância estratégica de fazer as escolhas certas em termos de políticas crescerá conforme as cidades compitam por talento móvel e recursos na economia global. Neste sentido, há tantos desafios e oportunidades de tamanho considerável para os administradores urbanos no mundo em desenvolvimento.

Notas

* Texto traduzido pela ESAF e apresentado no 2º Curso de Gestão Urbana e Municipal - GUM, realizado na ESAF, em Brasília, de 25 de junho a 7 de julho de 2000.

¹ “Gerenciamento Urbano” é usado neste documento como um termo genérico para designar uma ampla gama de áreas de políticas públicas que têm impacto direto nas cidades: planejamento das cidades, gerenciamento das cidades, governança urbana, planejamento de transporte urbano, leis municipais, etc..

² O conceito de “bem público” está mais detalhadamente definido abaixo sob o título “A Crescente Importância de Bens Públicos”.

³ A palavra “buzz” refere-se à imagem de uma colméia de abelhas, o ruído emanado do trabalho conjunto e a interação de milhares de abelhas operárias.

⁴ O termo “transporte público” é usado aqui como um sinônimo de vários meios de transporte, sem quaisquer implicações necessárias como as de propriedade.

⁵ O planejamento do uso da terra (e códigos da construção) também são vitais na redução de danos potenciais de desastres “naturais” advindos de terremotos, ciclones, vulcões, enchentes, etc.. Não é coincidência que geralmente as áreas mais pobres “não-reguladas” são as que sofrem. Muitas vezes, a maioria dos danos poderia ter sido evitada.

Referências

- Anas, A, B. Arnott and K. Small, (1998) “Urban Spatial Structure”, *Journal of Economic Literature*, XXXVI: 1426-1464.
- Bahl, R. and J. Linn (1992) *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press., London and New York.
- Bank of America (1999) *Beyond Sprawl: New Patterns of Growth to fit the New California*. Available

- On-line at [www. Bank of America – Environment. htm](http://www.Bank of America - Environment. htm).
- Blais, Pamela (1995) *The Economics of Urban Form*, Report Prepared for the Greater Toronto Area (GTA) Task Force, Toronto.
- Bourne, Larry S. (1992) "Self-fulfilling Prophecies? Decentralization, Inner City Decline, and the Quality of Urban Life" *Journal of the American Institute of Planners*, 50, 1992: 509-513.
- _____. (1999) "Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities" Paper prepared the International Forum on Metropolization, Santa Cruz, Bolivia.
- Castells, Manuel (1996) *The Rise of the Network Society*, Blackwell, London.
- Ciccolla, Pablo (1999) "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa" *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXV, 76: 5-28.
- Ciccone, A. and R.E. Hall (1966) "Productivity and the Density of Economic Activity" *American Economic Review*, 86, 1: 54-70.
- CUI (1999) *Reinvesting in Toronto: What the Competition is Doing*, Study Prepared by Urban Strategies Inc., Canadian Urban Institute, Toronto.
- De Mattos, Carlos (1999) "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existe sigue existiendo" *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXV, 76: 29-56.
- Economist, The (1997) "Russia's Capital: Beacon or Bogey?" *The Economist*, Sept. 6, 1997, London.
- Gaspar, J. and E. Glaeser (1998) "Information Technology and the Future of Cities" *Journal of Urban Economics*, 43: 136-156.
- Glaeser, Edward L. (1998) "Are Cities Dying?" *Journal of Economic Perspectives*, 12, 2: 139-160.
- Hall, Peter (1999) *Cities in Civilization. Culture, Innovation, and Urban Order*. Phoenix Giant, London.
- Henderson, Vernon (1988) *Urban Desenvolvimento: Theory, Fact and Illusion*. Oxford University Press. New York.
- Ingram Gregory K. (1998) "Patterns of Metropolitan Development : What have we learned?", *Urban Studies*, XXXV, 7: 1019-1035.
- Jacobs, Jane (1984) *Cities and the Wealth of Nations*, Vintage, New York.
- Jones, B. and S. Koné (1996) "An Exploration of Relationships between Urbanization and Per Capita Income: United States and Countries of the World". *Papers in Regional Science*, 75, 2: 135-153.
- Jordi, B. and M. Castells (1997) *Local and Global : Management of Cities in the Information Age*, Earthscan, London.
- Krugman, Paul (1991) "Increasing Returns and Economic Geography" *Journal of Political Economy*, 99, 3: 483-499.
- _____. (1996) "Making Sense of the Competitiveness Debate" *Oxford Review of Economic Policy*, 12: 17-25.
- Landis, David S. (1998) *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor*. W.W. Norton & Co. New York and London.
- Leo, C, M. Beavis, A. Carver and R. Turner (1999) "Is Urban Sprawl Back on the Agenda? Local Growth Control, Regional Growth Management, and Politics" *Urban Affaires Quarterly*, 34, 2: 179-212.
- Lemelin, A. and Polèse, M. (1995) "What About the Bell-shaped Relationship Between Primacy and Development?" *International Regional Science Review*, 18: 313-330.
- Lever, W. F. and I. Turok (1999) "Competitive Cities: Introduction to the Review" *Urban Studies*, 36, 5-6: 791-793.
- Levine, Marc (2000) "A Third-World City in the First World: Social Exclusion, Racial Inequality, and Sustainable Development in Baltimore, Maryland" in M. Polèse and R. Stren (eds) *The Social Sustainability of Cities: Diversity and The Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto: 123-156.
- Lungo, Mario (2000) "Downtown San Salvador: Housing, Public Spaces, and Economic Transformation" in M. Polèse and R. Stren (eds) *The Social Sustainability of Cities: Diversity and The Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto: 228-249.
- Petersen, George et al (1991) *Urban Economies and National Development*, Office of Housing and Urban Programs, USAID, Washington D.C.
- Polèse, M. and E. Champagne (1999) "Location Matters: Comparing the Distribution of Economic Activity in the Mexican and Canadian Urban Systems" *International Regional Science Review*, 22, 1: 102-132.
- Polèse, Mario (1998) *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe, Libro Universitario Regional, Cartago, Costa Rica.

- _____. (2000) "Learning from Each Other: Policy Choices and the Social Sustainability of Cities" in M. Polèse and R. Stren (eds) *The Social Sustainability of Cities: Diversity and The Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto: 308-334.
- Porter, Micheal (1996) "Competitive Advantage, Agglomeration Economies and Regional Policies" *International Regional Science Review*, 19, 1: 85-90.
- PRISMA (1996) *La Evolución del la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. San Salvador.
- Prud'homme, Rémy (1997) "Urban Transportation and Economic Development" *Région et Développement*; no 5 : 40-53.
- Olson, Mancur (2000) *Power and Prosperity*, Basic Books, New York.
- Newman P. et J. Kenworthy (1989) *Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook*, Gower Technical, Boston.
- _____. (1998) *Sustainability and Cities. Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, Washington D.C.
- Quigley, John M. (1998) "Urban diversity and Economic Growth" *Journal of Economic Perspectives*. 12, 2: 127-138.
- Rauch, James E. (1993) "Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities" *Journal of Urban Economics*. 34, 3: 380-400.
- Rusk, David (1993) *Cities without Suburbs*, Woodrow Wilson Center Press & Johns Hopkins University Press, Washington D.C.
- Sassen, Saskia (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Tassonyi, Almos (1997) "Financing Municipal Infra-estructura in Canada's City-Regions" in P. Hobson and F. St.-Hilaire (eds) *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*, The Institute for Public Policy, Montreal.
- TAC (1996) *Urban transportation indicators in eight Canadian urban areas*. Transportation Association of Canada, Toronto.
- Tolley, G.S. and Thomas, V, eds., (1987) *The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Nations*, The World Bank, Washington D.C.
- Weiher, Gregory (1991) *The Fragmented Metropolis*. State University of New York Press. Albany, N.Y.
- World Bank (1990; 1994; 1996; 1998; 1999) *World Development Report: World Development Indicators*. The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1991) *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990's*, The World Bank, Washington D.C.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ASPECTOS GERAIS

Marcos Antônio Rios da Nóbrega¹
Carlos Mauricio Cabral Figueiredo

Um dos temas de maior interesse no debate atual é o novo modelo de gestão fiscal que vem sendo adotado no Brasil através da Lei Complementar nº 101 de 5 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O primeiro aspecto a ser considerado refere-se à motivação que o gestor público tinha, antes da edição da LRF, em conduzir-se segundo parâmetros de disciplina fiscal. Entendemos que era pouca ou nenhuma a motivação para tal conduta.

