

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 60

*SAMUEL DA COSTA FILHO

A estrutura tributária que vigorou na maior parte da década de 80, teve sua origem no Sistema Tributário desenvolvido na segunda metade dos anos sessenta. O governo militar adotou medidas que modificaram o padrão de financiamento da economia e permitiram ao Estado não só captar recursos financeiros, mas também, orientar o Sistema Tributário para alavancar o processo de acumulação de capital.

As metas e objetivos dessa reforma foram promover e orientar à política econômica visando os interesses do padrão de acumulação, diminuir as desigualdades regionais e promover o aumento progressivo da carga tributária.

O governo federal concentrou em suas mãos os recursos tributários e a prerrogativa da criação de novos tributos. Enquanto isso, Estados e Municípios tiveram reduzida a capacidade de determinar suas receitas em decorrência da proibição de criar novos impostos, bem como definir alíquotas ou conceder isenções sem consentimento dos demais Estados. O sistema tributário visando compensar a redução de receita dessas unidades, delegou-lhes o direito de recebimento de transferências de recursos federais (FPE-Fundo de Participação dos Estados e FPM-Fundo de Participação dos Municípios) para setores julgados prioritários pelo governo federal.

Inicialmente, os fundos de participação foram criados para beneficiar as unidades de menor poder econômico e compensar a enorme desigualdade fiscal entre elas. Porém, o fundo de participação funcionou como mecanismo para satisfazer interesses das oligarquias dos Estados mais atrasados, que assim garantiam apoio às diretrizes de origem do governo federal.

A via de acesso à fontes alternativas de financiamento (crédito externo e empréstimos internos) permitiu aos governos estaduais e municipais superar os problemas criados com a concentração de poder nas mãos da União.

Apesar dessa estrutura tributária ter vigorado mais ou menos até a Constituinte de 1988, sofreu uma série de importantes modificações ao longo do tempo. Entre os anos de 1977/79 constatamos uma inversão na tendência concentradora de recursos e centralizadora das decisões no âmbito tributário. Aconteceu uma melhoria na repartição dos recursos fiscais entre União, Estados e Municípios, com uma recomposição das alíquotas dos fundos de participação aos níveis preexistentes quando da reforma tributária de 1966, assim como pela extinção das vinculações econômicas.

A implantação do II PND exigiu do Governo um enorme esforço financeiro dado as condições adversas. Essa atitude provocou a fragilização financeira do setor público brasileiro, devido aos crescentes encargos das dívidas externas e internas, da perda de capacidade de auto-financiamento das empresas estatais e das menores receitas tributárias como fonte de financiamento em decorrência das isenções e subsídios governamentais.

Durante esse período, a deterioração das finanças a nível dos governos estaduais foi agravada pela desaceleração da taxa de crescimento da economia, do aumento da inflação, do crescente peso da renúncia fiscal e dos maiores gastos com o serviço da dívida.

O governo federal procurou controlar os limites de endividamento de Estados e Municípios. Todavia, seu papel se resumiu a instrumento de barganha política, com aprovação de novas operações de crédito sujeitas a negociações entre a equipe econômica e os governadores.

Ao longo dos anos 80, progressivamente ganhou força o movimento municipalista defendendo a descentralização dos recursos, que prosseguiu e influenciou na reforma tributária de 1988. A União se opôs a descentralização o quanto pôde. Como o governo federal não possuía apoio, a descentralização se pro-

cessou de forma desordenada por falta de um projeto articulador.

A reforma constitucional somente agravou a disputa entre o Governo Federal e os Estados no que diz respeito a distribuição da receita tributária, dos encargos entre as esferas de governo e no grau de autonomia financeira dos Estados.

De qualquer forma, a reforma tributária de 1988 promoveu a descentralização tributária mediante não somente a ampliação da base de tributos dos níveis inferiores de governo, mas também concedeu uma maior participação de Estados e Municípios nos recursos federais com a ampliação dos fundos de participação, criação dos novos fundos (FAT, FUNDEF e SUS) e proibiu a interferência do Governo Federal na política tributária dos governos subnacionais.

Com isso, o relacionamento intergovernamental passou por expressivas alterações após a publicação da Constituição de 1988. Grande parte das transferências totais que ocorrem hoje possuem elevado grau de liberdade na aplicação, ou seja, o processo de descentralização fiscal possibilitou aos governos subnacionais uma maior autonomia na gestão dos recursos recebidos.

A Região Sudeste gerou, em média, durante o período 1970/79, mais de 70% da arrecadação tributária nacional. Dentre as unidades da Federação, somente São Paulo cerca da metade dos recursos tributários. Acontece que existe no Brasil uma significativa disparidade entre as Regiões, os Estados e os Municípios. A distribuição regional dos recursos tributários é influenciada por essas disparidades, mesmo diante da concentração da base econômica e tributária em algumas Regiões e Municípios da Federação.

Embora todas as economias dos Estados da Federação sejam influenciadas em graus diversos pelos recursos dos três níveis de Governo, o perfil atual da apropriação de recursos mostra que os estados menos desenvol-

vidos são mais dependentes das transferências de recursos federais. Como exemplo desse extremo podemos, a nível estadual, citar na Região Nordeste os estados do Piauí, Maranhão e Paraíba no extremo inferior. Tendo no outro extremo e na Região Sudeste o caso do estado de São Paulo.

