

**FEDERALISMO, CLIENTELISMO E  
REFORMA FISCAL**

*Maria Nazaré Lins Barbosa<sup>1</sup>  
Virgínia Talaveira Valentini Tristão<sup>2</sup>*

**RESUMO**

A reforma fiscal de 1988 aprofundou o desequilíbrio do federalismo no Brasil. Após dez anos, podemos verificar que a acentuada descentralização de recursos operada pela reforma não representou o fortalecimento do federalismo. Com efeito, o sistema fiscal vigente, em especial no que tange aos mecanismos de repasse de recursos federais aos Estados e Municípios, é coerente com o cenário político tradicional e perpetua a lógica clientelista. O autêntico federalismo fiscal deve tender ao fortalecimento da capacidade de geração de recursos próprios das esferas subnacionais. Assim, a reforma fiscal insere-se no contexto mais amplo de reforma do Estado.

**INTRODUÇÃO**

A alternância de poder entre o regime militar e o civil culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. No capítulo referente ao sistema tributário nacional, a Constituição operou acentuada descentralização de recursos, refletindo, aparentemente, o fortalecimento do federalismo. Não obstante, a reforma de 1988 veio aprofundar o desequilíbrio do federalismo no Brasil. Estados e Municípios disputaram por recursos, mas o incremento de recursos não representou propriamente autonomia financeira. Por outro lado, a clareza da Constituição no que se refere à competência impositiva e à repartição de receitas entre as esferas administrativas não é encontrada no que tange às competências administrativas e à atribuição de despesas.

Para compreender a evolução do sistema e apontar

caminhos para um ajuste fiscal - para o qual a reforma tributária é ingrediente necessário, mas não suficiente - parece-nos indispensável a perspectiva histórica, que revela a correlação de forças sociais e políticas informadoras do quadro atual.

Com efeito, as discussões em torno ao necessário ajuste fiscal têm se concentrado na reforma tributária. A nosso ver, contudo, o êxito de uma reforma tributária está condicionado ao equacionamento de questões ligadas à repartição de gastos e ao relacionamento entre as esferas administrativas do setor público<sup>3</sup>.

O presente trabalho propõe-se a abordar aspectos da reforma fiscal mais diretamente relacionados com o federalismo.

Assim, o item a seguir retrata a histórica dependência financeira dos Municípios em relação aos Estados e à União, e sua relação com o regime representativo brasileiro. Sugere, assim, como a estrutura do sistema tributário reflete a correlação de forças atuantes na sociedade.

O item "Dependência Financeira e a Reforma de 1967", ilustra as linhas gerais da reforma de 1967, com ênfase no sistema de transferências então instituído como mecanismo de repasse de verbas para Estados e Municípios.

O item "Interesses Regionais e a "Bandeira" Municipalista na Constituição de 1988" registra o "surto federalista" que antecedeu a reforma de 1988, em especial a corrente municipalista., e traz uma síntese das principais inovações plasmadas na nova Carta, relacionadas com o federalismo.

Na seqüência, assinalam-se os efeitos da reforma sobre as receitas e despesas da União, Estados e Municípios. Destacamos, ainda, o papel que a nova Constituição atribuiu ao Congresso em relação à destinação de verbas para Estados e Municípios, quando da votação do orçamento. Verificamos, assim, como a reforma de 1988 ensejou o aprofundamento das distorções do nosso federalismo. Sugere-se, desse modo, que a reforma de 1988 não registrou mudanças suficientes na correlação de forças sociais, em que pese a alternância entre o regime militar e o civil.

De todo o exposto, concluímos que o quadro tributário atual reflete um sistema político alimentado pela fraqueza financeira de Estados e Municípios, gerando um sistema de dependência e de reciprocidade.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV/SP. Advogada. Especialista em Direito Tributário pela USP. Assessora jurídica da Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>2</sup> Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV/SP. Assessora da Secretaria de Administração do Município de São Paulo.

