

CAPÍTULO 1

A DINÂMICA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 88

Cliciano Vieira da Silva

Mestrando em Estudos Jurídicos com ênfase em Direitos Internacional
Musty University – FL

Janildes de Moura Lino

Pós-graduada em Direito Administrativo e Constitucional
Faculdade Conexão - MG

RESUMO

Este artigo estuda a evolução do regime federativo do Brasil, tomando como referência a Constituição de 1988. Após buscar uma definição de federalismo e estabelecer comparações entre diferentes regimes, examina-se o processo de constituição federalista; as relações entre os diferentes níveis de governo; e os problemas que surgiram, políticos, econômicos e sociais, especificamente de transferências de renda e de despesas. Desta forma a pergunta desta pesquisa é como é a dinâmica do federalismo brasileiro a partir da constituição de 1988? Em nome de uma prioridade indiscutível de alcançar a disciplina fiscal, o Sistema Tributário Brasileiro e as relações fiscais e políticas da Federação Brasileira deterioraram-se nos últimos anos. Como consequência se tem hoje, um Sistema Tributário que produz uma carga tributária elevada, em que abundam os impostos cumulativos que ameaçam a competitividade da economia e põem em risco sua capacidade de crescer.

Palavras-chave: constituição brasileira; federalismo; soberania e autonomia.

INTRODUÇÃO

A atual Federação Brasileira responde à Constituição Federal de 1988, quando constituiu constituintes eleitos para representar o Povo de todo o território nacional, ao invés de constituintes que individualmente representavam cada um dos estados federados. Nesse sentido, a federação brasileira assumiu um formato especial, já que não havia pacto ou aliança entre os estados soberanos, como aconteceu em outras federações.

As unidades da federação são entidades legais, com direitos constitucionais internos e autonomia garantida. Somente o Estado Federal tem soberania, com direito a secessão e a ser constituído como pessoa

jurídica de direito internacional. Não há nacionalidade nacional ou municipal. A única nacionalidade é a federal.

A Federação brasileira assumiu uma forma única, uma vez que foi acordado nas potências locais, municípios, considerados entidades federativas, com prerrogativa para a institucionalização de suas próprias políticas em seus territórios. No entanto, este desenho não estava isento de conflitos e, paradoxalmente, não representa, em si, uma descentralização do Estado.

Para esta análise, lembramos uma metáfora amplamente utilizado em pesquisas sobre o sistema federal, especialmente o Brasil, a sístole / diástole, ou seja, períodos alternados de centralização e descentralização na história do país, geralmente identificar a centralização autoritarismo e descentralização com avanços democráticos. Um formato monarquia unitária foi seguido pela Primeira República (1889-1930), que foi quando o regime Federativo foi institucionalizado no país, a Constituição de 1891 sendo seu primeiro quadro institucional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas abriram um período centralizador que culminou com o Estado Novo (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 foi interrompido pelo regime militar em 1964, que se estende até 1985. A centralização autoritária atinge o seu pico nos anos setenta, com os governos Médici e Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada como um marco de descentralização federativa.¹

É especialmente importante destacar a política federativa brasileira na qual convergem aspectos recentralizadores e descentralizadores. Por esta razão, é importante para tentar superar a ideia útil, mas insuficiente alternando momentos de centralização e descentralização, proporcionando contextos políticos e institucionais do desempenho dos principais agentes envolvidos na mesma.

Desta forma a pergunta desta pesquisa é como é a dinâmica do federalismo brasileiro a partir da constituição de 1988?

Para responder a questão será realizada uma pesquisa será bibliográfica, documental e descritiva de análise crítica. Fonseca (2002)² reforça o caráter da pesquisa descritiva, dizendo que seus dados devem ocorrer em seu Habitat natural, coletados e registrados para estudo, para que o pesquisador possa descobrir uma nova percepção sobre um determinado fenômeno. O contato com artigos publicados em revistas de caráter científico sobre o assunto, dissertações na área e autores que abordam o tema escolhido neste trabalho, forneceu embasamento para a reflexão acadêmica e para descobrir respostas para as questões que foram levantadas.

O estudo se desenvolveu baseado em uma metodologia descritiva e de análise crítica, a partir de uma busca na literatura, com recolha de dados

¹ CARDOSO JR., J; BERCOVICI, G. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

² FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002.

de outros estudos, é dizer, dados secundários, e assim será um trabalho de investigação qualitativa, que é um dos métodos mais completos de estudo, já que permite a interação dos conhecimentos do investigador com o material investigado.³

Para a análise dos desenvolvimentos recentes no sistema federal no país, primeiro serão discutidas algumas questões conceituais e, em seguida, vamos fazer uma avaliação das ocorridas mudanças nas relações entre os componentes da federação a partir da Constituição de 1988.