Isso nos lembra um período interessante da história Ateniense, no período de Péricles, onde, sabemos nós, havia valores morais bastante rígidos. Na ocasião, os soldados, recém chegados da guerra do Peloponeso, trouxeram uma peste que assolou a cidade de Atenas. Dessa forma, houve um retrocesso moral, pois as pessoas não mais se sentiam obrigadas a cumprir as rigorosas regras morais porque achavam que morreriam em breve.

No Brasil, do ponto de vista fiscal, nos últimos trinta anos, a situação foi semelhante ao drama ateniense. Qual a razão para o gestor público conduzir-se responsabilmente? Absolutamente nenhuma! Não havia sanção efetiva que coibisse a irresponsabilidade nos gastos. A Lei de Responsabilidade Fiscal acompanhada pela Lei de Crimes da Responsabilidade Fiscal (Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000) vêm para mudar esse estado de coisas.

Para muitos estamos vivendo a “era dos consensos” e um dos que parecem recorrentes é o da falência do atual modelo de Estado². Nesse sentido, o debate sobre o redesenho do papel do Estado começou a tomar corpo no Brasil na segunda metade da década de 80, potencializado pela crise fiscal, pela inoperância governamental e pela falência do modelo de substituição de importações. Dessa forma, o consenso atual aponta para a necessidade de reformar ou reconstruir o Estado, de maneira a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

No Brasil, essa crise pode ser observada em três vertentes: um profundo desajuste fiscal, caracterizado pela presença, entre outras, de uma poupança pública negativa e de déficits públicos reiterados; colapso do modelo de substituição de importação; e, por fim, uma crise da forma e dos métodos de administrar o Estado. O extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, ao comentar o assunto relativo a “organizações sociais”, asseverou:

A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado já não consegue atender com

eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social; por outro já dispõe de um segmento da sociedade, o terceiro setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado e iniciado pela sociedade, que vê frustradas suas demandas e expectativas. (<http://www.planejamento.gov.br>)

Esses problemas não são estanques, na verdade, a conjugação deles todos potencializou problemas que se tornaram crônicos no país, como inflação, estagnação e mazelas sociais. Neste trabalho enfocaremos preponderantemente os problemas fiscais que são os objetos da lei em comento.

Claro está que o estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser feito isoladamente. A sua elaboração sofreu influências de natureza interna e externa. Quanto ao aspecto interno, a lei vem complementar, ou estabelecer, mais um capítulo do esforço de ajuste fiscal que o Governo brasileiro vem empreendendo desde a criação, em 1994, do chamado Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional de Revisão nº 01; prorrogado pela EC. nº 10 e novamente pela EC. nº 17). Logo após, uma série de medidas foram tomadas. Nesse mesmo sentido, surgiram a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/97); o FUNDEF (Emenda Constitucional nº 14), as Emendas Constitucionais da Reforma Administrativa (EC. nº 19) e da Reforma Previdenciária (EC. nº 20), e, sobretudo, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

As razões expostas pelo Governo no seu Programa de Estabilidade Fiscal são condizentes com o modelo contemplado na LRF:

O equilíbrio das contas públicas representa um passo decisivo na redefinição do modelo econômico brasileiro. Trata-se, em essência, da introdução de mudanças fundamentais no regime fiscal do País, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas na velocidade necessária para permitir a consolidação dos três objetivos básicos do Plano Real: estabilidade da moeda, crescimento sustentado com mudança estrutural e ganhos de produtividade, e a melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira.

O equilíbrio fiscal sempre foi uma das prioridades do processo de reformas por que vem passando o País desde a implantação do Plano Real. No entanto, as sucessivas crises no mercado internacional – desde a ruptura do modelo do sudeste asiático até a recente moratória russa – provocaram um movimento de contração do crédito global, sobretudo (mas não exclusivamente) para os mercados emergentes. A relativa abundância de recursos internacionais, característica dos primeiros quatro anos do processo brasileiro de estabilização, cedeu lugar a um ambiente de forte retração dos capitais. (A explicação desse programa pode ser encontrada no seguinte endereço: MINISTÉRIO DA FAZENDA. Programa de ajuste Fiscal [on line] Disponível: <http://www.fazenda.gov.br>.)

Dessa forma, o grande fator diferenciador da LRF é o de estabelecer um novo padrão fiscal no País, sobretudo do ponto de vista comportamental. Infelizmente, a experiência brasileira tem convivido, muitas vezes, com o despreparo dos governantes, aliado à acomodação e aprovação tácita da população, gerando muitos casos, permeados no imaginário popular, em que o bom político é o “tocador de obras” ou, em situação mais extrema, o administrador eficaz é aquele que “rouba, mas faz”. A LRF procura mudar esse estado de coisas, estabelecendo o que, para muitos, significa um “choque de moralidade” na gestão pública, ensejando a responsabilização pelos gastos efetuados e buscando conscientizar Governos, políticos e sociedade da importância desse tipo de mudança de padrão fiscal.

Trata-se de uma proposta que enseja o engajamento de todos os atores sociais sob pena de sucumbirmos à falta de eficácia social da Lei. Caso a sociedade não acredite na força transformadora da LRF, perderemos uma grande oportunidade de praticar um padrão de conduta pública pautada pela responsabilidade, transparência e eficiência. Sucumbiremos à “inflação legislativa” que apenas confunde e atordoia o cidadão. Assim, o cumprimento desta importante lei é fundamental, pois representa um verdadeiro “choque de moralidade” na condução da gestão pública.

Além da motivação interna, a LRF vem-se coadunar com um novo padrão fiscal que se estabelece em diversos países; essa “matriz” de ajuste fiscal pode ser encontrada em países como Nova Zelândia, Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos, Suécia, Holanda, Argentina e México, entre outros, sob a chancela, muitas vezes, do Fundo Monetário Internacional (FMI). Inclusive o chamado *Manual de boas condutas fiscais*, editado pelo FMI (<http://www.federativo.bndes.gov.br>), estabelece alguns requisitos para a implantação de um padrão geral de transparência fiscal, dos quais se destacam:

1. mecanismos claros devem ser estabelecidos para a coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias e devem ser bem definidos os dispositivos de relacionamento com outras entidades públicas;
2. a gestão financeira pública deve ser regida por leis e normas administrativas abrangentes, aplicáveis às atividades orçamentárias e extra-orçamentárias. Todo empenho ou gasto de recursos públicos deve basear-se em autorização legal;
3. o orçamento anual deve proporcionar informações suficientes para permitir a apresentação de um demonstrativo da posição financeira consolidada do Governo Geral;
4. demonstrativos com descrição da natureza e significação fiscal dos passivos eventuais, das renúncias fiscais e das atividades para-fiscais devem ser publicadas juntamente com o orçamento anual.
5. as normas fiscais adotadas (por exemplo, obrigatoriedade de equilíbrio orçamentário ou limites ao endividamento dos níveis inferiores de Gover-

no) devem ser claramente definidas, bem como os principais riscos que poderão afetar o orçamento anual.

Cabe observar que a adoção de programas patrocinados pelo FMI, em si, já demonstra o direcionamento ideológico do modelo.

Malgrado as opiniões contrárias – e o argumento daqueles que pensam diferente é o de que um país ajustado, do ponto de vista fiscal, poderá empreender, numa etapa posterior, programas de cunho social ou, em outras palavras, o desajuste fiscal é socialmente injusto – a LRF apresenta um princípio e uma preocupação básica: o equilíbrio entre receitas ou despesas. Não há nenhuma diretriz de cunho social ou mesmo a possibilidade da adoção de políticas compensatórias, mesmo que momentaneamente, pois estas poderiam comprometer o equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, vislumbramos uma certa “miopia social” no novo padrão fiscal que se pretende implantar.

Vale lembrar que a questão das “políticas sociais” foi abordada, ainda que parcialmente, pelo então presidente do FMI, Michel Candessus, em palestra proferida no Fórum Econômico Internacional de Davos, Suíça, em 1999. Sobre o tema, Candessus afirmou que a instituição pode até ter ajudado a desenvolver alguns países; no entanto, a questão social não foi devidamente tratada pelo Fundo. Candessus reconheceu que, malgrado acreditar que o Fundo contribuiu para o avanço econômico de muitos países, ainda há a necessidade de uma “ligação explícita” (de suas linhas de crédito) com a redução da pobreza. Foi a primeira vez que um presidente do Fundo falou de políticas sociais. (*Folha de S.Paulo*, 29/09/99).

Nesse sentido, a própria *Folha de S.Paulo* em editorial, assim se posicionou:

É portanto assustador ver, quase um século depois, que as mazelas sociais se agravam quando já não há dúvida quanto a adesão da maioria dos governos e de certas elites às teses da liberalização econômica. O novo relatório do Banco Mundial confirma esse triste quadro. Reúne dados que revelam, justamente numa fase de intenso comprometimento dos governos de países em desenvolvimento com reformas liberais, que aumentaram a pobreza e o protecionismo em escala internacional. (Folha de S.Paulo, 13/09/99).