---

<sup>3</sup> MONTORO FILHO, André Franco, "Federalismo e Reforma Fiscal", in *Revista de Economia Política*, v.14, n° 3 (55), jul.-set., 1994.

dade clientelista cuja manifestação mais evidente é o generoso mecanismo de transferências. Assim, como assinalado na conclusão, a reforma tributária há de estar inserida em um contexto de reforma do Estado, dentro da qual destacamos, na linha do presente trabalho, a reforma eleitoral.

## HISTÓRICO

Alguns dos problemas da reforma fiscal operada pela Constituição de 1988 podem ser melhor compreendidos mediante a perspectiva histórica. As peculiaridades do regime representativo e a dependência financeira dos Municípios, o sacrifício de sua autonomia e o fenômeno do “coronelismo” não são alheios aos contornos que a reforma fiscal assumiu em 1988, e explicam alguns de seus efeitos políticos.

### Autonomia Municipal e Coronelismo

Já se disse que, no Brasil, historicamente, o problema não é o de autonomia municipal, mas o de falta de autonomia.

Na evolução político-social do nosso país, em especial na atividade partidária dos Municípios, emerge o fenômeno do “coronelismo”.

A liderança do chefe político local - o “coronel” - funda-se na estrutura agrária do país, caracterizada pelo elevadíssimo grau de concentração de terras, que determina uma composição de classe na sociedade rural na qual o trabalhador do campo depende inteiramente do fazendeiro.

Em estudo clássico acerca do “coronelismo”, Victor Nunes Leal assinala como o espírito governista marca profundamente a mentalidade municipal, e registra como fatores que contribuem para preservar a ascendência dos “coronéis” o sistema de reciprocidade e a fraqueza financeira do Município<sup>4</sup>.

O sistema de reciprocidade pode ser assim sintetizado: os chefes municipais e os “coronéis” conseguem votos; em troca, o governante estadual, que dispõe do erário, dos empregos e da força policial, consegue os favores de ordem pessoal e de utilidade pública. Os dois tipos de favores são indispensáveis ao “coronel” para manter sua liderança: nomeações para os mais diversos cargos e verbas para as obras

mais necessárias.

A fraqueza financeira dos municípios alimenta o sistema. As municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Para tanto, é preciso recorrer aos cofres públicos. E, perante os eleitores, fundamentalmente, é o chefe local quem pode obter, por meio de seu empenho e prestígio político, os recursos necessários para os melhoramentos de utilidade pública na localidade.

Em que pesem as distâncias entre o típico eleitorado rural da década de 40, descrito por Victor Nunes Leal, e o predominante eleitorado urbano atual, podemos verificar como alguns traços típicos do “coronelismo” estão presentes no atual sistema político, com reflexos no quadro orçamentário e tributário, incluindo os mecanismos de repasse de verbas públicas às esferas subnacionais.

Atualmente, verificam-se distorções na representatividade que favorecem o atendimento de interesses locais e regionais com recursos federais, sobretudo no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, voto proporcional e a subrepresentação dos Estados do Sul e do Sudeste são coerentes com este cenário. Os mecanismos de transferências - obrigatórias ou voluntárias - bem como a disputa por verbas do orçamento da União no atendimento de demandas localizadas e despesas refletem, igualmente, práticas clientelistas típicas do compromisso “coronelistas”.

### Dependência Financeira e a Reforma de 1967

O quadro apresentado no item precedente ressalta a dependência financeira dos Municípios em relação aos Estados e à União.

Historicamente, as “câmaras coloniais” constituíram o período áureo da autonomia local; sobreveio, a seguir, a interferência régia e a tutela imperial. No começo da República houve surto de autonomia, e outro em 1934, logo estancado com o Estado Novo. Em 1946 o problema do municipalismo foi encarado pela primeira vez sob o aspecto fundamental da receita.

A reforma tributária de 1966 e a Constituição de 1967 (bem como Emenda nº 1/69) fortaleceram o poder central. O poder, até então dos Estados, de fixar os índices de seus tributos, foi transferido à União. Esta passou a deter competência sobre todos os impostos relativos à política econômica, e foi contemplada com receitas relativamente mais altas. De modo geral, a União reservou para si os impostos de coleta fácil.

