Globethics Repository



Uma breve análise do federalismo no brasil [A brief analysis of the federalism in brazil]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	da Silveira, Stefano José Caetano
Publisher	Editora UnilaSalle
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-13 08:55:10
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224206

UMA BREVE ANÁLISE DO FEDERALISMO NO BRASIL

Stefano José Caetano da Silveira
stefano.silveira@unilasalle.edu.br

Resumo:

A proposta deste artigo foi apresentar uma análise do federalismo no Brasil, abordando suas perspectivas sob a ótica fiscal. Para isso, procurou-se investigar o significado do termo federalismo, seu panorama histórico em termos nacionais e mundiais, bem como sua aplicação em solo brasileiro desde a proclamação da república, em 1889, enfatizando, porém, o período de vigência da atual Carta Magna brasileira, datada de 1988. Nesse particular, foram apresentadas tanto algumas propostas que não chegaram a ser aplicadas, como outras que estão em fase de estudos ou plena execução. Para tanto, efetuou-se uma breve revisão da bibliografia existente sobre o tema, aliada a opiniões de autoridades no assunto. Com base nesse arcabouço teórico, buscou-se definir qual a atual situação do federalismo no Brasil, quais os passos que levaram a esse contexto, e quais são as opções para o futuro.

Palavras-Chave:

Federalismo; Fiscal; Descentralização; Brasil; Constituição.

A BRIEF ANALYSIS OF THE FEDERALISM IN BRAZIL

Abstract:

The purpose of this paper is to present an analysis of the Federalism in Brazil, addressing its perspectives from a tax perspective. For this, we sought to investigate the

meaning of the term federalism, its historical background in national and world terms, as well as its application in Brazil since the proclamation of the Republic in 1889, emphasizing, however, the period of duration of the current Brazilian Constitution, dated 1988. In this regard, some proposals have been presented which have not come to be applied, as well as others that are under study or full implementation. Therefore, we performed a brief review of the existent bibliography on the theme, combined with opinions of specialists on the subject. Based on this theoretical framework, we sought to define what the current state of federalism in Brazil is, what steps led to this context, and what the options for the future are.

Keywords:

Federalism, Fiscal; Decentralization; Brazil; Constitution.

Área Temática:

Macroeconomia Regional, Setor Externo, Finanças Públicas.

INTRODUÇÃO

Federação é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do Poder central com os poderes regional e local. O que chamamos de "pacto federativo" consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos (AFFONSO, 1995, p._57).

O termo federalismo remete a uma forma de organização territorial de poder que engloba um princípio comum que valida sua identidade e justifica a necessidade de manter unidas as unidades federadas. Para que a referida organização territorial venha a ter sucesso, alguns preceitos devem ser seguidos: as

unidades negociantes podem ser desiguais, porém todas devem ser capazes; deve haver alguma razão sólida e permanente para que as unidades tenham interesse na convivência; a possibilidade de negociar os interesses das várias unidades ou regiões dentro dos preceitos democráticos deve estar clara, assim como a existência de um valor comum tanto entre os indivíduos como entre as várias regiões federadas e a constante integração dos espaços da federação em condições modernas e democráticas; por fim, a flexibilização das regras e instituições, em um quadro de constante divisão dos recursos e funções, buscando o dinamismo econômico e social das partes envolvidas deve estar presente (FIORI, 1995).

No caso de ausência desses preceitos, parcial ou integralmente, os arranjos políticos federativos tenderão a se tornar mais complexos e difíceis. Ao longo da história, isso pode ser constatado tanto na Iugoslávia como na Tchecoslováquia, dado os baixos níveis de sentimentos prévios de identidade coletiva aliados à desigualdade na distribuição do poder e da riqueza entre as regiões e os grupos sociais. Assim como ocorrido em algumas federações europeias, a América Latina ainda demonstra dificuldades para consolidar o federalismo, em face das ideias que compõem esse arranjo político, ressurgidas nos anos 1980, aparecerem associadas a um projeto de redemocratização, em uma década marcada por crises econômicas, desregulação e globalização (FIORI, 1995).