Ives Gandra Martins comenta o papel do FMI:

O grande problema é que o FMI não tem a força das grandes nações, não interfere no comércio internacional, não formula políticas desenvolvimentistas, nem controla o capital especulativo mundial, este capaz de desestabilizar o sistema financeiro internacional, se o pânico atingi-lo, a partir da desestabilização das finanças de uma grande nação.

Acrescente-se que o FMI não controla os Fundos de Pensão do mundo inteiro, hoje a maior força financeira do Universo, razão pela qual sua performance, apesar de melhorada nos últimos anos, ainda é indiscutível

insuficiência, sendo mais uma avalista moral de disciplinadas 'políticas' nacionais do que um 'caloteiro' internacional, sempre obtém aval do Fundo, prometendo seguir políticas que nunca cumpre. Mas também nunca deixa de prometer. (MARTINS, Ives Gandra. Uma visão do mundo contemporâneo. São Paulo : Pioneira, 1996).

Além da influência do FMI, três experiências internacionais foram marcantes: União Européia, Estados Unidos e Nova Zelândia.

A primeira grande influência adveio da União Européia, com base no Tratado de Maastrich, em 1992. Foram estabelecidos, para os países signatários, o princípio básico de repúdio aos déficits governamentais excessivos, além de metas de inflação, patamares de juros de longo prazo, parâmetros para o déficit orçamentário e (talvez um dos aspectos mais importantes) limites para a dívida pública (60% do PIB)³. A crítica que pode ser feita à utilização desses parâmetros refere-se ao fato de o processo de integração europeu já durar quase meio século (desde o Tratado de Roma nos anos 50); portanto qualquer mudança ou o estabelecimento de parâmetros para os países integrantes do bloco é sempre resultado de um longo processo de discussão, fruto, inclusive, do amadurecimento democrático. Aqui, com a nossa LRF, as restrições foram impostas a Estados e municípios, malgrado toda a discussão que foi empreendida durante a elaboração e tramitação do projeto de lei⁴. O resultado final, porém, mitiga, muitas vezes, as autonomias dos entes federados, sobretudo em relação às pequenas localidades. Aliás, essa menção ao desrespeito ao nosso já tênue pacto federativo é tema recorrente em muitas passagens dessa obra e nos parece uma constante em todo o ajuste fiscal empreendido pelo Governo Federal.

Contudo, há uma *rationale* que explica a forma como essas regras são impostas numa Federação. Diante das diversidades de uma Federação como a nossa, estabelecer regras sem ferir o princípio da autonomia federativa é, sem dúvida, difícil. O Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares, e técnicos do BNDES, a esse respeito, comentam a posição da CEPAL:

(A) CEPAL (1998) ressalta que, como o pacto fiscal é o resultado de um processo histórico de consolidação de instituições políticas e sociais, não se deve esperar que seja fácil obter de imediato consensos ou coalizões duradouras sobre questões controversas como a extensão e a intensidade das intervenções do Estado na economia e a distribuição pela sociedade do financiamento da política fiscal. Ao contrário, as mudanças são lentas, difíceis, demandam o equacionamento político de pressões que muitas vezes não são detidas por restrições orçamentárias e acabam originando vazamentos justamente naqueles pontos onde a flexibilização é maior⁵.

Logo, empreender uma mudança desse porte num Estado Federal é tarefa complexa, ademais, o custo político e administrativo de uma Federação é bastante elevado. Assim, a estrutura do federalismo fiscal no Brasil tem dificultado um controle efetivo sobre os resultados fiscais de Estados e

Municípios, o que se revela mais difícil quanto maior for o grau de descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. A discussão sobre a questão passa pela análise do chamado “federalismo fiscal”. O tema é polêmico que insere-se na questão da descentralização fiscal. De fato, boa parte da doutrina vislumbra problemas para implantar modelos de controle macroeconômicos e políticas de estabilização em federações descentralizadas como a nossa.

Dentro desse contexto, certamente, as experiências mais marcantes foram as dos Estados Unidos e da Nova Zelândia. O modelo adotado nesses países serviu para estabelecermos dois pilares básicos da LRF: Regras e Transparência. Dos americanos, adotamos as regras; dos neozelandeses, a transparência. O código de boas condutas do FMI chama a atenção para a importância da transparência dentro de um novo modelo fiscal:

A transparência fiscal representaria uma importante contribuição à causa da boa governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliaria o controle sobre os governos no tocante à execução dessa política e, assim, aumentaria a credibilidade e a compreensão das políticas e opções macroeconômicas por parte do público. Num ambiente de globalização, a transparência fiscal reveste-se de considerável importância para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento de alta qualidade (...).

Graças a sua experiência na área de gestão das finanças públicas e à universalidade de seus países membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais. (...) O Código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais. <http://www.federativo.bndes.gov.br>

A experiência dos Estados Unidos, Estado Federal como o Brasil, é bastante elucidativa. O principal texto normativo americano que inspirou a LRF foi o *Budget Enforcement Act*⁶ (BEA) de 1990 que mostra o claro esforço do Governo americano em disciplinar as ações públicas futuras que estejam ao abrigo do orçamento federal. É importante observar que o BEA é uma lei federal, portanto, somente aplicável à União. A mesma crítica feita à adoção de modelos da União Européia potencializa-se ante a experiência dos Estados Unidos. As regras da LRF foram aplicadas “verticalmente” aos Estados e municípios, rompendo, muitas vezes, as autonomias desses entes, infringindo o pacto federativo estatuído na Carta Magna.

As duas grandes regras adotadas pelo BEA norteamericano foram: o *sequestration* e o *pay as you go*⁷. Na lei brasileira, esses mecanismos podem ser traduzidos respectivamente para “limitação de empenho” e “compensação”. O *sequestration* é um instrumento que consiste no cancelamento de dotações orçamentárias com o estrito propósito de garantir a eficácia dos limites e das metas orçamentárias estabelecidas para as receitas e despesas. Ao passo que a compensação, parte do princípio da “neutralidade orçamentária”, ou seja, qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser devidamente compensado com o aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas. Observa-se que no modelo americano esses dois mecanismos se complementam na busca do equilíbrio fiscal.

Além do estabelecimento de regras, a LRF faz inovações ao promover o controle sobre o gasto público através do mecanismo de transparência; uma prática tipicamente de mercado que dota os agentes econômicos de informações confiáveis para a tomada de decisões. Aí está a grande influência que tivemos da Nova Zelândia, sobretudo através do seu *Fiscal Responsibility Act*⁸, de 1990. Aliás, não só na LRF esse país tem servido de modelo. A reforma administrativa empreendida pelo Governo brasileiro em muito buscou auxílio na experiência neozelandesa. Um dos aspectos mais importantes de reforma neste País foram a adoção dos “contratos de gestão” que foram recepcionados pela nossa Constituição Federal (art. 37, § 8º) através da Reforma Administrativa (EC. nº 19).

O primeiro aspecto importante da experiência da Nova Zelândia foi o estabelecimento de um novo padrão contábil e adoção de uma série de relatórios contábeis-gerenciais, dos quais podemos destacar: a) demonstração de resultados: evidenciando os impactos das receitas e despesas, sob o regime de competência; b) balanço patrimonial: estabelecendo escrituração do ativo, passivo e patrimônio líquido; c) demonstração de fluxo de caixa: pagamentos e recebimentos decorrentes de receitas e despesas; d) demonstração de passivos contingentes: mostrando os riscos decorrentes de compromissos futuros e eventuais; e) demonstração de obrigações: evidenciando detalhamento da composição e características da dívida pública.

Além desse novo padrão contábil-gerencial, a reforma na Nova Zelândia estabeleceu um modelo baseado na estabilização da relação dívida/PIB que deve ser mantida em nível “prudencial”. Por fim, as regras de transparência, que estão permeadas em vários pontos da reforma neozelandesa, e sempre apontam para a importância do controle, inclusive, por parte da sociedade.

É claro que a adoção de modelos alienígenas não passa imune a críticas⁹. Paulo Lobo Saraiva é muito contundente ao criticar o projeto de lei da LRF e também a versão final promulgada:

A recepção ingênua da lei neozelandesa traria insuportável confusão metodológica ao Direito financeiro brasileiro, pela

superposição de modelos estrangeiros. Repita-se que não se critica, aqui, evidentemente, o contato com a cultura fiscal estrangeira, importante e sempre bem-vinda ao amadurecimento das instituições brasileiras. O que se lamenta é a mistura das fontes estrangeiras e a confusão metodológica que se instalaria no País, perigo que não desapareceu inteiramente com a redação definitiva da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De efeito, pelo menos três orientações estrangeiras passariam a se superpor: a americana (até 1967/69) e a alemã (1988) e agora a neozelandesa. A recepção do Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia, a sobrepor-se aos modelos que já nos trouxeram inúmeros problemas de adaptação, pode provocar sensíveis contradições com a normatividade vigente na temática do orçamento e da gestão financeira, despertando forte suspeita de inconstitucionalidade de diversos de seus dispositivos¹⁰.