<sup>4</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto - o Município e o Regime Representativo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1948.

A reforma de 1967 concentrou impostos na esfera federal e tornou Estados e Municípios dependentes de suas transferências.

### **Mecanismo de Transferências**

O modelo tributário contemplado pela Reforma de 1967 criou um mecanismo de repartição de receitas cuja finalidade era compensar as perdas sofridas pelos Estados e Municípios em suas fontes de recursos. É necessário, todavia, distinguir repartição de impostos do mecanismo de transferências.

A repartição de impostos possibilita a partilha da arrecadação entre dois níveis de governo de forma que, embora o tributo seja da competência de apenas um ente governamental, o recurso será considerado próprio pelas unidades que o compartilham. Já no mecanismo de transferências, a arrecadação é distribuída de modo não-proporcional ao montante arrecadado, de tal forma que, a partir da aplicação de fórmulas pré-estabelecidas, operem de maneira compensatória e redistributiva, atenuando desigualdades regionais.

### **Transferências Obrigatórias**

O mecanismo de transferências obrigatórias instituído pela reforma de 1967 consistiu principalmente na criação do chamado Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Dois importantes impostos federais - IR e IPI - contribuía percentualmente para o fundo dos Estados e Municípios, na proporção inversa da renda per capita. Os fundos apresentavam, assim, caráter redistributivo, pois asseguravam às unidades mais pobres recursos suficientes para conter o crescimento dos desníveis econômicos, e, se possível, atenuá-los. Todavia, serviram para reforçar o poder discricionário do Governo Central, “prestando-os a usos partidários na fase de liberação real de recursos.”, como ressalta Selcher.

### **Transferências Voluntárias**

Ao lado das transferências obrigatórias o sistema previu ainda transferências não regulares. A repartição das transferências regulares ou constitucionais está definida pela Constituição e legislação complementar, onde se fixam as regras de rateio e outras normas que asseguram a regularidade e a transpa-

rência dos repasses. As transferências não regulares são negociadas em cada caso e a sua distribuição entre Estados e Municípios se faz por meio de convênios, de acordo com o programa da agência administradora. A principal característica da transferência negociada é o condicionamento da utilização do recurso.

Durante o período militar, os Estados disputaram o recebimento de maiores parcelas da receita concedida pelo governo central - transferências negociadas - ao invés de obterem receitas autônomas provenientes de uma reforma tributária.

Selcher<sup>5</sup> observa a forte dependência dos Estados em relação ao apoio financeiro da União através de auxílios e subvenções, isto é, de transferências negociadas, resultantes do poder de decisão do Governo Central.

Segundo Serra e Afonso, as transferências não tributárias realizadas pela União respondiam, em 1970, por 15% de suas transferências intergovernamentais totais; em 1980, por 22% e, em 1988, 43%<sup>6</sup>.

### **Redistribuição por Regiões e Critérios Políticos**

A implementação do modelo financeiro oficial criou uma dicotomia. Ao mesmo tempo em que beneficiou o Governo Central, impingiu uma limitação à capacidade arrecadatória dos Estados e Municípios acabando por gerar um modelo redistributivo intergovernamental de receitas positivo para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste através do sacrifício das regiões Sul e Sudeste.

Observa Selcher que este processo desencadeou o surgimento de disputas regionais quanto à alocação de receitas e direcionamento das despesas do Governo Federal.

Durante o período militar, o Governo Central evitou que as rivalidades regionais se convertessem em elemento de desagregação nacional, utilizando-se de negociações estratégicas com os líderes dos Estados de maior influência em suas respectivas regiões: Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo, no Sudeste, e Pernambuco e Bahia, no Nordeste. Como pontuou Selcher “o Governo estava particularmente atento às demandas de seu “bastião” nordestino de

<sup>5</sup> SELCHER, Wayne A. “O Futuro do Federalismo na Nova República”, in *Revista de Administração Pública*, FGV, São Paulo, nov.1989/jan. 1990, p.169.