2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Atualmente uma república com 3 níveis de governo (o Governo Central - Central, o intermediário - 27 estados e um Distrito Federal e um Governo Local - mais de 5.500 municípios) a Federação brasileira foi criada junto com a República em 1889. Diferentemente de outras experiências republicanas conhecidas, a Federação Brasileira não foi resultado da convicção do povo em geral, mas foi decidido, nos mais altos níveis de autoridade, dividir o Estado unitário que prevaleceu durante o Regime Imperial.⁴

Segundo Serra e Afonso, o Regime Federal era conveniente principalmente para as províncias mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste, especialmente São Paulo, onde se localizava o novo setor exportador (de produtos agrícolas da época). O objetivo dessas províncias era, então, obter receitas pela imposição de impostos locais sobre seus procedimentos de exportação. Em troca, as regiões menos desenvolvidas recebiam representação política mais do que proporcional à sua população.⁵ Muitas das mudanças no processo de evolução da Federação brasileira, bem como algumas distorções que ainda permanecem, podem ser encontradas na forma como ela se comporta desde o início.

Assim, o Sistema Tributário adotado pela recém-criada República Federal foi herdado do Regime Imperial. Naturalmente, as principais mudanças introduzidas foram para garantir que os Estados teriam alguma autonomia financeira. Assim, adotou-se o regime de separação das receitas tributárias para os diferentes níveis de governo. O imposto sobre as importações era mantido exclusivamente como fonte de receita para o Governo Central e os Estados tinham o direito de tributar os procedimentos de exportação, mais impostos sobre propriedades rurais e urbanas e impostos sobre indústrias e profissões (uma forma primitiva de imposto sobre bens e serviços). Quanto aos Municípios (Governos Locais), a Constituição

³ MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁴ CARDOSO JR., J; BERCOVICI, G. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

⁵ SERRA, JOSÉ; AFONSO, JOSÉ ROBERTO R, "O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões", pp. 3-6, mimeo, paper presented at the International Conference on Federalism, held by the Forum of Federations, Mont-Tremblant, Canadá, Outubro 1999.

Republicana estabelecia que os Estados ficariam encarregados de estabelecer impostos específicos, de forma a garantir sua autonomia financeira. No início da Federação, portanto, o governo local era o elo fraco da cadeia, dependendo em grande parte dos governos estaduais.⁶

Apesar da criação de um imposto sobre o consumo de tabaco no final do século dezenove, um imposto sobre vendas em 1922 e uma forma primitiva do Imposto de Renda em 1924, o sistema tributário dependeria muito dos impostos cobrados sobre o comércio exterior. Por exemplo, em 1934, cerca de 50% das receitas fiscais do governo central seriam provenientes do Imposto de Importação e 40% dos impostos estaduais eram provenientes do Imposto sobre Importações. A primeira tentativa de modernizar o sistema ocorreu em 1934, incorporada na nova Constituição. Os governos estaduais não podiam mais cobrar impostos sobre transações interestaduais, e um novo imposto sobre vendas foi criado, a ser cobrado pelos Estados. Aos Governos Locais foram atribuídos os procedimentos de arrecadação dos impostos sobre os Rurais e Urbanos, bem como os impostos sobre serviços e permissões locais. Uma importante inovação adotada, então, foi o princípio da partição das receitas fiscais. A Constituição previa que alguns impostos seriam cobrados pelos governos estaduais e suas receitas compartilhadas pelos governos central e local. Apesar da intenção louvável, estas disposições foram de pouco ou nenhum resultado prático na época.⁷

Vale a pena mencionar que, ao longo do período inicial da Federação Brasileira, as funções e responsabilidades dos diferentes níveis de governo permaneceram basicamente inalteradas. Isso pode ser parcialmente explicado pelo fato de que até os anos 50 o Brasil era principalmente um país rural, com uma baixa porcentagem da população vivendo em áreas urbanas. Portanto, a demanda por serviços públicos foi incipiente. Assim, além das tradicionais funções governamentais de defesa, justiça e administração pública, o único serviço público importante prestado pelo governo naquela época era a Educação, que era uma responsabilidade compartilhada pelo Governo Federal (Ensino Superior), Estados (Ensino Médio). e Municípios (Ensino Primário).⁸

Em 1937, o governo constitucional de Getúlio Vargas foi transformado em uma ditadura que durou oito anos⁹. Durante este regime foi introduzida uma quantidade significativa de centralização, caracterizada

⁶ VARSANO, RICARDO, A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas, Working Paper n. 405, IPEA (Institute of Applied Economics of the Planning and Budget Ministry), Rio de Janeiro, 1996, pp. 2-12.

⁷ CARDOSO JR., J; BERCOVICI, G. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

⁸ VARSANO, RICARDO, A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas, Working Paper n. 405, IPEA (Institute of Applied Economics of the Planning and Budget Ministry), Rio de Janeiro, 1996, pp. 2-12.