Para uma melhor compreensão do atual estágio do federalismo no Brasil, torna-se necessária uma recapitulação do panorama desse sistema político desde os primeiros anos do século XX, dado a centralização de poder apresentado nesse período. Como fatos marcantes, têm-se a revolução russa (1917), a Grande Depressão (1929) e o final da II Guerra Mundial (1945), onde além da troca de bastão entre a Inglaterra e os Estados Unidos como nação hegemônica mundial, o mundo passou a experimentar uma fase de centralização de poder, seja na forma de *welfare state*, de estados socialistas ou de estados desenvolvimentistas. Ou seja, a centralização revelou-se independente da natureza autoritária ou democrática dos governos (SILVEIRA, 2011[a]).

Segundo Fiori (1995; 2004), desde a chamada Revolução Conservadora de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, do final da década de 1980 e início dos anos 1990, o discurso de que descentralizar é preciso tornou-se corriqueiro. Assim, o citado autor analisa os anseios de dois grupos ideológicos, classificando-os como **direita política** e **nova esquerda**. Enquanto o primeiro defende a existência de uma crise de governabilidade das democracias, tornando necessária a redução da presença pública do Estado e a descentralização de suas instâncias decisórias e administrativas, o último entende que a descentralização de poder é o único caminho frente à burocratização do *welfare state*, remetendo ao aprofundamento da participação cidadã nas estruturas e processos democráticos, culminando com uma visibilidade crescente no controle dos sistemas decisórios. Experiências de reestruturações administrativas descentralizantes vividas por França, Itália, Espanha e União Soviética – nesse caso, atribuídos a *Glasnost*[1] – abrangeram essas duas agendas. Nesses casos, a descentralização se deu através de um compartilhamento de responsabilidades entre instâncias administrativas do governo central, dos governos subnacionais (estaduais, distritais, departamentais e municipais), organizações da sociedade civil e, em algumas circunstâncias, até mesmo de empresas privadas.

Apesar de algumas afinidades que aproximam o significado dos termos, descentralização não é sinônimo de federalismo. Como refortalecimento das ideias federalistas, vários processos nas últimas décadas tomaram forma ao redor do globo. Os principais ocorreram na segunda metade dos anos 1980 e discutiram a construção política de uma federação europeia, o que acabou por contribuir com a difusão do ideário positivo ou progressivo do federalismo e, ao mesmo tempo, com a desintegração dos estados ou impérios que entraram em crise na Europa Central a partir do colapso da União Soviética (FIORI, 1995).

[1] A *Glasnost* foi uma medida governamental de abertura política implantada na União Soviética (URSS) durante o governo de Mikhail Gorbachev (1985-1991). Sua aplicação contribuiu em grande parte para o crescimento de um clima de instabilidade social, sendo um dos fatores causadores da extinção da URSS.

Nesse particular, Fiori (1995) classifica os sistemas federalistas em três blocos ou versões distintas: a) o federalismo "progressivo" ou "construtivo", cujo maior desafio contemporâneo é a construção da Europa unificada; b) o federalismo "defensivo" ou "perverso", que representa o último bastião na tentativa de manter unificado o território de países em processo de desintegração, que hoje sofrem sob o impacto de consideráveis crises econômicas, políticas ou morais; c) o federalismo "pragmático" ou "reativo" que debate a descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados. Esse último inclui quase todos os países latino-americanos, tendo o Brasil como caso exemplar, uma vez que no maior país da América do Sul, federalismo, descentralização e democratização caminham juntos. Entretanto, em relação à descentralização, a nação ainda engatinha, dado a União ficar com a maior fatia dos tributos arrecadados, mesmo após as devidas transferências constitucionais. Já no caso da democratização, no território brasileiro, a execução das ideias federalistas carece de solidariedade e compartilhamento de responsabilidades governamentais. Dessa forma, as mesmas acabam suplantadas pela barganha e pelo jogo de poder que privilegiam os interesses privados em detrimento aos preceitos constitucionais (FIORI, 1995).

Portanto, a intenção deste artigo é apresentar uma análise do federalismo, sob a ótica fiscal, buscando definir qual sua atual situação no Brasil, quais os passos que levaram a esse contexto, e quais as opções para o futuro. Para isso, procurou-se investigar o significado do termo federalismo, seu panorama histórico em termos nacionais e mundiais, bem como sua aplicação em solo brasileiro desde a proclamação da república, em 1889, enfatizando, porém, o período de vigência da atual Carta Magna brasileira, datada de 1988.

2. HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL

Ao longo da história, a Federação Brasileira passou por diversas transformações. Com a proclamação da república, em 15 de novembro de 1889, e mais

precisamente com a promulgação da primeira constituição do país, em 1891, novos estados substituíram as províncias do império (1822-1889) e passaram a contar com significativa autonomia. Baseando-se no poder oligárquico regional, os estados dispuseram de poder de polícia, portando-se como autarquias e baseando suas receitas nas exportações, ao passo que Governo Central ficava com os tributos oriundos das importações. A Federação estava resumida à soma dos estados, que por sua vez representavam os limites da dominação oligárquica. A relação entre o poder federal e os estados era superficial (OLIVEIRA, 1995; LAGEMANN, 1995).

A Revolução de 1930 acabou com a "Federação Oligárquica", apesar de não haver terminado com as oligarquias. Porém, mesmo que alguns estados brasileiros conservassem um forte controle oligárquico na política, não mais o mantinham no âmbito socioeconômico. A partir de 1930, com a posse do presidente Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), onde a economia passou a ser regida pela Política de Substituição de Importações (PSI), ocorreu uma integração nacional em relação à circulação de mercadorias[2]. Seguiu-se a isso um intenso movimento migratório em direção à região Sudeste, mais precisamente ao estado de São Paulo, movimento este que criou bases para a criação de um mercado nacional de trabalho, que se fortaleceu com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Tais medidas acabaram por implodir a "Federação Oligárquica" e centralizaram o poder da União, restando aos estados o direito de definir as alíquotas dos impostos que lhes eram privativos e a possibilidade de criar novas contribuições, desde que não viessem de encontro à Constituição Federal. Segundo Oliveira (1995), o período entre 1930 e 1954 – que abrangeu a centralização do Estado

[2] Segundo Oliveira (1995) ainda não havia uma integração produtiva, algo somente alcançado na década de 1970. Tampouco do mercado de capitais, fato que somente ocorreu recentemente. Mesmo o mercado nacional, para a circulação de mercadorias, somente veio a se unificar quando a malha rodoviária integrou Sul e Sudeste e Norte e Nordeste, através das rodovias Rio-Bahia e Belém-Brasília.

Novo, entre 1937 e 1945 – marcou o auge da Federação Brasileira e, ao mesmo tempo, o início de seu declínio sistemático, dado haver marcado o começo da predominância do econômico sobre o político. As principais mudanças foram os municípios passarem a ter competência própria, a competência residual (ou seja, aquilo que não está previsto) passar a ser exclusiva da União e a bitributação ter sido erradicada. Além disso, o consumo passou a ser tributado de forma distinta: através do imposto de consumo, de natureza federal, e do imposto sobre vendas e consignações, de competência dos estados. Todavia, essa "Federação" de estados com um centro bem definido não resistiu à centralização autoritária do período 1964-1985 (LAGEMANN, 1995).

Com a queda do presidente João Goulart (1961-1964) e a ascensão dos militares ao poder, instaurou-se um processo centralizador da União como nunca havia sido visto antes. Nesse momento da história, houve uma reforma fiscal que eliminou o "efeito cascata" dos impostos, que abrangia desde a fonte de produção ao local de consumo. Excetuando poucos tributos como o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) que estava a cargo dos estados, e o Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios, bem como a destinação de parte da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR) para os estados e municípios, os demais estavam concentrados em Brasília. Tal cenário acirrou as fragilidades da Federação, levando estados e municípios a se engalfinharem na busca de investimentos como a instalação de industriais e a execução de obras públicas em seus territórios, sendo as emendas parlamentares um grande instrumento para esse propósito (OLIVEIRA, 1995).

Conforme já mencionado, atualmente, no Brasil, federalismo tem sido associado ao processo de descentralização e redemocratização. Todavia, ao contrário dos Estados Unidos, na nação verde e amarela o Governo Federal precede as esferas subnacionais. Isso pode ser atribuído à herança de momentos históricos, como o Estado Novo (1937-1945) e o regime militar (1964-1985), onde o Governo Central identificou-se com a concentração fiscal e política e com o autoritarismo.

A luta pela redemocratização, que começou a partir dos estados e municípios, em um processo que Affonso (1995, p._57) classifica como sendo "... pelas bordas do sistema", alcançando em um segundo momento o poder em Brasília, confunde-se, em parte, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa.