<sup>6</sup> SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. “Finanças Públicas Municipais - Trajetória e Mitos”, in *Conjuntura Econômica*, out. 1991, p. 49.

apoio conservador e clientelista embora praticasse também, especialmente no Governo Figueiredo, estratégias de gastos sociais favoráveis aos interesses das classes média e operária, de certa maneira mais importantes para o Sul e para o Sudeste”<sup>7</sup>.

### **Processo de Endividamento de Estados e Municípios**

Não obstante tais restrições de receita, Estados e municípios ampliaram seus níveis de atividade e lançaram mão de empréstimos e de emissão de títulos, aumentando seu endividamento. Além disso, como já ressaltado, dependiam do apoio do Governo Central para transferências negociadas - auxílios e subvenções.

Segundo Serra e Afonso<sup>8</sup>, o processo de endividamento interno reflete a falta de responsabilidade das administrações estaduais e municipais em relação à situação do setor público como um todo e aos problemas macroeconômicos do país, bem como a percepção predominante de que o Governo Federal acabará absorvendo os custos de suas crises financeiras, mediante transferências, absorção dos serviços de dívidas e permanente renegociação de créditos junto às instituições financeiras centrais.

### **Interesses Regionais e a “Bandeira” Municipalista na Constituição de 1988**

A centralização dos anos 60 - registram Serra e Afonso - afetou negativamente aos Estados, mas não aos Municípios, ao contrário do que é comumente aceito.<sup>9</sup>

De todo modo, ao longo da década de 80 tendeu-se ao fortalecimento das finanças estaduais e municipais. A Emenda Passos Porto (nº 23/83) reforçou transferências obrigatórias, e, como já apontado, o período registrou significativo incremento de transferências voluntárias.

Paralelamente, acompanhando a distensão política, Estados e Municípios fortaleceram seu poder de pressão. Governadores e prefeitos tiveram um papel relevante na consolidação da Nova República, e movimentos como a “Frente Municipalista” marcaram sua presença nos debates constituintes.

A percepção dos constituintes conduziu à ampliação

<sup>7</sup> Op. cit. p. 175

<sup>8</sup> Op. cit. p. 45

<sup>9</sup> Op.cit. p 44

de redistribuição aos municípios, bem como às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na Assembléia Constituinte, os representantes das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste se uniram com o intuito de conseguir uma maior fatia do orçamento por meio da reformulação do fundo de participação e do fundo especial. O Nordeste, resalta Selcher, foi o grupo mais coeso por possuir experiência de anos pressionando pela obtenção de recursos. Os Estados mais ricos propunham que se limitassem as opções redistributivas dos fundos, enquanto os mais pobres trabalhavam no sentido inverso. Ambos tentavam o máximo de influência nas comissões que trataram da matéria, e os interesses regionais sobre a repartição de receitas prevaleceram sobre muitas considerações partidárias ou ideológicas.

O resultado desses confrontos de interesse for a inclusão na redação final da Constituição de um processo gradual - encerrado em 1993 - de aumento das transferências dos fundos de participação, entre outras medidas a seguir assinaladas.

### **A Reforma de 1988**

A estrutura do sistema tributário de 1988 caracterizou-se pela descentralização de recursos tributários acompanhada de mecanismos redistributivos que compensassem desigualdades econômicas e tributárias inter-regionais.

Sintetizamos a seguir dois aspectos da reforma operada: relativa ampliação da base tributária dos Estados e Municípios e incremento dos fundos de participação.

### **Ampliação de Recursos Próprios**

#### **a) Aumento da base tributária**

Estados

Os Estados ampliaram sua capacidade de geração de recursos próprios com o aumento considerável da base de tributação do ICMS. Este resultou da fusão do antigo ICM com outros cinco impostos, antes de competência da União: ISTR (transporte), ISC (comunicações); IUCL (combustíveis e lubrificantes); IUEE (energia elétrica) e IUM (minerais).

Além disso, o ICMS passou a admitir seletividade em função da essencialidade do bem, sem estar

submetido à restrição antes existente para o ICM de um limite superior determinado pelo Senado. Porém, atribuiu-se ao Senado o poder de estabelecer as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais e de exportação. No caso das operações internas, tanto as alíquotas mínimas como as máximas. Ou seja: só a partir deste piso mínimo, podem os Estados manejar alíquotas para cima.