⁹ Para se ter uma idéia da perda de poder político e administrativo desse nível de governo, vale mencionar que durante todo esse período, os governadores estaduais deixaram de ser eleitos, mas nomeados pelo Governo Federal, e os Legislativos Estaduais foram fechados.

principalmente pela perda de poder dos governos estaduais⁵. Outra mudança significativa no sistema tributário vigente ocorreu nesse período. Os efeitos da Segunda Guerra Mundial no comércio internacional afetaram fortemente as receitas obtidas com os impostos cobrados sobre essas transações e forçaram os diferentes níveis de governo a depender cada vez mais dos impostos incidentes nas transações domésticas. Portanto, em 1946, aproximadamente 2/3 das receitas fiscais do Governo Central eram originadas de um imposto de atacado e do imposto de renda. Do lado do Governo Estadual, os procedimentos do imposto sobre vendas a varejo compunham, naquela época, 60% das receitas tributárias. Quanto aos governos locais, cerca de 70% do total das receitas fiscais foram obtidos com os impostos sobre propriedades urbanas e rurais e com o imposto sobre a indústria e as profissões.

O ano de 1946 representa o início de uma nova etapa na evolução da Federação brasileira, bem como seu Sistema Tributário. No ano anterior ao término da ditadura de Vargas, um novo congresso foi eleito para votar uma constituição democrática e um presidente foi democraticamente eleito novamente após 15 anos. Embora a nova Constituição não tenha introduzido mudanças radicais no Sistema Tributário, promoveu significativos esforços de descentralização, dando aos governos estaduais e principalmente aos governos locais maior autonomia e fontes de receita. Também institucionalizou um mecanismo de compartilhamento de receita tributária entre os diferentes níveis de governo. No entanto, os aspectos conjunturais e administrativos, como a crescente taxa de inflação naquele período e o atraso na transferência dos processos financeiros, especialmente entre os Estados e os Governos Locais, tornaram esse mecanismo ineficaz na prática.¹⁰

Os esforços de industrialização do país, realizados na década de 1950, demandaram investimentos significativos do governo federal, que elevaram a carga tributária de 8% do PIB na década de 1940 para 13% no início da década de 1960. Naquela época, o Sistema Tributário existente mostrou-se incapaz de igualar as demandas financeiras do Governo, o que resultou em um déficit público crescente que atingiu o pico de 4% do PIB. A falta de mecanismos adequados para financiar esse déficit forçou o governo a aumentar a oferta de moeda para financiar seu déficit, aumentando assim a inflação, o que levou a uma desaceleração no ritmo de crescimento econômico e a uma nova deterioração das finanças públicas. Naquela época, havia um consenso sobre a necessidade urgente de uma reforma do sistema tributário, bem como uma modernização do Escritório de Administração Fiscal. A deterioração das condições econômicas foi seguida por uma turbulência política que resultou em um golpe militar que depôs o presidente constitucional João Goulart e deu origem a um regime militar que dura 20 anos.

¹⁰ CARDOSO JR., J; BERCOVICI, G. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

Uma das primeiras medidas do Governo Militar foi implementar uma ampla Reforma Tributária, que criou, pela primeira vez no Brasil, o que realmente poderia ser chamado de Sistema Tributário e não apenas uma pilha de impostos e fontes de receita como ocorreu desde o início da República.¹¹ Essa Reforma pode ser resumida grosseiramente pelos seguintes aspectos:

1) a introdução de Imposto sobre Valor Agregado, tanto no Governo Federal como no Governo do Estado, substituindo os impostos acumulados antigos e ineficientes;

2) a adoção de um sistema consistente e confiável de transferências financeiras intergovernamentais, que, pela primeira vez, realmente funcionou (a principal inovação foi que o fluxo dos recursos era automático e regular);

3) a drástica limitação da capacidade do Estado e dos Governos Locais de impor novos impostos;

4) uma centralização radical de receita no Governo Federal que seria responsável pela arrecadação de 75% da Receita Tributária e disporia 67% dessa receita.

Como resultado dessas mudanças e do estrito controle político realizado pelos governos militares, a Receita Tributária aumentou acentuadamente, atingindo 25% do PIB em meados dos anos 70. Esse aumento nas receitas permitiu que o regime militar equilibrasse o orçamento público e financiasse um programa ambicioso de investimento público que aumentasse a taxa de crescimento econômico, produzindo o que na época chamava de Milagre Econômico Brasileiro.

O surgimento de uma nova crise econômica (crise do petróleo, crise da dívida externa) no início dos anos 80, por um lado, e a pressão pela democratização, por outro, interferiram nos resultados do Sistema Tributário criado em 1965, em duas formas: o ritmo de desaceleração do crescimento econômico e o ressurgimento da inflação diminuíram a Receita Tributária e as demandas políticas do Estado e dos Governos Locais forçaram o Governo Federal a aumentar a participação desses dois níveis de governo no total da Receita Tributária. Essas mobilizações culminaram na completa democratização do país em 1985 e na votação de uma nova Constituição em 1988, que muda radicalmente a tendência estabelecida em 1965. As mudanças introduzidas pela nova constitucional no Sistema Tributário e no equilíbrio das forças da Federação serão discutidos na próxima seção, uma vez que as principais controvérsias sobre o status atual e as tendências futuras do Federalismo Fiscal no Brasil geralmente remontam à Constituição de 1988.

Para resumir esse longo caminho histórico do Federalismo Fiscal no Brasil é suficiente para sublinhar três aspectos:

¹¹ Varsano (1996), op. Cit. pp. 12.