Além disso tudo, para a implantação desse novo modelo de gestão fiscal, um grande obstáculo apresenta-se: a baixa qualificação das burocracias locais. De fato, este é um problema extremamente grave. A esse respeito, o Tribunal de Contas de Pernambuco, através da Escola de Contas Professor Barreto Guimarães, estabeleceu programa pioneiro e treinou somente no ano de 2000 mais de quatro mil pessoal em áreas diversas, das quais, 600 em responsabilidade fiscal.

Por fim, resta lembrar que embora a LRF estabeleça uma mudança estrutural no padrão fiscal adotado no País, no longo prazo, a única forma de alcançar um equilíbrio fiscal estável é através do crescimento econômico e da mudança de indicadores sociais no Brasil. O Ministro da Fazenda, Pedro Malan, ao proferir palestra de abertura na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intragovernamentais e Governança Macroeconômica, em Brasília 1997, observou:

Portanto a modernização do Estado com aumento da eficiência operacional no uso dos recursos públicos escassos e a redução do déficit fiscal do setor público consolidado não é um fim que se esgote em si mesmo. É um instrumento, para alcançar outros objetivos, que são tão ou mais importantes, mas que não se podem alcançar com estados fracos, ineficientes do ponto de vista operacional, com escassa prestação de contas, com escasso mecanismo de fiscalização e controle e, o que é pior, freqüentemente apropriados por interesses corporativistas ou por interesses privados ou particulares.

O equilíbrio fiscal é condição necessária, porém não suficiente para alcançar o desenvolvimento. Não podemos, de forma alguma, transformar este novo modelo de gestão fiscal em um “fim em si mesmo” e esquecermos o que são, de fato, mudanças profundas, sobretudo na educação e no bem-estar social. É inegável, no entanto, o mérito da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de colaborar, e muito, para o ajuste das contas públicas, sem o qual não haverá condições de ultrapassarmos nossas dificuldades.

Notas

- ¹ Os autores são Conselheiros substitutos do Tribunal de Contas de Pernambuco.
- ² MARTINS, Ives Gandra (coord.). *O Estado do Futuro* 1^ª ed. São Paulo: Pioneira, 1988.
- ³ Para uma análise mais detalhada ver TAVARES, Martus *et alli*. *Princípios e regras em finanças públicas: A proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal*, [on line]. Disponível: <http://www.federativo.bndes.gov.br>
- ⁴ Apesar do resultado final ter tido um caráter impositivo, é inegável que durante a tramitação do projeto de lei, houve espaço para contribuição e comentários. Inclusive a versão final da lei é bem superior ao projeto primeiro. A esse respeito, foram recebidas mais de 5.000 sugestões via internet; mais de 400 horas de reuniões e debates na comissão da Câmara dos Deputados e inúmeras audiências públicas. No entanto repetimos o resultado final em muitos pontos, mitiga a autonomia dos entes federados.
- ⁵ TAVARES, Martus, op. Cit; pag. 40.
- ⁶ Pode ser encontrada a redação original do BEA, bem como a tradução dos seus principais pontos, no endereço: <http://www.federativo.bndes.gov.br>
- ⁷ A nota técnica do Senado Federal, de autoria de Fernando Barros Silva estabelece: "Para tanto, criaram-se, com o BEA, dois novos mecanismos, ambos destinados a dificultar, tanto para o Poder Legislativo quanto para o Executivo, o desfazimento do grande acordo consubstanciado nas leis orçamentárias. O primeiro desses mecanismos veio na forma de fixação de limites para o nível de despesas ditas discricionárias (discretionary spending), os quais passaram a ser garantidos pelo Poder Presidencial de emissão de uma ordem de seqüestro (*sequester order*), aplicável, tão-somente, às próprias despesas discricionárias. O segundo mecanismo, que é a regra do *pay-as-you-go* propriamente dita, estabeleceu que quaisquer aumentos verificados nas despesas diretas (encargos), tanto quanto diminuições nas receitas, ambos resultantes de ações legislativas, passariam a ser necessariamente compensados por outras ações legislativas. Em última instância, à falta ou diante da insuficiência dessas ações compensatórias, seria emitida uma ordem presidencial de seqüestro, agora diretamente aplicável às despesas diretas (encargos) não isentas"
- ⁸ O *Fiscal Responsibility Act* pode ser encontrado no endereço: <http://www.gplegislation.co.nz>; a tradução dos principais pontos em <http://www.federativo.bndes.gov.br>
- ⁹ Também críticas contundentes podem ser postas ao próprio modelo da Nova Zelândia. A esse respeito os seguintes comentários são pertinentes: "A experiência da Nova Zelândia é o projeto de livre mercado em condições de laboratório: uma ideologia neoliberal descompromissada estimulou um programa de reforma radical, segundo o qual nenhuma grande instituição social deixaria de ser reformada. As reformas foram iniciadas por um partido social-democrata antes que ele se dividisse em dois que, por um certo tempo, se respeitaram politicamente. Uma tradição constitucional ao estilo Westminster, pela qual um parlamento unicameral gozava de autoridade e liberdade de ação irrestrita, livre de quaisquer limitações constitucionais, permitiu a mais ampla transformação de um Estado intervencionista que já pudemos testemunhar.
- (...)
- Como resultado disso, foi extirpada a herança da Nova Zelândia de uma democracia social igualitária e uma economia keynesiana socialmente coesa, conduzida por Administrações trabalhistas de 1984 a 1990 e em seguida pelo Partido nacional. No momento, a Nova Zelândia aproxima-se, mais intimamente do que qualquer outro país ocidental, do modelo neoliberal autêntico de um Governo enxuto e uma economia de livre mercado" GRAY, John. *Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. 1^ª ed. São Paulo: Record, 1999. p. 57.
- ¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. 'Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: Orçamento na Constituição' São Paulo, Ed. Renovar, Vol. V, 1^ª ed, 2000, p. 42.

AVANÇOS E TENDÊNCIAS DO COMÉRCIO ELETRÔNICO EM MATÉRIA DE TRIBUTAÇÃO*

Stéphane Buydens

Introdução

Em 2000, a eletrônica responde por mais de 150 bilhões de dólares do comércio mundial. No mundo inteiro há somente cerca de 100 milhões de usuários da “rede”. Os sistemas eletrônicos de pagamento ainda estão em sua infância. As transações entre empresas e consumidores completamente “on line” ainda constituem a exceção, mais que a regra. Os negócios tradicionais de compras por encomenda continuam a ser mais economicamente significativos do que o comércio eletrônico puro. E, no entanto, o comércio eletrônico agora está próximo do topo da agenda política global. Como podemos explicar esta aparente contradição?

Talvez a analogia do automóvel possa ajudar. Em 2000, o automóvel já tem mais de cem anos de idade. Os inventores da era do automóvel sabiam intuitivamente que haveria um grande mercado para aquela nova forma de transporte. Mas eles também sabiam que poucas pessoas tinham as habilidades necessárias para dirigir, que as estradas eram raras e que os postos de serviço eram poucos e distantes uns dos outros. Os pioneiros que “navegavam nas estradas” também reconheciam que os Governos e as empresas deveriam trabalhar juntos para construir a infra-estrutura, tanto física quanto regulatória, para explorar a grande potencialidade do automóvel. Eles confiavam que as pessoas e as empresas rapidamente iriam se adaptar àquela nova forma de transporte. No entanto, mesmo aqueles pioneiros não teriam predito que o automóvel conduziria a novos padrões de vida (o surgimento do homem do subúrbio), ao desenvolvimento de empresas globais do setor de automóveis e à importância geo-política do Oriente Médio.

O mesmo ocorre com relação ao comércio eletrônico em nossos dias. É claro que as empresas que produzem computadores, equipamento para redes e o software necessário para o comércio eletrônico vão crescer. É claro também que certas formas tradicionais de comércio sofrerão, tal como as agências de viagem varejistas, os atacadistas de software embalado e lojas de discos de tijolo e argamassa. No entanto, tal como com o automóvel há cem anos, ainda é difícil vaticinar como o “mundo pelo fio” e a tecnologia que está por detrás do comércio eletrônico vão mudar a maneira pela qual trabalhamos e nos divertimos. Tudo o que podemos prever é que essa mudança virá.