#### Municípios

A competência tributária própria foi ampliada com a criação de dois novos impostos, o IVVC e o ITBI inter vivos.

As variáveis administrativas do imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, exceto óleo diesel - IVVC - incluíam cadastro de contribuintes, dificuldades de fiscalização em relação a contribuintes sediados em outros municípios e regimes especiais de recolhimento. Além disso, o IVVC suscitou isenções e questões jurídicas (alíquotas “por dentro” ou “por fora”), vindo a ser extinto por emenda constitucional.

O ITBI inter vivos correspondeu à absorção do imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis, antes exigido pelos Estados junto com o *causa mortis*.

#### b) Decisão de alíquotas de sua competência

Importante avanço do federalismo fiscal constante da Nova Carta foi a vedação à União de instituir isenções de tributos de competência dos Estados ou dos Municípios. Por exemplo, a União concedia isenção de ISS em relação a serviços de construção civil, interferindo na capacidade de geração de recursos e prejudicando o desempenho das finanças de muitos municípios.

#### Ampliação de Fundos

Os fundos favorecem os Estados mais pobres, em função de seus mecanismos redistributivos. Mas a aprovação do aumento do fundo de participação dos Estados e Municípios na Constituição de 1988 exigiu também a constituição de um outro fundo para compensar os estados exportadores de manufaturados de suas perdas de receitas decorrentes da isenção de vendas externas do ICMS. Este Fundo de Exportações seria alimentado por 10% da arrecadação do IPI.

#### Orçamento Público e Verbas Destinadas a Estados e Municípios

A Constituição de 1988 ampliou as prerrogativas do Poder Legislativo no tocante à discussão e aprovação do orçamento anual. Como anota Fabrício Augusto de Oliveira<sup>10</sup> “o orçamento decide onde e de que forma os recursos arrecadados serão empregados e utilizados, e a que áreas, setores e regiões beneficiarão”.

No período de 1967 a 1988, foi reservado ao Poder Legislativo um papel meramente decorativo em relação ao orçamento: aprovar ou rejeitar integralmente a proposta do Governo. Assim, para conseguir verbas para obras nas regiões de suas bases eleitorais, os congressistas empenhavam seu prestígio negociando junto aos ministérios ainda na fase de elaboração da peça orçamentária. Uma estratégia era a inclusão de verbas “sem carimbo” entre as despesas do ministério. Posteriormente - quando do detalhamento dos gastos - cada ministro, ao decidir em quais cidades ou estados destinar-se-iam dotações genéricas como “habitação popular” ou “saneamento básico” teria em conta as indicações dos parlamentares.

Com a Constituição de 1988, o Legislativo ganhou a prerrogativa de alterar significativamente a proposta do Governo, mediante remanejamento de despesas. Cabe observar que as emendas que vêm sendo apresentadas pelo Legislativo, em sua quase totalidade, nada têm a ver com as responsabilidades típicas da administração federal. Parece predominar a percepção de que a função do parlamentar é essa mesmo: beneficiar suas bases eleitorais.

Registre-se ainda que, no período de 1988 a 1991, o poder conferido ao Legislativo foi ocasião de ampliação de canais de corrupção. Prefeituras e empreiteiras recorreram à intermediação de parlamentares da Comissão de Orçamento do Legislativo com o fito de viabilizar verbas para obras ou serviços de seu interesse, como relatado pela CPI do Orçamento<sup>11</sup>.

Mesmo ampliando as faculdades do Poder Legislativo, a Constituição manteve resquícios do sistema anterior, que conferia aos parlamentares a prerroga-

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, *Crise, Reforma e Desordem do Sistema tributário Nacional*, Campinas, SP, Editora da Unicamp, 1995, pg.126.