3. SITUAÇÃO ATUAL: A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Como citado anteriormente, o referido processo de descentralização em curso está longe de terminar. Atualmente, o mesmo decorre em meio a uma crise da Federação do Brasil, envolvendo a economia e a sociedade brasileira, além de transformações geopolíticas e tecnológicas internacionais, bem como incertezas em relação ao futuro próximo, oriundas da crise econômica mundial iniciada em 2007 e ainda não debelada. Ao contrário, a crise ameaça recrudescer com a ênfase da liquidez de crédito transformando-se em um perigo de insolvência a várias nações europeias (AFFONSO, 1995; SILVEIRA, 2011[b]).

Um dos principais determinantes da crise federativa é a globalização da economia mundial devido à forma como a mesma se instalou no mundo, sob a tutela de empresas transnacionais aliadas à financeirização da economia. Tal quadro diminuiu a capacidade dos estados nacionais regularem suas políticas monetária, fiscal e cambial, afastando-os cada vez mais dos preceitos estabelecidos em Bretton Woods (1944). Um segundo motivo é a incipiente estabilização da economia brasileira, ainda assolada por um crescimento de PIB caracterizado por "vôos de galinha", que não permite analisar com precisão os impactos da interdependência das diversas regiões do Brasil em relação aos mercados internos, apesar da constatação do crescimento do comércio externo em todas as regiões. O Brasil ainda sofre com uma heterogeneidade regional que em conjunto com o já referido crescimento da crise econômica mundial tende a tornar mais forte a integração regional com o exterior, enfraquecendo os já pouco significativos laços interregionais. Tal quadro, carente de um planejamento na condução de uma política

nacional, pode vir a agravar as disparidades nacionais, devido aos distintos níveis de desenvolvimento, ocasionando desemprego estrutural (AFFONSO, 1995).

Além desses fatores, o neoliberalismo ainda presente na economia brasileira – que apesar do seu viés desenvolvimentista, ainda converge seus instrumentos de política macroprudenciais aos pilares do neoliberalismo: câmbio flutuante, carga tributária elevada, metas inflacionárias e superávit primário – mesmo não se constituindo em fonte única do processo mundial de descentralização, ainda assim o influencia, dado seu ideário de privatização, desregulamentação e abertura externa.

Dessa forma, Affonso (1995) conclui que existem três características fundamentais no conflito federativo brasileiro: a horizontalização da disputa, sua generalização e a maneira como o processo de descentralização está se desenvolvendo. A primeira pode ser atribuída à Constituição de 1988, pois a partir de sua vigência, os conflitos não mais se limitaram à obtenção de verbas por parte de estados e municípios em relação ao Governo Federal, mas sim, agregando a chamada guerra fiscal[3] por parte dos governos estaduais. A segunda característica da crise federativa atual, que é sua generalização, pode ser representada pelos atritos entre as instituições federais e estaduais que envolvem as empresas de energia elétrica, de transporte e saneamento, bem como o controle do Banco Central sobre os bancos regionais e estaduais e até mesmo a existência de bandeiras a favor do separatismo. Por último, a maneira como o processo de descentralização está ocorrendo, a exemplo da primeira característica, também pode ser atribuído à Constituição de 1988 e a significativa distribuição de recursos federais aos estados e municípios que ela promoveu, movimento esse que se iniciou em meados da década de 1970 e que se consolidou em 1988 (AFFONSO, 1995).

[3] Segundo Affonso (1995, p._60), guerra fiscal pode ser entendida como: "... uma guerra de incentivos e benefícios fiscais por meio do ICMS para atrair indústrias para suas regiões (estados) e fomentar a atividade econômica. A consequência imediata dessa guerra tem sido a sangria do ICMS, principal tributo nacional e base de sustentação da arrecadação estadual".

Diante desse cenário, a próxima seção tratará das perspectivas do Federalismo Brasileiro, sob a ótica fiscal.

4. PERSPECTIVAS DO FEDERALISMO NO BRASIL SOB A ÓTICA FISCAL

4.1. Dilemas do Federalismo Brasileiro no Contexto da Nova Reforma Tributária

Desde a promulgação da Constituição de 1988, surgiram diversas propostas de reformulação do sistema. Em relação ao federalismo fiscal, as principais serão descritas a seguir.

Durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi constituída a Comissão Executiva da Reforma Fiscal. Tal comissão sugeria que à União caberia a tributação sobre a renda, aos estados sobre o consumo[4] e aos municípios sobre a propriedade imobiliária. Todos os bens e serviços exportados seriam desonerados, ficando extinto o Fundo de Ressarcimento às Exportações. Todavia, em linhas gerais, a referida proposta não foi bem recebida pelos estados, pois os mesmos temiam perder receita, caso ela viesse a ser implementada. Em função dos acontecimentos que precipitaram o afastamento do presidente, a proposição acabou não sendo aprofundada (LAGEMANN, 1995).

Já na gestão seguinte, de Itamar Franco (1992-1995), buscou-se a simplificação da tributação da seguridade social. Para isso, propunha-se a substituição do Finsocial (atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS), do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do

[4] Durante o governo Collor, foi proposta a fusão do ICMS, do ISS e parte do IPI, dando origem ao Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). O local de consumo (destino) determinaria a administração do recurso. (LAGEMANN, 1995).

Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) pela nova Contribuição sobre o Valor Adicionado (CVA). Foi sugerida ainda a substituição do IPI por um imposto seletivo, incidente sobre bebidas, veículos, energia, tabaco, combustíveis e seus derivados, e serviços de telecomunicações, bem como a extinção do adicional sobre o IR, de competência dos estados, e do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC)[5], de gestão municipal. As perdas que porventura fossem reportadas seriam compensadas pelo aumento das transferências federais. A criação da CVA foi entendida pelos estados como positiva, dado o avanço da União sobre o campo de incidência do consumo, considerada a principal fonte de financiamento. Sua atuação concorrencial, porém, poderia remeter a perdas na receita do ICMS. Da mesma forma, a substituição do IPI tornou-se fonte de preocupação por parte dos estados cuja arrecadação era consideravelmente dependente das transferências federais. De forma análoga, durante essa gestão, surgiram as propostas do imposto único e a chamada proposta FIPE. Enquanto a primeira foi apresentada pelo então Partido Liberal (PL), que na realidade constituía-se por mais impostos, apesar de buscar a simplificação do sistema tributário, a última pregava um estímulo ao esforço de arrecadação dos estados e municípios por meios próprios, bem como pelo arrefecimento das transferências intergovernamentais (LAGEMANN, 1995; REZENDE, 1995).

A partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), passando pelo mandato do presidente Lula (2003-2011) e chegando à Gestão Dilma Rousseff, várias propostas surgiram, desde a fusão do IPI e do ICMS, que dariam origem a um novo ICMS de competência da União, sendo constituído por um Imposto de Valor Agregado (IVA) que liberaria da tributação os bens de capital e todas as exportações, além de desonerar itens da cesta básica, induzir a quebra de imunidades e flexibilizar o sigilo fiscal. A controvérsia dessas propostas é que os estados abririam mão de toda e qualquer competência, ficando sem qualquer receita própria significativa. Isso fez com que não fossem levadas adiante. Nessa

mesma linha, repousa em estado de hibernação a proposta de reformulação do Pacto Federativo – mais abrangente do que a reforma tributária, por envolver a redefinição das competências – sugerida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), coordenada pelo ex-governador do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto, durante o mandato do presidente Lula. O fato de não haver sido votada pelo Congresso Nacional pode ser atribuído ao que o próprio Rigotto (JORNAL DO COMÉRCIO, 10/09/2007) define como: "(...) um conservadorismo e um corporativismo dentro de setores do governo que impedem o avanço desta discussão". Segundo ele: "... sem isso, o dinheiro público vai continuar passeando da União para os estados e municípios, se perdendo pelo caminho e dando margem à corrupção, ao fisiologismo e ao clientelismo". (LAGEMANN, 1995; REZENDE, 1995).

Segundo Lagemann (1995), excetuando a proposta FIPE, todas as demais convergem para a centralização, penalizando, sobretudo, os estados, detentores do ICMS.