1) a mudança gradual de um sistema baseado em Impostos dependentes do Comércio Exterior para um totalmente dependente de transações domésticas;

2) a introdução e melhoria gradual de um Sistema de Transferências Financeiras entre os diferentes níveis de governo;

3) movimentos cíclicos de centralização e descentralização relacionados ao montante de recursos financeiros compartilhados por cada nível de governo, bem como a autonomia de cada nível para definir seus próprios impostos; esses ciclos podem ser resumidos da seguinte forma:¹²

- pós 1891: primeira constituição republicana = descentralização
- pós 1936: ditadura de Vargas = centralização
- pós 1946: Constituição Democrática = descentralização
- pós 1964: regime militar = centralização
- post 1988: De volta à democracia = descentralização

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A UNIDADE DE DESCENTRALIZAÇÃO

A Constituição promulgada em 1988 causou importantes consequências ao Federalismo Fiscal brasileiro. A princípio, e como reação do período ditatorial, produziu uma descentralização significativa da receita e do poder político em direção aos governos subnacionais, em detrimento do governo federal. Em um segundo momento, o Governo Federal luta para recuperar sua parcela da Receita Tributária e aumentar seu poder político, limitando o espaço dos governos subnacionais em questões fiscais. Como consequência, a autonomia do Federalismo Fiscal, pretendida pela Constituição de 1988, é significativamente prejudicada. Os parágrafos seguintes discutirão as formas como esses três movimentos ocorreram e suas consequências para o Federalismo Fiscal e o próprio processo de definição de prioridades políticas e econômicas no Brasil.¹³

Como mencionado na seção anterior, as mudanças introduzidas no domínio federalismo fiscal pela Constituição de 1988 alteraram radicalmente o modelo federalista fiscal adotado na década de 60 pelo regime militar, embora pouca mudança tenha sido introduzida no projeto do próprio sistema tributário. A participação do Governo Federal nas Receitas Tributárias diminuiu drasticamente, beneficiando principalmente os Governos Locais, uma vez que a participação dos Estados no total da Receita Tributária permaneceu praticamente inalterada. Ao mesmo tempo, a autonomia dos

¹² REZENDE, FERNANDO AND AFONSO, JOSÉ ROBERTO R., "Fiscal Federalism: The Brazilian Case", mimeo, paper presented to the Federalis Workshop, Stanford University, April/2001.

¹³ CARDOSO JR., J; BERCOVICI, G. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

Estados e Municípios para impor novos impostos ou alterar o percentual dos existentes foi aumentada.¹⁴

O impulso político para a descentralização e para o apoio aos governos locais foi tão forte na época que os Municípios receberam o status de entidades federadas, o que não é tão comum nos regimes federais. Ao contrário de outras constituições federais, que normalmente definem os governos municipais como criaturas de seus respectivos estados, a Constituição de 1988 estabelece o governo municipal como um terceiro nível de governo com um status constitucional igual aos Estados. Os Estados, portanto, não podem obrigar ou proibir ações dos municípios dentro de suas jurisdições.¹⁵

O fortalecimento das capacidades financeiras dos governos estaduais e municipais foi assegurado pela criação de novos impostos, pela elevação das taxas dos impostos existentes e pelo aumento da participação dos impostos federais arrecadados que foram transferidos para os governos estaduais e locais.¹⁶ As Receitas Tributárias arrecadadas diretamente pelo Governo Federal estavam caindo desde o início dos anos 80, acompanhando o processo de democratização gradual do país, diminuindo de um pico de 74,7% do total da Receita Tributária em 1980 para 71,7% em 1988. A queda foi ainda mais intensa quando se considera a receita disponível.¹⁷ Nesse caso, a participação do Governo Federal caiu de um pico de 68,2% em 1980 para 60,1% em 1988. É claro que a participação dos governos estaduais e municipais aumentou significativamente nesse período, seja na arrecadação de tributos diretos arrecadados como nas receitas disponíveis.¹⁸

Acentuando a tendência existente, a Constituição de 1988 levou a descentralização um passo adiante. Três anos após sua promulgação, quando foram concluídos os efeitos fiscais da descentralização das receitas, a participação do Governo Federal caiu de 71,7% para 63,4% nas Receitas Tributárias direcionadas arrecadadas, e de 60,1% para 54,6% nas receitas disponíveis. Em consequência, o montante das receitas tributárias arrecadadas pelos Estados e Governos Locais, à medida que as receitas disponíveis para esses níveis de governo eram proporcionalmente aumentadas. O produto da arrecadação direta de impostos passou de 25,6%

¹⁴ SOUZA, G. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. Dados, vol. 51, n. 4, pp. 791-823. 2008.

¹⁵ World Bank Report, "Brazil – Issues in Fiscal Federalism", mimeo, Document of the World Bank, Washington, May 2002.

¹⁶ Para ilustrar a magnitude dessas mudanças vale a pena mencionar que a parcela dos dois principais tributos federais (o Imposto de Renda e o IVA Federal) que foram repassados aos Estados e Governos Locais elevou de 18% destas Receitas Fiscais em 1980 para 44% em 1990. Se somarmos outras ações que são transferidas para os Fundos Constitucionais Regionais (Regiões Norte e Noroeste) esse valor chega a 57%.