<sup>11</sup> KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis Cesar. *Os Donos do Congresso - A Farsa da CPI do Orçamento*, Ed. Ática, São Paulo, 1994.

tiva de liberação de verbas dentro do Programa de Subvenções Sociais. Os beneficiários deveriam estar inscritos no Conselho Nacional de Serviço Social, cujo certificado, além de habilitar para receber verbas públicas, assegurava imunidade tributária da entidade inscrita. Tal sistema propiciou desvio de verbas de programas de assistência social, em função da criação de “entidades fantasma”, aliada à falta de critério na concessão de certificados e ausência de fiscalização.

### Efeitos da Reforma de 1988

#### Reação do Governo Federal à Descentralização de Recursos

A elevadíssima inflação registrada até meados de 1994 favoreceu indiretamente o Governo Central. Com efeito, reduziu, em termos reais, os recursos dos fundos de participação, uma vez que até 1989 transcorriam 45 dias entre o recolhimento ao Tesouro e o crédito das cotas.

Transcorridos dez anos da reforma de 1988, cumpre observar como a descentralização de recursos repercutiu na economia. Segundo Serra e Afonso, o Governo reagiu à expressiva perda de recursos mediante, principalmente:

- a) Criação e elevação de tributos não sujeitos à partilha

O Governo criou novos tributos, como o selo-pedágio, que porém veio a ser contestado judicialmente. Além disso, recorreu ao sucessivo acréscimo de alíquotas de contribuições, reduziu prazo de recolhimento de tributos, alterou a forma de cobrança do PIS e criou novas formas de incidência do IOF. Verifica-se, assim, que o Governo incrementou a taxaçaõ daquelas exações não sujeitas à partilha. Esta tendência já se tornara notória em 1990.

- b) Redução de transferências voluntárias

Segundo Serra e Afonso<sup>12</sup>, entre 1988 e 1990, as transferências tipicamente negociadas decresceram de 0,69 para 0,28% do PIB.

<sup>12</sup> SERRA, José e AFONSO, José Roberto R., “Finanças Municipais II - Trajetória e Mitos”, in, *Conjuntura Econômica*/ novembro de 1991, p. 41

- c) Tentativa de restrições creditícias aos Estados e municípios

Após 88, o Governo buscou diminuir o refinanciamento da dívida externa vincenda de Estados e Municípios, e exigir-lhes o pagamento dos compromissos em atraso, como expresso nos Avisos MF 30 e os que lhe sucederam. É significativo, contudo, o insucesso prático de tais tentativas, como pontua Fabrício Augusto de Oliveira<sup>13</sup>:

“Na prática, entretanto, devido às pressões dos representantes de estados e municípios no Congresso, de governadores e prefeitos, essas medidas acabaram sendo flexibilizadas em várias oportunidades, garantindo-se, ao fim, a rolagem de suas dívidas, como aconteceu no início de 1991, quando promoveu-se a troca de títulos estaduais por federais, e, no final deste mesmo ano, quando o seu refinanciamento foi usado como moeda de troca para a aprovação do pacote fiscal apresentado pelo Executivo para garantir o ajuste de 1992, necessário ao fechamento do acordo do FMI.”

#### Reação dos Estados e Municípios ao Incremento de Receitas

- a) Aumento de despesas

A receita adicional dos Estados e Municípios não foi significativamente aplicada no resgate parcial de suas dívidas, nem tampouco para a cobertura de encargos antes de responsabilidade da União. A expansão de gastos, por força de novos dispositivos constitucionais e pela influência de eleições em certos anos, concentrou-se na área de pessoal.

Assim, Fabrício Augusto de Oliveira registra que, segundo dados das contas nacionais divulgados pelo IBGE, do aumento correspondente a 2,45% do PIB conhecido pelos Estados em termos de sua receita líquida no período de 1988/1990, 74% teria sido dispendido com o aumento de despesas correntes, sendo que os gastos com pessoal registraram uma expansão de 2% do PIB. Situação semelhante, embora em menor grau, seria observada nos Municípios.<sup>14</sup>

Cumpre observar que os elevados estoques das dívidas estaduais têm comprometido o desempenho das finanças de Estados e Municípios. Os distúrbios se evidenciam com o incremento dos gastos de

<sup>13</sup> Op. cit. p. 140

<sup>14</sup> Op. cit., p. 143

custeio, o impacto da elevação das taxas de juros e a incorporação de encargos às dívidas.