4.2. Mudanças no Federalismo Fiscal Brasileiro desde 1988

A Constituição de 1988 buscou diminuir a desigualdade na repartição das receitas públicas. Para isso, desconcentrou recursos tributários da União em prol dos estados e municípios brasileiros, com ênfase aos últimos, proporcionados pelos aumentos das transferências oriundas de Brasília. Todavia, essa nova partilha tributária advinda da Carta Magna do final da década de 1980, mesmo

[6] Segundo Bordin e Lagemann (2006) e Giambiagi *et al* (2005), naquele momento, os déficits fiscais dos estados podiam ser atribuídos ao crescimento da dívida mobiliária e ao aumento da demanda por serviços públicos. Essa situação foi agravada pela crise econômica dos anos 1980, dado um conjunto de choques externos e internos, como a substancial alta no preço do petróleo ocorrida em 1979 (2º Choque Mundial do Petróleo), a crise dos juros da dívida (México, 1982), a elevação das taxas de juros mundiais e as sucessivas quebras de safras agrícolas no país, em virtude de geadas e secas.

com os consideráveis ganhos para os estados, não se revelou suficiente para que os mesmos superassem seus déficits fiscais[6]. Tal situação, mesmo que não completamente debelada, somente veio a ser amenizada em meados da década de 1990, com a renegociação das dívidas dos estados com a União (BORDIN e LAGEMANN, 2006; SILVEIRA, 2007[a]).

Com as transferências de recursos para os estados e municípios, o Governo Federal procurou compensar as perdas em sua arrecadação, valendo-se da imposição de contribuições sociais de receita, cuja competência é de exclusividade do poder central[7]. Como exemplo, podem ser citadas a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), de 15 de dezembro de 1988, e o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)[8], mais tarde substituído pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (BORDIN; LAGEMANN, 2006).

Todavia, Bordin e Lagemann (2006) entendem que um dos méritos da reforma tributária de 1965 e 1966, de eliminar a tributação em cascata e criar im-

[7] Atualmente, sobre o montante obtido com a arrecadação do IR, a União fica com 52% do total, os estados com 21,5%, os municípios 23,5% e os programas de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com 3%. Em relação ao IPI, enquanto a União fica com 42% do total arrecadado, o restante é distribuído entre estados e municípios.

[8] Criada pelo então ministro da saúde Adib Jatene, em julho de 1993, durante o governo Itamar Franco, com o nome de Imposto Provisório de Movimentações Financeiras (IPMF), aproveitava a ideia proposta pelo Partido Liberal (PL), do imposto único. Apresentava uma alíquota de 0,25% que incidia sobre todas as transações de débito efetuadas nas contas mantidas pelas instituições financeiras. Inicialmente, a destinação deveria ser exclusivamente à pasta da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde. Depois de um breve período de recolhimento no ano de sua criação, onde devido a problemas jurídicos foi suspensa, ocasionando inclusive a restituição do montante recolhido aos contribuintes, a cobrança voltou a acontecer em janeiro de 1994, ainda com a mesma alíquota, pelo período de um ano. Finalizado o prazo legal, novamente deixou de ser aplicada. Todavia, voltou a vigorar a partir de janeiro de 1997, já com a sigla CPMF, até o final de 2007, onde, com exceção de um pequeno período, entre janeiro e junho de 1999 (onde foi substituído pelo Imposto sobre Operações Financeiras - IOF), a contribuição não mais deixou de ser cobrada. Nesse intervalo de tempo, as alíquotas variaram entre 0,20% e 0,38% (SILVEIRA, 2007[b]).

postos sobre o valor adicionado (IPI e ICM), ficou comprometido com o avanço das contribuições sociais e, principalmente em 2001, com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) dos combustíveis[9]. Segundo os autores citados, tais contribuições remetem a perda de qualidade técnica no sistema tributário nacional, representando um retrocesso. No primeiro ano completo de vigência da nova Constituição Brasileira, a chamada tributação em cascata foi potencializada, distorcendo preços relativos e estimulando a integração vertical da produção. Essa situação torna-se prejudicial, pois afeta a competitividade de produtos nacionais em relação aos estrangeiros, dado incidirem sobre os produtos a serem exportados e não sobre os importados[10].