¹⁷ Receita disponível é a quantia disponível para cada nível de governo, após consideração de transferências financeiras intergovernamentais

¹⁸ Goulart, J. O. Processo Constituinte E Arranjo Federativo. Lua Nova, São Paulo, 88: 185-215, 2013.

para 31,2% para os governos estaduais e de 2,7% para 5,4% no caso dos governos locais. Considerando as receitas disponíveis, a participação dos governos estaduais passou de 26,6% para 29,6% e de 13,3% para 15,7% para os governos locais (municípios).¹⁹

É importante notar que a diminuição do Governo Central no valor total das Receitas Tributárias foi apenas relativa. Em termos absolutos, a participação do Governo Central aumentou entre 1988 e 1991, em resultado do aumento da carga fiscal que passou de 22,4% para 25,2% do PIB nesse período. De fato, a receita disponível para o governo federal subiu, nesse período, de 13,46% para 13,76% do PIB. Considerando que o PIB teve um crescimento real no período, é fácil perceber que a receita tributária do Governo Federal aumentou em termos absolutos. Além disso, é importante notar que a figura da carga tributária para o ano de 1990 é distorcida pelo chamado Plano Collor, adotado pelo ex-presidente Fernando Collor, que impôs a prorrogação compulsória dos prazos da Dívida Federal (até 36 meses) e adotou um índice para corrigir o principal que foi fixado abaixo da inflação daquele período, impondo, também, um desconto implícito no total da dívida. Essas medidas representaram uma receita extra de mais de 3% do PIB, a maior parte dele, beneficiando o governo federal.

É importante ter em mente que a unidade de descentralização fomentada pela Constituição de 1988 surgiu de dois tipos diferentes de considerações. Um deles foi político, trazido pelo processo de democratização. A descentralização foi considerada como uma reação natural aos vinte anos de regime autoritário e à centralização de poderes e recursos financeiros em nível federal, que apoiou. Dessa forma, a descentralização dos poderes político e financeiro e o fortalecimento da Federação foram considerados um marco institucional e político mais consistente com os novos tempos democráticos. A outra consideração era administrativa e refletia a crescente preocupação com a falta de eficiência do governo em fornecer bens e serviços à população. Considerou-se que uma das razões da baixa eficiência dos serviços públicos era a longa “jornada” que o dinheiro e os serviços (saúde, educação, infraestrutura urbana, etc.) tinham que percorrer para alcançar os beneficiários. Então, era suposto ser mais natural e levar a mais eficiência, se a maioria dos serviços públicos fosse produzida e a entrega no nível mais próximo do “consumidor”: o nível estadual e, mais propriamente, o nível local.²⁰

É claro que, para isso funcionar, foi necessário um processo gradual de devolução de responsabilidades do governo federal aos estados e municípios, o que, no final, não aconteceu, por uma série de razões: a falta de vontade política, a gradual e contínua perda de planejamento e

¹⁹ ALMEIDA, Fernanda D. M. *Competências na Constituição de 1988*. Editora Atlas. São Paulo. 1991.

²⁰ ALMEIDA, Fernanda D. M. *Competências na Constituição de 1988*. Editora Atlas. São Paulo. 1991.

capacidade gerencial em todos os níveis de governança, o que tornaria mais difícil a reestruturação do setor público, e assim por diante.

Nesse ponto, o governo federal ficou com o pior dos mundos: teve que conviver com um pedaço menor do bolo de receitas e manteve suas responsabilidades com a prestação de serviços públicos. Tudo isso numa época em que crescia uma grave crise fiscal ameaçando o setor público, com suas origens na diminuição das taxas de crescimento do PIB do país, o que ironicamente aumentava a demanda por serviços públicos (seguro-desemprego, assistência social, etc.).²¹

A perspectiva de dificuldades crescentes no equilíbrio do orçamento do Governo Federal e as dificuldades políticas e administrativas na transferência de responsabilidades para os Estados e Municípios ajudaram o Governo Federal a obter apoio político para flexibilizar o movimento de descentralização estabelecido pela Constituição de 1988. Como primeiro passo, o Governo Federal enfrentou o problema ao descontinuar ou diminuir a qualidade dos serviços públicos dentro de suas responsabilidades. Como segundo passo, medidas para reforçar a receita tributária do Governo Federal e para restaurar sua influência política na Federação foram postas em prática.