A Lei nº 8.727/93 exigiu comprometimento mínimo de 11% da receita líquida dos Estados para pagamento de dívidas. Contudo, face ao recente aprofundamento de desequilíbrios, o Governo tem sinalizado programas para auxílio aos Estados e Municípios, envolvendo abertura de linhas de crédito sustentadas, retorno de financiamentos, alongamento para a dívida de curto prazo sob a forma de antecipação da receita orçamentária (ARO), bem como a intermediação do BNDES para agilizar as privatizações estaduais.<sup>15</sup>

#### b) Criação de municípios

Merecem registro as profundas inovações da CF/88 relativamente à criação de novos municípios.

No sistema anterior, a criação de novos municípios era matéria de lei complementar federal, sendo que a Lei Complementar Federal nº.1/69 foi tão restritiva que, durante os mais de 20 anos de sua vigência, no Estado de São Paulo, por exemplo, somente um novo município foi criado.

Na Constituição de 1988 (art. 18, § 4º), a matéria é disciplinada por lei complementar estadual, sendo que cada município edita sua lei orgânica. No Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 651, de 31.07.90 veio a disciplinar a matéria. Em seu curto espaço de vigência, mais de 40 municípios foram criados.

Segundo dados do IBGE, entre 1991 e 1995 o Brasil ganhou 800 prefeituras. Cumpre notar que, dos quase 5000 municípios brasileiros, cerca de 1000 têm menos de 5.000 habitantes. Assim, mais de um quinto dos prefeitos governam 2,3 % da população do país. Há 113 municípios com menos de 2.000 habitantes. Estes fatos ensejaram emenda constitucional que pôs fim à “febre de emancipações”, deixando porém seqüelas custosas. Com efeito, dados do Ministério do Planejamento indicam que “a criação de 1 200 municípios em seis anos representa 1200 cargos de prefeito, outro tanto de vice-prefeito e 10 800 vereadores, no mínimo. Se, em média, esse conjunto ganhar 1000 reais por mês, só em salários se criou uma despesa mensal de 13,2 milhões de reais, perto de 160 milhões de reais por ano. Em encargos sociais e outras despesas, são mais 80 milhões de reais. Ou seja: o país estaria

<sup>15</sup> cfr. CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. e PRADO, Sérgio. “A Crise das Finanças Estaduais e Municípios”, in *Indicadores IESP*, nº 47, dez, 1995.

gastando 240 milhões de reais só para instalar prefeitos”<sup>16</sup>.

### Princípios para a Reforma Fiscal

Carlos Alberto Longo e Fernando Rezende destacam como princípios para a reforma a responsabilidade, a visibilidade e a simplicidade. A nosso ver, são predicados importantes para a reforma fiscal, sobre os quais tecemos as seguintes observações<sup>17</sup>:

#### a) Responsabilidade

Reconhecemos a necessidade de um mecanismo de transferências de caráter redistributivo, em função das grandes disparidades regionais de renda e de riqueza. Contudo, sugere-se a revisão dos atuais critérios de partilha dos fundos de participação, em especial no que se refere aos Municípios, posto que a largueza dos mecanismos de transferências desestimulam o esforço arrecadatório das unidades federativas, pilar do autêntico federalismo fiscal.

Se as transferências constitucionais devem ser revistas, com maior razão deve-se tender à eliminação das transferências voluntárias, reflexo do sistema clientelista de alocação dos recursos federais.

#### b) Visibilidade

A dificuldade encontrada pelo contribuinte brasileiro para identificar o imposto no Sistema Tributário atual foi apontada por Martone<sup>18</sup> “...o sistema apresenta - em função do tratamento tributário diferenciado - uma baixa transparência, com uma grande discrepância entre alíquotas nominais e efetivas. No sistema tributário brasileiro é difícil identificar quem paga e quanto paga”.