O potencial para o comércio eletrônico é vasto e sua capacidade de promover o surgimento de uma verdadeira aldeia global não tem precedentes. O desafio para os governos, empresas e para os parceiros

sociais é este: será que eles podem trabalhar juntos para atualizar o potencial pleno desta nova maneira de fazer negócios?

Há muitas facetas deste desafio e muitas áreas nas quais será necessária ação cooperativa. O presente documento examina uma dessas áreas: a tributação.

A OCDE assumiu o papel de liderança mundial na coordenação do trabalho sobre o comércio eletrônico e a tributação trabalhando em estreita colaboração com a União Européia sobre questões de impostos sobre o consumo. Este mandato foi proposto em novembro de 1997 e confirmado numa reunião ministerial da OCDE em 1998. Aquela reunião também pediu à Organização Mundial do Comércio (OMC) que se concentrasse em questões tarifárias e à Organização Alfandegária Mundial (OAM) que trabalhasse em questões tarifárias.

O Papel das Autoridades Tributárias

As autoridades tributárias têm um papel a desempenhar na atualização do potencial pleno do comércio eletrônico. Elas devem prover um ambiente fiscal dentro do qual o comércio eletrônico possa florescer. No entanto, elas também devem assegurar que o comércio eletrônico não mine a capacidade dos governos de aumentar as receitas necessárias para financiar os serviços públicos votados por seus cidadãos.

Na luta por atingir esses objetivos, os governos reconhecem que há, grosso modo, duas formas de comércio eletrônico: de empresa para empresa e de empresa para o consumidor.

Embora o debate político tenha tendido para centrar-se nas atividades de empresa para consumidor (questões de direitos do consumidor e de direito à privacidade, por exemplo), são as atividades de empresa para empresa que são, e provavelmente continuarão a ser no futuro previsível, a parte dominante do comércio eletrônico. Excluindo-se as transações governamentais, aproximadamente 80% do comércio eletrônico é realizado entre empresas, e, mesmo dentro do segmento empresarial, há uma grande diversidade. As empresas multinacionais (MNEs), por exemplo, usaram as tecnologias da INTERNET para desenvolver redes globais entre suas subsidiárias. As pequenas e médias empresas (SMEs) estão rapidamente explorando as maneiras pelas quais a INTERNET pode ser utilizada para assegurar-lhes o acesso a mercados internacionais. Empresas de serviços profissionais em áreas tão diferentes como a arquitetura e as finanças já estão utilizando a INTERNET para desenvolver seus serviços e promovê-los junto a outras empresas.

As autoridades tributárias levam em conta esses diferentes padrões na concepção de sistemas tributários para o século XXI. As necessidades e os problemas colocados pelas transações de empresas para consumidores não deveriam necessariamente ditar o tratamento a ser dispensado a transações de empresa para empresa. As dificuldades em lidar

com um número crescente de transações transfronteiriças por parte de SMEs não deveriam necessariamente determinar as maneiras pelas quais as MNEs devem ser objeto de tributação.

Tem havido considerável especulação quanto a que reação geral os governos adotarão com relação à tributação do comércio eletrônico neste ambiente novo e complexo. Num dos extremos, havia a opinião segundo a qual se deveria permitir que o comércio eletrônico, em algum sentido, operasse num ambiente livre de impostos. No outro extremo, tem havido especulação quanto à introdução de novos impostos, especificamente concebidos para tributar o comércio eletrônico (por exemplo o imposto sobre o BIT). Nenhuma dessas visões tem a probabilidade de resultar aceitável para os governos. A primeira levaria à incapacidade dos governos de atender às demandas legítimas de seus cidadãos por serviços públicos. Também induziria a distorções tributárias nos padrões de comércio. A segunda abordagem poderia prejudicar o desenvolvimento do comércio eletrônico e levar a tecnologia a ser “conduzida pelos impostos”.

Certamente, o comércio eletrônico constitui uma evolução nova e interessante. No entanto, nada há que sugira que a natureza do comércio eletrônico, ou o desejo de vê-lo desenvolver-se, deva excluí-lo da isenção tributária normal. Para concluir, as transações realizadas no mundo do espaço cibernético em geral não são tão diferentes das formas tradicionais de comércio ao ponto de exigir um novo sistema de tributação.

Está surgindo uma visão segundo a qual, no momento, a maneira mais adequada para atingir os objetivos duplos acima referidos seja chegar a um consenso internacional quanto a como aplicar os arranjos internos e internacionais existentes ao comércio eletrônico.

Os Grandes Princípios de Tributação que deveriam reger o Comércio Eletrônico

O desafio que se coloca para os administradores tributários é o de adaptar a legislação, os procedimentos e as práticas existentes para superar quaisquer dificuldades que possam surgir como consequência dos novos meios de comunicação e de fornecimento de produtos. É com esta abordagem em mente que a OCDE, em cooperação com países interessados fora da área da OCDE, dedicou-se à tarefa de desenvolver um consenso internacional para a tributação do comércio eletrônico¹. Em 1º de outubro de 1998, a OCDE emitiu um conjunto de condições gerais para reger a tributação do comércio eletrônico. Essas condições foram elencadas em cooperação com vários países de fora da OCDE², com o Centro Inter-Americano de Administradores Tributários (CIAT), a Associação de Administradores Tributários da Commonwealth (CATA), a União Européia, a Organização Alfandegária Mundial e a comunidade empresarial. Esses princípios foram bem recebidos pelos Ministros na Reunião Ministerial da OCDE de outubro de 1998, foram adotados pelos países da APEC (Coope-

ração Econômica Ásia-Pacífico) numa reunião conjunta OCDE-APEC, em novembro de 1998, e foram endossados pelos Ministros das Finanças dos países da APEC, em maio de 1999.

Talvez valha a pena recapitular muito brevemente as principais conclusões das condições gerais. São elas:

- que as tecnologias que são a base do comércio eletrônico ofereçam aos governos significativas novas oportunidades para melhorar os serviços prestados aos contribuintes e que essas oportunidades devem ser buscadas;
- que os princípios de tributação que orientam os governos com relação ao comércio convencional devem, com bastante propriedade, orientar os governos com relação ao comércio eletrônico: esses princípios são o da neutralidade, da eficiência, da certeza e da simplicidade, da eficácia e da justiça e da flexibilidade;
- que esses princípios podem ser implementados para fins do comércio eletrônico através das regras tributárias existentes, embora com algumas adaptações dessas últimas;
- que não deveria haver tratamento discriminatório para o comércio eletrônico;
- que a aplicação destes princípios deve manter a soberania fiscal dos países, assegurar uma divisão justa dos impostos entre os países e evitar a bitributação e a não tributação involuntária; e
- que o processo de reforço destes princípios deve envolver intensas cooperações e consultas com economias de fora da área da OCDE, com empresas e com grupos de contribuintes não empresariais.

Os Desafios de Implementação que se Colocam para os Administradores Tributários

Uma aplicação internacionalmente consistente desses princípios ao comércio eletrônico ajudará a manter a soberania fiscal dos países, permitirá que se chegue a uma divisão justa da base tributária do comércio eletrônico entre os países e deveria minimizar os riscos de bitributação ou de não tributação.

A implementação destes princípios no ambiente do comércio eletrônico criara novos desafios para as autoridades tributárias. As atuais estratégias de implementação foram desenvolvidas em resposta ao ambiente do comércio convencional, mas o ambiente do comércio eletrônico é diferente. As quatro principais áreas onde surgem esses desafios são:

- os impostos sobre o consumo;
- os tratados tributários;
- a composição dos preços de transferência; e
- a administração tributária.

Os impostos sobre o consumo

O conceito do local de fornecimento é importante nos sistemas de imposto sobre o consumo, tais como os sistemas de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) e os sistemas de Impostos sobre Bens e Serviços (GST). Em sentido amplo, a base para as regras baseadas no fornecimento se enquadram em duas categorias:

- aquelas que dependem da identificação de um estabelecimento competente (em alguns casos o fornecedor, em outros o cliente); e
- aquelas que se baseiam no local de desempenho ou de gozo.

Uma vez que o comércio eletrônico toma muito mais complexas as ligações entre o local de fornecimento, o local da sede da empresa e o local onde o serviço é utilizado ou o bem é consumido, a INTERNET coloca novas questões relativas ao cumprimento de obrigações para as autoridades tributárias encarregadas de imposto sobre o consumo.

Como podem as autoridades tributárias encarregadas de imposto sobre o consumo responder a esses desafios? Está sendo explorada uma abordagem tripartite:

- concordar quanto a que as transações transfronteiriças sejam passíveis de pagar imposto no país onde se realiza o consumo;
- tratar o fornecimento de produtos digitalizados como serviços, para fins de imposto sobre o consumo; e
- utilizar a auto-avaliação (o chamado mecanismo da chamada a cobrar) como meio para tratar as transações transfronteiriças em serviços e em bens intangíveis entre empresas.