²²

Logo após a aprovação da Constituição, começaram os críticos ao sistema de repartição de impostos que implementou. Como mencionado acima, a principal linha de raciocínio era que o Governo Federal tinha a sua capacidade financeira em perigo com a redução drástica de receita e que, porque o Estado e os governos locais não foram atribuídos funções correspondentes, juntamente com as novas receitas fiscais que teriam direito. Esse problema foi agravado pelo fato de que em algumas áreas como saúde e educação, seguridade social e assistência social, agricultura e distribuição de alimentos, saneamento e habitação, segurança pública, transporte público, controle ambiental e outros, não há uma divisão clara de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, muitas vezes levando à sobreposição de gastos em diferentes níveis de governo.^{23,24}

Para enfrentar essa falta de Receita Tributária, o Governo Federal agiu de duas formas: aumentando a carga tributária criando novos impostos cumulativos ou aumentando a alíquota dos impostos existentes, escolhendo impostos que não deveriam ser compartilhados com outros níveis de governo, e revertendo provisoriamente o aumento da Participação da Receita

²¹ GOULART, J. O. *Processo Constituinte E Arranjo Federativo*. Lua Nova, São Paulo, 88: 185-215, 2013.

²² LEME, H.C. *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Campinas, 202f. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. 1992.

²³ AFONSO, JOSÉ ROBERTO R AND MELLO, LUIZ DE. *Brazil: Na Evolving Federation*. IMF/FAD Seminar on decentralization, held in Washington, DC, on November-2000.

²⁴ LEME, H.C. 1992. *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Campinas, 202f. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

Tributária dos Governos Estaduais e Locais através da aprovação de emendas Constitucionais. Como resultado, pode-se observar um aumento drástico da carga tributária e que uma parcela cada vez maior dessas novas Receitas foi arrecadada e mantida pelo Governo Federal. A carga fiscal elevou-se de 22,4% para 25,2% do PIB de 1988 a 1991 e voltou a subir, de 25,2% para 34,1% do PIB de 1991 a 2001. Esta segunda onda de aumento na carga tributária foi principalmente para restaurar a capacidade financeira do Governo Federal. A participação das receitas disponíveis para o governo federal subiu de 54,6% em 1991 para quase 57% nos últimos anos. É importante notar que o Governo Federal recuperou uma parte significativa de um bolo de receitas muito maior, o que significa que, em termos absolutos, recuperou uma solidez financeira substancial na última década, compensando grande parte dos efeitos pretendidos pela Constituição de 1988.²⁵

A crescente importância das chamadas Contribuições (impostos sobre o volume de negócios, imposto sobre o lucro líquido e imposto sobre transações financeiras) no total da receita tributária do Governo Federal. A mudança na composição das receitas disponíveis do Governo Federal ao longo do período considerado é impressionante. De menos de 10% do total das receitas disponíveis, no início do período, a participação das Contribuições aumentou para mais de um terço, no ano 2000. É importante ressaltar esses números por dois motivos: primeiro, desse tipo. de impostos são os que não são compartilhados pelos outros níveis de governo; segundo, são impostos cumulativos e, portanto, tendem a piorar a qualidade do sistema tributário.

4 FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

O Brasil, historicamente, foi um bom exemplo de um sistema federal no qual níveis subnacionais de governo capacitados conseguiram impedir a realização de metas políticas nacionais, incluindo provisão de bem-estar social. Na Constituição brasileira de 1988, a União, os estados, o Distrito Federal de Brasília e os municípios estão alocados em conjunto o poder de “combater as causas da pobreza e as causas da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Artigo 23), e educação, saúde e seguridade social são áreas em que existe jurisdição legislativa concorrente entre os governos federal e estadual. Na prática, como resultado da descentralização que ocorreu ao lado da democratização, os governadores estaduais foram capazes de capturar fluxos de clientelismo e exercer muita discrição nas despesas do setor social.^{26,27}

²⁵ SOUZA, C. 2005. “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. Curitiba. Revista Sociologia e Política, n. 24, pp. 105-21.

²⁶ ARAÚJO, GILDA CARDOSO DE. Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil. Tese de Doutorado. USP. São Paulo. 2005.

²⁷ ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

As reformas de municipalização empreendidas pelo governo FHC em 1994 direcionaram mais gastos sociais, especialmente nos campos da saúde e da educação, diretamente para os municípios, evitando os estados e reduzindo sua autonomia fiscal. Esse processo ajudou o governo federal a exercer um controle mais efetivo sobre a política social e a reivindicar crédito político para tais políticas.²⁸

Durante o governo de Cardoso (1995-2002) e de seu sucessor Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2010), os gastos com novas políticas sociais foram ampliados e centralizados. Isso remontava a um período anterior do presidente Getúlio Vargas (1930-1945; 1950-1954) que era conhecido como o "pai dos pobres" porque, sob seu governo, os primeiros benefícios trabalhistas e sociais nacionais eram estabelecidos (Levine, 1998). O principal programa social Bolsa Família é claramente identificado como uma política federal e os políticos em nível nacional podem reivindicar crédito por isso. Na seção seguinte, primeiro revisamos iniciativas recentes do governo central na arena social e, em seguida, examinamos a questão da reivindicação de crédito para essas políticas por atores políticos nacionais e subnacionais.²⁹