Tabela 01: Sistema de partilha e de competências entre a União, os estados e os municípios – 1989

IMPOSTOS	COMPETÊNCIA	PARTICIPAÇÃO
1 - Renda 2 - Produtos Industrializados	União	União, 52%; estados e Distrito Federal, 21,5%; municípios, 23,5%; e finan-ciamento de programação de desenvolvimento nas Regiões, Norte, (0,6%), Nordeste, (1,8%) e Centro-Oeste, (0,6%) = (3%).
3 - Produtos Industrializados (além do item 2)	União	Estados e Distrito Federal, 10%. Distribuição do fundo: estados, 75% e municípios, 25%.
4 - Território Rural	União	União, 50%; municípios, 50%.
5 - Operações com ouro monetário	União	Estado, Distrito Federal ou território, 30%; municípios, 70%.
6 - Competência residual	União	União, 80%; estados e Distrito Federal, 20%.
7 - Circulação de Mercadorias e Transportes Interestaduais e Intermunicipais e Comunicação	Estados	Estados, 75%; municípios, 25%.
8 - Propriedades de Veículos Automotores	Estados	Estados, 50%; municípios, 50%.

Fonte: Governo Federal. Elaboração própria: Baseado em Bordin e Lagemann (2006, p. 72)

Como resultado desse cenário, houve um crescimento considerável da carga tributária brasileira. Além disso, ao redirecionar recursos entre as três esferas de governo, houve uma reformatação na questão federativa do país, conforme Tabela 01. Todavia, isso não significa que a União passou a arrecadar um "quantum" menor em relação aos demais entes federados – algo em parte atribuído a já citada imposição de contribuições sociais de receita. Pelo contrário. Com a entrada do real como novo padrão monetário brasileiro, em julho de 1994, ocorreu o aumento da receita tributária nacional, que elevou a participação relativa federal em relação à estadual, sobretudo a partir de 1997, ano de início da vigência da Lei Kandir[11] (BORDIN e LAGEMANN, 2006).

Para Bordin e Lagemann (2006), tanto as contribuições sociais como a CIDE proporcionariam um considerável incremento no volume de recursos, contribuindo favoravelmente para o sucesso do ajuste fiscal do Governo. Por outro lado, entendem que o incremento tanto em termos quantitativos como em termos percentuais aumentou a carga tributária brasileira, não representando, porém, uma distribuição igualitária desses recursos arrecadados, dado a União ter ficado com a maior fatia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que o surgimento do Federalismo no Brasil possa ser remetido ao período imperial, somente com a promulgação da primeira Constituição republicana, os estados obtiveram certa autonomia. Todavia, em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência e, mais precisamente com o advento do Estado Novo (1937-1945), houve uma concentração de poder no Governo Federal. Contraditoriamente, segundo Oliveira (1995), justamente esse período apontou o auge e o declínio do Federalismo no território brasileiro, dado ter representado o marco

[11] A Lei Complementar nº 87/96, de autoria do ex-deputado federal Antônio Kandir, de 13 de setembro de 1996, dispõe sobre o procedimento dos estados e do Distrito Federal nas operações relativas ao recolhimento ICMS. Tal lei isenta o pagamento do citado imposto de produtos primários e semielaborados destinados à exportação.

da predominância do econômico sobre o político. A já referida concentração de poder no Governo Central recrudesceu ainda mais no período de 1964-1985, por se tratar de um regime de força, caracterizado pela falta de democracia. Entretanto, de forma até certo ponto irônica, nesse período, foi realizada uma reforma fiscal que extinguiu o "efeito cascata" dos impostos, substituindo-o pela incidência sobre o valor agregado, o que permitiu a desoneração da produção. Porém, os movimentos a favor do retorno dos princípios democráticos, presentes desde o início do período de exceção, ganharam um fôlego maior a partir da metade da década de 1970, quando o então presidente Ernesto Geisel (1974-1979) pôs em prática uma política de abertura "lenta, segura e gradual". Na esteira desse novo momento histórico, questões como a descentralização administrativa e fiscal vieram à tona.

Com a redemocratização do país, em 1985, marcada pela eleição de Tancredo Neves – o último referendo presidencial no Brasil realizado de forma indireta – uma nova Constituição passou a ser gestada. A mesma passou a vigorar a partir de 1989, sendo válida até os dias atuais. Desde então, diversas propostas de cunho fiscal foram sugeridas, sendo que algumas delas ficaram pelo caminho, enquanto outras foram acatadas. Como ilustração das primeiras, pode-se citar a criação da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Governo Collor), as reformas em prol da simplificação da tributação de caráter social, da implementação do imposto único e da chamada proposta FIPE (Gestão Itamar Franco), além das sugestões da criação do IVA e da reformulação de um novo Pacto Federativo (Governos FHC e Lula). Em relação às últimas, independente de terem surgido através de Propostas de Emendas Constitucionais (PEC´s) ou qualquer outro meio legal, podem ser elencadas a desconcentração dos recursos tributários da União em favor dos estados e municípios – mesmo que tais transferências não tenham sido suficientes para que os estados resolvessem seus problemas de déficit fiscal – e o crescimento, mesmo que incipiente, da autonomia das unidades subnacionais.