Traduzir o princípio do “local de consumo” em medida prática exige trabalho no sentido de acordar-se como tal local de consumo deve ser definido e como as regras correlatas do local de tributação devem operar. Existe também um conjunto de perguntas em tomo da definição de serviços e de propriedade intangível, para fins de imposto sobre consumo e do tipo de mecanismos de arrecadação que é necessário criar para assegurar que os princípios de tributação possam operar de maneira eficaz. No campo dos impostos sobre o consumo, em especial, também é reconhecido que deve examinar-se como o sistema de IVA da União Européia, os sistemas de imposto sobre o consumo de fora da União Européia e os sistemas de imposto sobre vendas interagem para assegurar que se chegue a soluções suscetíveis de aplicação global eficaz.

No que diz respeito a direitos alfandegários, os governos necessitarão assegurar que os procedimentos alfandegários não prejudiquem o desenvolvimento das encomendas *on-line* nem das entregas *off-line* de bens através de fronteiras. A melhor maneira de se chegar a isto é desenvolver-se procedimentos alfandegários simplificados e rever o conceito de dispensa *de minimis* de direitos e de tributação. A Organização Alfandegária Mundial está trabalhando nesta questão.

A redefinição dos tratados tributários

A INTERNET causará complexos problemas de hermenêutica para os negociadores de tratados tributários. Será possível adaptar conceitos existentes, tais como o do estabelecimento permanente e o de *royalties*, para cobrir atividades realizadas através da INTERNET, ou deveriam as autoridades tributárias empreender uma revisão mais fundamental?

Um elemento central na determinação dos direitos de tributação nos tratados tributários é o do estabelecimento permanente das empresas, empregado para estabelecer se há suficiente presença de uma empresa num país para justificar a tributação. A determinação de se a operação de um estabelecimento num país se eleva até um volume que a torna um estabelecimento permanente é basicamente uma questão de fato. O *Modelo de Convenção Tributária* da OCDE (que é a base de quase todos os tratados bilaterais) fornece uma definição e algumas diretrizes: um estabelecimento permanente é um local de negócios fixo através do qual os negócios de uma empresa são realizados no todo ou em parte. Certas atividades são insuficientes para colocar uma empresa dentro da jurisdição tributária de um país. Por exemplo, um estabelecimento permanente não inclui “o uso de instalações exclusivamente para finalidades de armazenamento, exibição ou entrega de bens ou mercadorias pertencentes à empresa”. A existência de um *web-site* ou de um provedor numa jurisdição criará um estabelecimento e portanto dará a tal jurisdição o direito de tributar as rendas atribuídas à empresa em questão?³ Os negociadores de tratados terão de examinar essas questões e, de modo mais geral, ver como os conceitos dos tratados podem ser aplicados a novas maneiras de fazer negócios.

Implicações para a Composição dos Preços de Transferência?

Em princípio, o comércio eletrônico não oferece problemas novos, não apresenta quaisquer dimensões fundamentais ou categoricamente diferentes para a composição de preços de transferência (os preços cobrados por transações que ocorrem entre diferentes partes de uma empresa multinacional). O comércio eletrônico pode, entretanto, aumentar a complexidade da análise da composição de preços de transferência. O desenvolvimento de INTRANETS privadas no âmbito de empresas multinacionais coloca pressão sobre a aplicação tradicional do princípio “arm’s length”⁴, ao incentivar uma integração mais plena das operações multinacionais, especialmente em termos de prestação de serviços. Isto torna ainda mais difícil do que já o é atualmente para as autoridades tributárias determinar o que uma dada transação realmente é, e encontrar uma transação entre empresas independentes sobre a qual se saiba o suficiente para concluir-se que ela pode ser considerada uma transação comparável àquela realizada entre empresas correlatas. As Diretrizes da OCDE sobre Composição de Preços de Transferência especificam que pode ser necessária uma análise funcional para estabelecer a comparabilidade mas, com o comércio eletrônico e o uso

de INTRANETS privadas pode tornar difícil saber quem está fazendo o quê.

Uma integração mais profunda pode também acarretar os benefícios de sinergias com relação a contribuições mensuradas dos participantes e para além dessas. Isso coloca a difícil questão de como esses benefícios podem ser divididos entre as empresas correlatas. Fica claro que a complexidade da composição dos preços de transferência aumentará.

A Administração Tributária

Muitas das questões apresentam desafios administrativos devido à natureza fática das determinações tributárias e as dificuldades que podem surgir num ambiente de comércio eletrônico. Por exemplo, a determinação de se uma empresa tem ou não um estabelecimento permanente dependerá do volume de atividades no país; o princípio “arm’s length” não pode ser aplicado sem uma análise fática das atividades da empresa e da localização dessas atividades. Sem dispor de fatos sobre a localização do comprador e do vendedor, as questões relativas ao local do fornecimento podem tornar-se destituídas de sentido. No ambiente comercial convencional as administrações tributárias confiam em sua possibilidade de identificar o contribuinte, de ter acesso a informações suscetíveis de comprovação sobre os assuntos tributários do contribuinte e de ter mecanismos suficientes para arrecadar o imposto devido.

Uma empresa que se dedique ao comércio eletrônico através da INTERNET só pode ser identificada por seu nome de domínio (por exemplo, www.nomedaempresa.com). No entanto, a correspondência entre o nome de domínio e o local onde a atividade empreendida é tênue. Este aspecto foi ilustrado de forma divertida por uma *charge* publicada pela primeira vez na revista New Yorker, na qual dois cães estão sentados diante de um terminal de computador, com a legenda: “Na INTERNET ninguém sabe que você é um cachorro”. À medida que as SMEs se dedicam a mais atividades de comércio eletrônico internacional, esta falta da possibilidade de identificação se torna mais problemática, e não apenas para as autoridades tributárias. Mesmo com empresas internacionais bem conhecidas, o nome de domínio na INTERNET pode não indicar necessariamente se você está lidando com o escritório da empresa em Londres, nas Bermudas ou em Nova York. Ademais, há casos em que o nome de domínio na INTERNET pode implicar uma relação com uma empresa famosa sem que exista essa relação, o que dá margem a disputas sobre marcas registradas.

Sem uma identificação precisa dos contribuintes, é difícil aplicar impostos. Mesmo se for possível identificar o contribuinte, mas não sua localização física no mundo, isso dará margem a disputas jurisdicionais entre administrações tributárias com todos os riscos concorrentes de bitributação.

As empresas responsáveis que se dedicam ao comércio eletrônico reconhecem que há razões comerciais sólidas para que elas trabalhem com os governos para assegurar a identificação apropriada. Medidas,

tais como o registro dos nomes das empresas, de seus endereços postais e de seus números de telefone e fac-símile em seus *sites* na INTERNET, têm sido promovidas por empresas, como uma maneira de fomentar a confiança dos consumidores no comércio eletrônico. Essas medidas também atenderão a alguns dos desafios com que se defrontam as autoridades tributárias na identificação dos contribuintes.

Além das questões de identificação, o comércio eletrônico coloca questões sobre a capacidade das autoridades tributárias de coletar informações. No ambiente do comércio convencional, os contribuintes mantêm livros e registros, e prestam informações às autoridades tributárias para fundamentar a cobrança de impostos. Quando as autoridades tributárias necessitam comprovar informações prestadas pelos contribuintes, podem basear-se em informações prestadas por terceiros de instituições financeiras ou de outros intermediários. No ambiente eletrônico, os livros e registros eletrônicos podem ser mais facilmente armazenados em jurisdições estrangeiras. A cifração, usada com perfeita legitimidade para proteger segredos comerciais, pode também ser usada para negar às autoridades tributárias o acesso a registros. As fontes tradicionais de informações, os terceiros, podem ser minimizadas, à medida que a INTERNET incentiva negativamente o processo de intermediação. Todos esses fatos podem tornar mais difícil para as autoridades tributárias a obtenção das informações necessárias para a aplicação justa das regras tributárias. As autoridades tributárias também podem deparar com dificuldades para a arrecadação material de impostos no mundo virtual.

As organizações profissionais de contabilidade também estão enfrentando desafios semelhantes na realização de auditorias comerciais. As autoridades tributárias têm a oportunidade de trabalhar com organizações que se dedicam à contabilidade para desenvolver em conjunto maneiras de atacar suas preocupações comuns.

A cifração também pode apresentar riscos comerciais quando as cifras não são adequadamente mantidas ou protegidas, representando perdas comerciais em potencial ou a exposição à desobediência à lei. As reações das empresas aos problemas ligados à administração das cifras também pode ajudar a resolver algumas das preocupações das autoridades tributárias.