Dois aspectos contribuem de forma decisiva para a falta de visibilidade das relações tributárias no Brasil. A invisibilidade do imposto e a complexidade do sistema de transferências intergovernamentais que impossibilita ao contribuinte acompanhar o

<sup>16</sup> *Revista “Veja”* - Edição 1405 - Ano 28 - nº 33. São Paulo, Abril, agosto de 1995.

<sup>17</sup> LONGO, A. Carlos e REZENDE, Fernando. “A Revisão Constitucional: Tributação e Orçamento”, in: *As Constituições Brasileiras*. São Paulo, Brasiliense, 1993, p. 145.

<sup>18</sup> MARTONE, Celso L. Longo et al. *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. 1994, p. 20.

caminho percorrido por sua contribuição até a efetivação do gasto público.

A visibilidade do imposto, como observa Longo<sup>19</sup>, relaciona-se com o tipo de imposto utilizado no financiamento do gasto público, qual seja direto ou indireto. Os impostos sobre a renda, consumo e propriedade permitem visualizar de forma adequada a tributação, o que não acontece com aqueles que recaem sobre a produção, vendas ou operações financeiras.

De fato, a distribuição dos impostos nessas duas categorias é de grande importância dentro da estrutura tributária do país, já que demonstra o peso de cada tributo e a forma pela qual atingem os indivíduos na sociedade. Com efeito, quanto mais visível for o tributo utilizado no financiamento do gasto público, maior será a oposição dos cidadãos ao gasto desnecessário e ao desperdício do dinheiro público.

A visibilidade, é portanto, um atributo importante a ser contemplado em uma proposta de reforma fiscal.

### c) Simplicidade

A simplificação do sistema tributário deve contemplar a redução do número de tributos, mediante a ampliação das bases de incidência, o respeito aos direitos dos contribuintes, a estabilidade normativa e a recuperação de padrões mínimos de ética tributária.

A área de estudos fiscais da Fundap/IESP apresentou sugestões de simplificação do sistema tributário procurando dar maior coerência aos tributos parciais sobre o patrimônio, racionalizar a tributação do valor adicionado, e simplificar e substituir as atuais contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro das empresas.

Ressaltamos, com efeito, as graves distorções sobre a economia e a desordem fiscal decorrente da ênfase nas contribuições sociais, que reforçam a injustiça na distribuição da carga tributária, em função da incidência indireta e “em cascata”, bem como aumentam o “custo Brasil”, onerando a competitividade dos produtos brasileiros no exterior.

## CONCLUSÃO

A criação de regras e ações mais disciplinadoras das relações econômico-financeiras com Estados e Municípios e a descentralização de encargos é contraditória com os esquemas tradicionais de manipulação política. Com efeito, o sistema tributário vigente é coerente com o sistema de reciprocidade, amparado na fraqueza financeira dos Municípios, como já apontava Victor Nunes Leal.

Entendemos ser necessária menor ênfase às transferências constitucionais e tender-se à extinção das transferências voluntárias, que refletem a prática clientelista de alocação de recursos federais.

Sob o aspecto da receita, deve-se tender ao fortalecimento da capacidade de geração de recursos próprios das esferas subnacionais, mediante viabilização das espécies tributárias atualmente subutilizadas: taxas e contribuição de melhoria. Para otimizar o desempenho de provisão de bens e serviços municipais, sob o aspecto da despesa, deve-se estimular novas formas de associação entre Municípios, vislumbrando-se novas formas de cooperação entre as unidades federativas. Felizmente – antes tarde do que mais tarde – coibiu-se a criação de novos Municípios.

O fortalecimento do federalismo inclui ainda a definição do espaço, limites e atuação dos bancos estaduais, bem como seu relacionamento com o Banco Central e instituições de crédito oficiais. A questão do endividamento condiciona, com efeito, o alcance de qualquer proposta de reforma fiscal.

Assim, a reforma fiscal insere-se no contexto de reforma do Estado. Sobressai, neste cenário, a reforma eleitoral, a fim de corrigir importantes distorções da representatividade, que perpetuam a lógica clientelista.

<sup>19</sup> LONGO, Carlos Alberto. *El Caso Brasileño*. Artes Gráficas Bushi SA, Argentina, 1993, p. 117.