Ocorreu um extraordinário aumento nos gastos com programas sociais no Brasil durante as presidências de Cardoso e Lula. Os esquemas de transferência de renda pré-existent para serviços médicos, odontológicos e de pensão rurais não contributivos e para idosos, pobres e deficientes foram suplementados por esquemas inovadores de cuidados preventivos, novos financiamentos para a educação básica e Bolsa Escola. O Bolsa Família, que se tornou o eixo do regime de política social sob Lula, é um programa de CCT iniciado em nível de cidade (Campinas e o Distrito Federal de Brasília) na década de 1990. Complementou a renda das famílias pobres, com a condição de que elas mantivessem seus filhos na escola e permitissem que elas tivessem as obrigatoriamente necessárias para o serviço nacional de saúde.³⁰

Durante a presidência de Cardoso, o Bolsa Escola havia sido lançado como um programa nacional, e a maioria dos CCTs subnacionais foi gradualmente eliminada por falta de recursos fiscais independentes (Fenwick, 2016, p. 63). O governo Lula expandiu o Bolsa Escola e fundiu-o com outros três programas de CCT para criar o carro-chefe do Bolsa Família (BF). Até 2011–2012, o Brasil estava gastando 23,5% do seu PIB em programas sociais, uma porcentagem relativamente alta para um país de renda média. O Bolsa Família representou 0,5% do PIB, o seguro-desemprego e os suplementos salariais, outros 0,9% do PIB, educação pública 5,5%, saúde

²⁸ ARRETICHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012.

²⁹ ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. A. P. Crescimento demoeconômico e desigualdade no século XXI. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 31, n.2, p. 491-498, jul./dez. 2014.

³⁰ HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (Org.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2013.

4,5% e aposentadoria 12% (Almeida, 2013). O Bolsa Família tornou-se um dos maiores CCTs do mundo. Agora, ela inclui 13,8 milhões de famílias, abrangendo 49,6 milhões de pessoas, ou 26% da população brasileira (Campello & Neri, 2014, p. 9, 32). O programa atinge beneficiários em 99,7 por cento dos 5.570 municípios do Brasil.³¹

Políticos em nível federal, mais notavelmente Lula, conseguiram reivindicar crédito para o Bolsa Família e usá-lo para aumentar seu apelo eleitoral. A Pesquisa do Painel Eleitoral Brasileiro de 2010 constatou que mais de 80% das pessoas atribuíram o Bolsa Família ao presidente, que os arquitetos da pesquisa consideraram "ainda mais impressionante quando se considera que os beneficiários se inscrevem em seus escritórios municipais. Lula mudou o nome do CCT do Bolsa Escola para o Bolsa Família, a fim de ajudá-lo a reivindicar crédito por essa política, embora tenha se baseado em iniciativas anteriores.³²

O fato de que a transferência de renda é feita diretamente nas contas bancárias dos beneficiários pelo governo federal reduziu o envolvimento de estados e municípios para funções administrativas relativamente simples, particularmente o registro de beneficiários. As famílias são elegíveis para o BF se sua renda cair abaixo de um certo limite (R \$ 150 per capita por mês ou cerca de £ 39 à taxa de câmbio de 3,86 reais por libra-peso). Um representante da família deve apresentar documentos às autoridades locais para se qualificar para o programa. Quando a família passa no teste de meios, o dinheiro é transferido eletronicamente para os cartões de débito emitidos pelo Caixa Econômica Federal.³³

Os municípios veem benefícios da administração de CCTs como novas receitas para cobrir custos administrativos, aumento do emprego no setor social em áreas que estavam ligadas ao cumprimento das condições dos beneficiários, bem como outros benefícios econômicos para a economia local. Tais características aumentaram a cooperação de prefeitos com o governo federal. Como o programa está claramente identificado como uma iniciativa presidencial e foi implementado por meio dos municípios, tem sido argumentado que ele pode fornecer incentivos aos governadores para competir com o programa subnacional ou de outra forma subverter o programa. A matrícula no Bolsa Família é menor em estados administrados por governantes que se opõem ao presidente, porque os governos

³¹ ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. A. P. Crescimento demoeconômico e desigualdade no século XXI. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 31, n.2, p. 491-498, jul./dez. 2014.

³² TAVARES, P. A. PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. S. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. Ribeirão Preto: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1062/1044>. Acesso em fevereiro de 2018.

³³ ROCHA, S. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008.

subnacionais podem dificultar o acesso do governo federal a bancos de dados de potenciais beneficiários e / ou administrar seus próprios CCTs concorrentes.

No entanto, sua capacidade de minar o programa pode diminuir, uma vez estabelecida a rotina burocrática, e os sistemas necessários para a cooperação entre as autoridades estaduais e federais para a implementação do Bolsa Família foram implementados. No estado de Goiás, que tinha o seu próprio CCT (Renda Cidadã) antes da criação do Bolsa Família, não há mais uma grande competição entre o programa estadual e o Federal, como foi o caso em o início dos anos 2000. Os dois programas agora compartilham informações - e o programa estadual de Goiás abrange apenas 40 mil famílias, em comparação com 320.749 famílias que recebem o Bolsa Família no estado. Mesmo em seus primeiros anos, a dispersão territorial do Bolsa Família nas principais regiões do Brasil mapeou de perto os níveis de pobreza, sugerindo que fatores políticos não estavam impulsionando sua distribuição e que a política estava sendo implementada de forma justa em todo o país.³⁴