Os Estados menos desenvolvidos são ainda influenciados de maneira acentuada pelos gastos da União, sobretudo nas despesas que a esfera federal realiza com infra-estrutura e na área social (educação, saúde, habitação, saneamento básico, trabalho, previdência social, etc.). Observamos também a participação do governo federal na formação de capital fixo (infra-estrutura básica, energia e comunicação) como parte da anterior política de desenvolvimento regional.

O crucial para um país de elevadas desigualdades entre Estados e as Regiões diz respeito a capacidade do sistema de partilha dos recursos entre as unidades de Federação. Uma análise realizada pelo professor da Unicamp Sérgio Prado (1999) a respeito da função redistributiva do sistema brasileiro constata que o efeito relevante de redistribuição se concentra no fundo de participação, afetando fortemente a participação de Estados e Regiões, com o Sul / Sudeste perdendo cerca de 8% que são redistribuídos com o Norte 2% e o Nordeste 6%.

Na partilha e participação dos recursos públicos temos também os municípios com autonomia política e financeira contribuindo com certo peso no montante de gastos públicos. Como sabemos, a nossa estrutura federativa apresenta uma peculiaridade quase que única entre os regimes federativos existentes, que é a definição dos municípios como entes federativos.

O processo de redistribuição dos recursos ocorridos no setor público brasileiro após a Constituinte de 1988 elevou a participação dos municípios no poder de gasto estadual. O sistema tributário então introduzido dotou estados e municípios de maior competência tributária e maior volume de recursos. Os municípios passaram a ter uma maior importância no gasto público local, tanto em decorrência da existência de maior volume de recursos próprios (capitais dos Estados) como pelo recebimento de transferências pelos

municípios das capitais e interior do Estado.

A participação das transferências na receita total dos municípios é tão elevada que nas unidades do interior nunca é menor do que 50%. Até os municípios das capitais apresentam significativa participação, a exemplo de São Paulo que recebe mais de 30% de seus recursos totais em transferências. E, nas capitais dos estados menos desenvolvidos a participação atinge a faixa superior aos 80%, como é o caso de Teresina no Piauí.

Apesar da dependência de governos estaduais e municipais, uma grande parte das transferências totais que ocorrem atualmente possuem elevado grau de liberdade na sua aplicação. Hoje, 90% dos recursos transferidos para níveis inferiores de governo são isentos de qualquer restrições ou condicionalidades. Percebe-se que o formato atual da constituição possibilitou relações intergovernamentais com maior grau de autonomia dos governos subnacionais, superando o quadro de centralização fiscal característico do regime militar.

Atualmente a grande maioria dos governos municipais surgem como um agente basicamente de dispêndio, com escassa responsabilidade arrecadatória, enquanto os governos estaduais executam boa parte do esforço arrecadador dessas unidades. Porém, a elevada dimensão dos fundos de participação dos municípios faz com que a grande quantidade de governos locais tenha como base de seu funcionamento os recursos federais, inclusive induzindo o abandono das bases próprias de arrecadação onde ela apresenta algum potencial.

Assim, a união responde pelas principais funções redistributivas. Nesse ponto o sistema de Fundo de Participação é responsável pela parcela dominante, e a única que tem algum alcance para equalizar a capacidade fiscal orçamentária dos governos subnacionais. Conforme o exposto, o atual sistema brasileiro de partilha sugere um comportamento nitidamente descentralizador ●

*SAMUEL DA COSTA FILHO é professor de Economia do DECON/UFPI, Mestre em Economia pelo CAEN/UFC, Doutorando do Instituto de Economia / UNICAMP.

O Espaço

TIAGO CARDOSO ROSA*

A nova realidade que está vivendo o setor de supermercado, resultado de uma competição acirrada, pode-se observar que os consumidores estão desfrutando de uma conscientização real e isto está possibilitando, na opinião de Pine II (1999, p.67), que "o ato de compra está cada vez mais se dividindo em dois. De um lado, o ato de adquirir bens genéricos (commodities), pelos quais a maioria das pessoas quer pagar o mínimo possível. Esse tipo de produto tende a ser comprado via internet, a preço de atacado. Do outro lado, se os varejistas transformarem suas lojas em 'experiências agradáveis', as pessoas vão querer passar mais tempo nelas, e de bom grado pagarão mais pelo que comprarem".

Quando os pontos de venda dos supermercados oferecem um serviço de qualidade superior, os consumidores se sentindo recompensados, eles não encontrarão no preço a decisão de permanecer no ambiente de compras. O que permite esta permanência são os benefícios agregados que lhes possibilitaram realizar o processo de compra. Acredita-se, que até mesmo com os produtos genéricos isto pode acontecer se os varejistas de supermercados modificarem a forma de vender, acrescentando mais valor ao comportamento de compra do consumidor como, por exemplo, oferecendo condições que torne a sua presença em algo saudável. Isto se efetivando, os clientes desse segmento suportarão um preço um pouco mais elevado

Pine II (1999, p.67-68), explica que nos Estados Unidos, as palavras 'shoppertainment' (mistura de compras e entretenimento) e 'entertailing' (entretenimento e 'retailing' varejo, em inglês) foram se popularizando à medida que os varejistas incorporaram o conceito de entretenimento em seu formato de negócio.

Isto mostra a dimensão do