Entretanto, diversos fatores externos e internos têm contribuído para que o Federalismo Brasileiro, a exemplo de outras nações ao redor do globo, passe por momentos de instabilidade. Em relação aos fatores externos, a crise econômica mundial iniciada em 2007 ameaça tomar maiores proporções em 2012, podendo

vir a afetar o Brasil em função da dificuldade de obtenção de créditos externos e da queda de arrecadação com o comércio exterior, arrefecendo o montante arrecadado em Brasília e, consequentemente, o repasse aos estados e municípios. Do ponto de vista interno, a perda de qualidade técnica do sistema tributário nacional, dada a potencialização da tributação em cascata trazida pela nova Constituição Brasileira, prejudica o produto nacional no comércio exterior, pois sua incidência ocorre apenas sobre os bens e serviços brasileiros e não sobre os estrangeiros.

Diante desse quadro de crise do Federalismo Brasileiro, conclui-se que medidas devem ser tomadas para, senão solucioná-la, ao menos amenizá-la. Em relação aos fatores externos, onde, nesse momento, tal situação é um reflexo da crise global em vigor, instrumentos de política macroprudenciais – sobretudo no tocante a queda da taxa de juros e dos empréstimos compulsórios – devem ser empregados para não permitir uma desaceleração demasiada do fluxo circular, o que poderia colocar em risco a atividade produtiva e a arrecadação tributária. Já na análise dos fatores internos, medidas de política fiscal como a suspensão de alguns tributos, mesmo que de forma temporária, e a queda de alíquotas de outros, podem trazer resultados satisfatórios. Todavia, mesmo que essas sugestões sejam colocadas em prática e amenizem os problemas de forma pontual, não eliminam a necessidade premente da criação de infraestrutura no Brasil – proporcionando um aumento na oferta e diminuindo o chamado "custo-país" –, bem como de uma reforma tributária – ou até mesmo de um novo pacto federativo.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de B. Á. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: **A Federação em Perspectiva.** Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP. p. 57-79, 1995.

BORDIN, L. C. V.; LAGEMANN, E. **Formação Tributária do Brasil: a Trajetória da Política e da Administração Tributárias**. 1ª. ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2006, v. 01, p. 123

FIORI, José L. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. In: **A Federação em Perspectiva.** Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP. p. 19-38, 1995.

_____. O Poder Global dos Estados Unidos: Formação, Expansão e Limites, in: J. L. FIORI (Org.), **O Poder Americano**, Ed. Vozes. Petrópolis, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia B.; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea** (1945-2004). 5ª. Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JORNAL DO COMÉRCIO. Entrevista: Rigotto diz que reforma tributária corre o risco de não avançar. Porto Alegre, 10 set. 2007.

LAGEMANN, Eugenio. O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão. In: **A Federação em Perspectiva.** Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP. p. 329-353, 1995.

OLIVEIRA, Francisco. A Crise de Federação: da Oligarquia à Globalização. In: **A Federação em Perspectiva.** Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP. p. 77-90, 1995.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas Atuais. In: **A Federação em Perspectiva.** Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP. p. 241-259, 1995.

SILVEIRA, Stefano. J. C. (a) O Crescimento Econômico Passa pela Renegociação das Dívidas Estaduais. **Revista Ações&Mercados**, Porto Alegre, v. 6, p. 16 - 17, 15 jan. 2007.

_____. (b) Era Provisória até o Passar do Tempo. **Revista Ações&Mercados,** Porto Alegre, v. 9, p. 12 - 13, jul. 2007.

_____. (a) A Crise da Hegemonia Americana e da Globalização: Mudança ou Continuidade? **Revista Século XXI (ESPM)**, v. 2, p. 89-108, mai. 2011.

_____. (b) Novo Round da Crise Econômica. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 10 - 10, 02 set. 2011.