Uma grande parte da receita tributária é arrecadada por intermediários. Os empregadores são responsáveis pela arrecadação dos impostos sobre salários (contribuições, no léxico brasileiro); as empresas pela do imposto sobre o consumo; as instituições financeiras pela do imposto sobre juros e *royalties*. Em alguns casos, o comércio eletrônico pode eliminar esses intermediários (quando, por exemplo, um produtor lida diretamente com o consumidor, em vez de através de um varejista), de modo que as autoridades tributárias terão de arrecadar pequenas quantias junto a um grande número de contribuintes. Isso pode acarretar um custo do cumprimento da lei inaceitavelmente elevado para os contribuintes e elevados

custos administrativos para as autoridades tributárias. É provável, contudo, que à medida que o comércio eletrônico se desenvolver, também possam surgir novos pontos de intermediação.

As tecnologias em que se baseia o comércio eletrônico também podem abrir novos caminhos para a arrecadação (muitos países já estão aceitando a declaração eletrônica de impostos e o pagamento de tributos pela mesma via). As empresas já estão fazendo experiências no sentido de embutir a função de arrecadação de impostos em suas operações comerciais.

Novas Oportunidades em Termos de Serviços aos Contribuintes

As tecnologias do comércio eletrônico estão abrindo novos caminhos para que as administrações tributárias assumam a operação da aplicação da legislação tributária e da arrecadação da receita tributária e novos meios de interagir com uma comunidade mais ampla. Por exemplo:

- as comunicações entre as autoridades tributárias e os contribuintes podem ser revolucionadas e o acesso às informações pode ser aprimorado para ajudar os contribuintes a cumprir suas obrigações fiscais;
- as exigências em termos de registro e entrada de documentos tributários podem ser simplificadas;
- a determinação da incidência dos impostos e sua arrecadação por meios eletrônicos podem tornar-se a regra, em vez de ser a exceção; e
- serão facilitados meios mais fáceis, mais rápidos e mais seguros de pagar impostos e de obter restituições de tributos pagos.

Os governos devem aproveitar as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias de comunicações para melhorar os serviços que prestam aos contribuintes, para reduzir o custo do cumprimento das regras tributárias e para utilizar de maneira mais efetiva os recursos alocados à arrecadação de impostos.

As administrações tributárias de países, grandes e pequenos, enfrentam muitos dos mesmos desafios na efetiva aplicação de suas legislações tributárias. As novas tecnologias estão disponíveis a custos muitíssimo reduzidos, em comparação com as tecnologias mais antigas. Realmente, as administrações tributárias que ficaram para trás nos esforços de modernização podem dar um salto para a frente quantitativo para o século XXI através do emprego das novas tecnologias.

A OCDE está utilizando as novas tecnologias para informar o público sobre o trabalho realizado pelo Comitê para Assuntos Fiscais⁵ e inaugurou um fórum, público de discussão eletrônica⁶ sobre questões de comércio eletrônico.

O Diálogo Global

O desafio que se coloca para as administrações tributárias neste novo ambiente global é o de como conciliar as fronteiras fiscais nacionais com o mundo sem fronteiras do comércio eletrônico.

Para enfrentar este desafio, a OCDE acredita que deve desenvolver-se um verdadeiro diálogo global entre autoridades tributárias. Para iniciar este processo, a OCDE lançou uma parceira de trabalho com economias da América latina, da Ásia e com os estados recentemente independentes da antiga União Soviética. A OCDE também convidou organizações tributárias regionais a participar deste diálogo. A OCDE e seus países membros também têm incentivado fortemente a comunidade empresarial no sentido de participar ativamente deste processo.

Em outubro de 1998, os Ministros da OCDE endossaram o processo de criação de Grupos Técnicos Consultivos (TAGs) para levar adiante o trabalho sobre a tributação do comércio eletrônico coordenado internacionalmente.

Há cinco desses grupos (TAGs) que lidam com:

- tecnologia;
- avaliação profissional de dados;
- impostos sobre o consumo;
- lucros empresariais; e
- caracterização de renda.

Os TAGs foram criados em janeiro de 1999, com duração prevista de dois anos, para permitir-lhes o tempo necessário para um exame pormenorizado de todas essas questões. O envolvimento de economias de fora da OCDE e do setor privado foi concebido para assegurar que as soluções sejam bem sopesadas e tenham aplicabilidade global. Participantes governamentais e empresariais co-presidem cada TAG e todos os participantes dos TAGs têm o mesmo *status*. Cada TAG é responsável pelo desenvolvimento de seu próprio programa de trabalho, e os grupos interagem entre si continuamente. O Anexo I relaciona as partes convidadas a participar dos TAGs.

Embora os governos sejam os tomadores de decisões em última instância, as empresas podem desempenhar um papel chave assegurando que os governos entendam o ambiente comercial e tecnológico no qual devem operar as regras tributárias. Os participantes empresariais têm um papel chave a desempenhar, na medida em que trazem ao debate valiosos conhecimentos e experiência específicos em matéria comercial e tecnológica. Os TAGs são grupos relativamente pequenos de cerca de 25 pessoas, com mandatos que centram suas deliberações em questões e perguntas específicas. Os membros dos TAGs não devem, expressamente, limitar-se a especialistas em tributação: a composição dos grupos inclui tecnólogos, empresários e acadêmicos. A OCDE também está incluindo

no processo seus próprios especialistas e peritos nas áreas de proteção do consumidor, tecnologia e privacidade.

O TAG de Tecnologia tem um papel especial em levar adiante a aplicação das condições gerais relativas à administração tributária, que são as de que:

- as autoridades da receita devem manter sua capacidade de garantir acesso a informações confiáveis e suscetíveis de comprovação, a fim de identificar contribuintes e de obter informações necessárias à administração de seus sistemas tributários;
- os países garantam que sistemas adequados sejam instalados para controlar (auditar/comprovar) e arrecadar impostos; e
- sejam desenvolvidos mecanismos internacionais para a assistência à arrecadação tributária.

Este TAG também examinará a viabilidade e a praticidade de medidas concretas para a implementação das condições gerais, inclusive:

- a adoção de práticas convencionais de identificação para empresas que se dedicam ao comércio eletrônico;
- o desenvolvimento de diretrizes internacionalmente aceitáveis sobre os níveis de identificação suficientes para permitir que assinaturas digitais sejam consideradas prova aceitável de identidade em assuntos tributários; e
- o desenvolvimento de exigências em termos de informações internacionalmente compatíveis, tais como a aceitação de registros eletrônicos, o formato dos registros, o acesso a informações de terceiros e outros arranjos relativos a acesso e arranjos quanto a períodos de retenção e arrecadação tributária.

Uma das tarefas importantes que o TAG de Tecnologia assumiu foi a prestação de aportes a entidades técnicas e normativas não tributárias. Esses grupos estão em vários estágios no desenvolvimento de normas e padrões para uso por parte de empresas e de tecnólogos. Aportes oportunos provenientes de administradores tributários poderiam ajudar os contribuintes no sentido de que só teriam de obedecer a um conjunto de normas. Também poderia ajudar as autoridades tributárias ao estabelecer normas que atendam às suas necessidades em termos de informações.

O TAG de Tecnologia também vai preparar um relatório sobre a tecnologia de certificados digitais e sobre seus usos para a identificação, a localização do domicílio ou de outros indícios quanto à residência ou à jurisdição, inclusive a inclusão de diferentes indícios jurisdicionais para diferentes fins. Também serão preparados relatórios sobre os modelos empresariais mais comuns para o comércio eletrônico, sobre as características em termos de responsabilização dos serviços bancários eletrônicos e sobre os protocolos de sistemas de pagamento.

O TAG de Avaliação Profissional de Dados (PDA) tem a finalidade de auxiliar as autoridades de receita em seu exame da viabilidade e da praticidade do desenvolvimento de exigências relativas à informação e

à manutenção de registros e sobre arranjos relativos à arrecadação de impostos que sejam internacionalmente compatíveis. O TAG de PDA prestará aconselhamento sobre quaisquer normas internacionais relevantes ou sobre declarações relativas a melhores práticas ou pronunciamentos semelhantes que sejam relevantes para a avaliação de dados, livro de escrituração e registros eletrônicos, que os autenticuem ou avaliem sua confiabilidade.

Uma das primeiras tarefas do TAG de PDA foi realizar um levantamento entre auditores — do Governo e do setor privado — que estejam envolvidos no exame de registros eletrônicos, para a identificação de dificuldades, fatos ou práticas relevantes para a acessibilidade, a autenticidade e a confiabilidade dos dados. O questionário foi colocado no grupo eletrônico de discussão e incentiva os auditores privados a respondê-lo. Os membros do TAG de PDA também estão trabalhando na identificação dos elementos de dados desejáveis para fins empresariais e tributários, que se espera encontrar em sistemas responsáveis de comércio, de pagamentos ou de registro de transações. Os membros do grupo estão examinando os prós e os contras dos mecanismos existentes ou que estejam surgindo que possam proporcionar a “autenticidade” dos dados, inclusive assinaturas digitais e outros usos da criptografia, e apresentarão relatório quanto aos custos e benefícios de seu uso e farão recomendações quanto aos mecanismos mais adequados. Também estão identificando mecanismos existentes ou que estejam surgindo que possam assegurar a “confiabilidade” dos dados, inclusive técnicas digitais de registro cartorial e de gravação de dados, e apresentarão relatório quanto aos custos e benefícios de seu uso e, se possível, farão recomendações quanto ao mecanismo mais adequado. Pormenores adicionais de seu trabalho e da situação atual de suas discussões podem ser encontrados no fórum público de discussão.

O TAG de Impostos sobre o Consumo está examinando a aplicação das condições gerais relevantes. Essas são:

- o que as regras para a tributação sobre o consumo no comércio transfronteiriço resultem na tributação na jurisdição onde ocorre o consumo, e que se busque consenso internacional quanto às circunstâncias em que se considerará que o consumo tenha ocorrido numa jurisdição;
- o que, para fins de impostos sobre o consumo, o fornecimento de produtos digitalizados não seja tratado como fornecimento de bens;
- o que, quando empresas e outras organizações dentro de um país adquiram serviços e bens intangíveis de fornecedores que se encontrem fora do referido país, os países examinem o uso do mecanismo “a cobrar”, da autoaferação ou outros mecanismos equivalentes, nos casos em que esses procedimentos assegurassem a proteção imediata de suas bases de receita e da competitividade dos fornecedores domésticos; e
- o que os países assegurem que se desenvolvam sistemas adequados, em cooperação com a Organização Alfandegária Mundi-

al e em consulta com transportadores e outras partes interessadas, para cobrar impostos sobre a importação de bens físicos, e que tais sistemas não impeçam indevidamente a arrecadação de receitas e a entrega eficiente de produtos a consumidores.

A finalidade do TAG de Lucros Empresariais é examinar como as regras dos tratados tributários atuais para a tributação dos lucros empresariais se aplicam no contexto do comércio eletrônico e examinar propostas de regras alternativas. Neste campo, a OCDE recentemente lançou um documento para discussão sobre esclarecimentos propostos ao Comentário sobre o Artigo 5 (Estabelecimento Permanente) do Modelo de Convenção Tributária da OCDE⁷.

O trabalho do TAG de Caracterização de Renda envolve primordialmente, mas não exclusivamente, o exame da aplicação da definição de *royalties* no contexto do comércio eletrônico. Já foram solicitados comentários de partes interessadas quanto como os princípios que fundamentam as mudanças propostas ao Comentário da OCDE sobre pagamentos por *software* podem ser relevantes na consideração de como a definição se aplica no caso de transações de comércio eletrônico que envolvam conteúdos digitais. A primeira responsabilidade do TAG será portanto a de examinar esses comentários e de fazer as sugestões adequadas.

No curso de suas atividades, o TAG será convidado a examinar e comentar a distinção que se pode traçar entre diferentes tipos de pagamentos, na determinação se um determinado pagamento de comércio eletrônico, por exemplo, um pagamento feito pela pesquisa eletrônica num banco de dados de computador e pela importação de um documento do mesmo, é um pagamento por venda ou por aluguel de bem, se pela prestação de um serviço ou se como uma *royalty*.

Como se pode ver acima, grande parte deste trabalho se centra em amplas questões de administração tributária colocadas pelo comércio eletrônico e no reforço da substância das condições gerais. Há organizações internacionais de normas de auditoria trabalhando com a OCDE para especificar as exigências em termos de dados no ambiente do comércio eletrônico que atendam ao mesmo tempo as necessidades comerciais e tributárias. Organizações que desenvolvem normas sobre a INTERNET serão contatadas, e a necessidade de uma identificação comercial sistêmica será apresentada a partir da perspectiva conjunta das boas práticas comerciais, da proteção do consumidor, da tributação e da proteção dos direitos de propriedade intelectual. Os modelos empresariais de comércio eletrônico estão sendo dissecados para que se possa descobrir novos pontos de intermediação e encontrar meios adequados pelos quais a tecnologia pode auxiliar a administração tributária.

Uma Coordenação mais Ampla

Os desafios em termos de tributação colocados pelo comércio

eletrônico são semelhantes aos desafios colocados com relação a outras questões: como lidar com os desafios de identificar no comércio eletrônico realizado na INTERNET — equilibrando as expectativas de privacidade e de regulação — e como construir um ambiente eletrônico confiável, por exemplo. A OCDE reconhece que outros grupos estão trabalhando nessas questões a partir de diferentes perspectivas.

Conseqüentemente, além de todo o trabalho pormenorizado e específico da área de tributação acima descrito, a OCDE está trabalhando com grupos do setor privado que estão, eles próprios, desenvolvendo normas e protocolos reais ou de fato (em áreas como a da identidade, da confiança, da integridade das informações, dos pagamentos e do comércio) para assegurar, sempre que possível, que as expectativas das autoridades da receita sejam integradas às iniciativas do setor privado e não a elas impostas.

Para mais pormenores sobre o trabalho da OCDE, sobre o funcionamento dos TAGs e sobre as Condições Gerais de Ottawa, ver http://www.oecd.org/daf/fale com/e_com.htm.

ANEXO I

A Composição dos Grupos Técnicos Consultivos (TAGS)

O TAG de Tecnologia

Austrália, Brasil, Egito, Taipé, França, Irlanda, Japão, Malásia, Noruega, Tailândia, Estados Unidos, Ernst & Young, NASSCOM, Consumers International, TUAC, EUROBIT, European Certification Authority Forum (ECAAF), ICANN, IETF, Hitachi, NTT, Mondex, Hewlett-Packard Labs, British Telecom, IBM, Cisco, Oracle, Citigroup.

O TAG de PDA

Argentina, Austrália, Canadá, França, Irlanda, Países-Baixos, Nova Zelândia, Espanha, Tunísia, Reino Unido, Estados Unidos, Arthur Andersen, Ernst & Young, Australian Society of CPAs, Acl Services Ltd., Delitte, KPMG, International Federation of Accountants (IFAC), ISACA, Internet Open Trading Protocol (IOTP), Chuo Audit Corporation (PricewaterhouseCoopers), Sagesoft Ltd., American Institute of CPAs (AICPA).

O TAG de Imposto sobre o Consumo

Argentina, Brasil, Comissão Européia, Japão, Países-Baixos, Rússia, Singapura, Reino Unido, Nortel, Rhône-Poulenc, KPMG, Keidanren, Phillips, ABN-AMRO, Swisscom, Union Bank of Switzerland (UBS), Chartered Institute of Taxation, Microsoft, América Online, AT&T, EDS.

O TAG de Lucros Empresariais

Austrália, Brasil, Canadá, China, Alemanha, Índia, Irlanda, Japão, Marrocos, África do Sul, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos, AMO, Volkswagen AG, Joint EBF/ABA, Fujitsu, British Telecom, Information Technology Association of América, Microsoft, Hewlett-Packard.

O TAG de Caracterização de Renda

Austrália, Chile, Alemanha, Índia, Israel, Japão, Noruega, Filipinas, Reino Unido, Estados Unidos, IBM Canadá, NTT Data, Reed Elsevier, Walt Disney Corporation, Software Coalition.

Notas

* Texto traduzido pela ESAF e apresentado Seminário Internacional "Comércio Eletrônico e Tributação", realizado na ESAF, em Brasília, 13 de junho de 2000.

¹ Alguns países de fora da OCDE se envolveram no trabalho da organização sobre a aplicação de princípios de tributação ao comércio eletrônico desde 1997 e sua participação desde então tem sido crescente.

² Argentina, Brasil, Chile, China, Taipé, Hong-Kong (China), Israel, Malásia, Federação Russa, Singapura, República Eslovaca e África do Sul.

³ A OCDE recentemente divulgou um documento para discussão sobre esta questão; este documento está disponível em http://www.oecd/daf/fa/first_en.htm

⁴ o princípio segundo o qual as transações entre empresas correlatas de uma MNE devem ser tratadas como se fossem realizadas entre empresas independentes.

⁵ <http://www.oecd.org/daf/fa>

⁶ http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/e_rego.htm

⁷ Disponível em <http://www.oecd.org/daf/fa/treaties/art5rev.pdf>