No Brasil, o Bolsa Família havia reforçado a imagem do Partido dos Trabalhadores como um partido progressista em favor dos pobres, pelo menos até a recessão econômica iniciada em 2015 e as alegações de corrupção dirigidas a líderes seniores do PT. Investigações anticorrupção e um movimento anti-PT contra a sucessora de Lula, Dilma Rousseff, levaram ao impeachment em 2016. No governo de seu sucessor, o presidente Michel Temer (2016-presente), tem havido uma crescente crítica ao escopo da política social em meio a clima de austeridade fiscal e liberalização econômica. O governo Temer sugeriu que o Bolsa Família inclui muitas pessoas e deveria ser temporário, embora em seus primórdios tenha prometido preservar o programa, por temer as consequências eleitorais de não o fazer.

O governo Temer também aprovou uma controvertida emenda constitucional que congelou os gastos do governo em termos reais por 20 anos, e isso já começou a afetar os gastos com programas sociais. Embora o consenso no Congresso em favor da inclusão social ainda seja robusto, essa crença é combinada com uma oposição aos aumentos de impostos. Portanto, em períodos de recessão, a escala do compromisso com a política social será reduzida. Isso aconteceu sob Temer, e a tendência deve continuar além da eleição presidencial de 2018, dado o tamanho do déficit orçamentário federal brasileiro e a mudança conservadora na política brasileira. Se isso

³⁴ OLIVEIRA, B. R. A implementação dos programas Bolsa-Família e Oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. Tese de Doutorado Latino Americano de Políticas Públicas em Educação e Profissão Docente, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. 2014.

abre um novo espaço para o ativismo subnacional na esfera da política social, ainda não se sabe.

COMENTÁRIOS FINAIS

A Federação brasileira assumiu uma forma única, uma vez que foi acordado nas potências locais, municípios, considerados entidades federativas, com prerrogativa para a institucionalização de suas próprias políticas em seus territórios. No entanto, este desenho não estava isento de conflitos e, paradoxalmente, não representa, em si, uma descentralização do Estado.

Em nome de uma prioridade indiscutível de alcançar a disciplina fiscal, o Sistema Tributário Brasileiro e as relações fiscais e políticas da Federação Brasileira deterioraram-se nos últimos anos. Como consequência se tem hoje, um Sistema Tributário que produz uma carga tributária elevada, em que abundam os impostos cumulativos que ameaçam a competitividade da economia e põem em risco sua capacidade de crescer.

Aqui, um trade off poderia ser considerado. Os municípios poderiam ter um corte nas transferências constitucionais e, em seguida, perder parte de sua autonomia, em favor de um uso mais coordenado e eficiente dos recursos. Isso não implica necessariamente na redução do montante de dinheiro para os municípios, mas principalmente na afetação de uma proporção maior desses recursos, ou na extensão do volume de recursos transferidos por meio de acordos negociados.

No entanto, pouco pode ser avançado se o governo federal e os analistas e especialistas insistirem em reduzir a discussão a um dos melhores resultados orçamentários, como se fosse um objetivo em si e não uma média. E aqui reside a grande mudança política para o novo governo. Discutir real e profundamente a natureza da atual política econômica “neoliberal”. De acordo com seu raciocínio, a única coisa que cabe ao governo é ter um orçamento equilibrado, abrir a economia, ampliar os mecanismos de mercado, adotar uma moeda de troca livre e não interferir no fluxo de capital estrangeiro. Bem, isso não funciona no Brasil, como discutido acima. Apenas produziu círculos viciosos de dependência externa do capital estrangeiro, a retirada desse capital ao menor sinal de crise, a enorme desvalorização da moeda local, aumento da inflação, aumento das taxas de juros e a necessidade de maior superávit primário. Ou continuamos acreditando que “a longo prazo funcionará (a menos que estejamos mortos na época)” ou pensamos seriamente em mudanças neste “modelo”.

A discussão federalista sobre a Fiscalidade só pode progredir se esse dilema macroeconômico for resolvido. O principal desafio é lidar com as causas da volatilidade da taxa de câmbio, que pressionam a inflação e obriga o governo a aumentar a taxa de juros, aumentar a meta de superávit primário, e assim por diante. Existem duas causas para essa volatilidade: uma, real, que é a vulnerabilidade externa do país, representada pelo déficit em conta

corrente externa (superávit comercial ou déficit, mais juros e dividendos pagos a investidores internacionais, mais o superávit ou déficit com turismo, frete, etc.), e outras engenharias financeiras, que são forçadas a operações especulativas agressivas no mercado financeiro doméstico, principalmente utilizando instrumentos financeiros derivativos.

Neste artigo, também foi demonstrado que os efeitos do federalismo na política social não podem ser lidos apenas pelas estruturas institucionais. É importante prestar atenção aos graus de nacionalização do sistema partidário e centralização fiscal, a fim de compreender como as configurações constitucionais federais influenciam o formato do desenho e implementação da política social em períodos de expansão da política social. Mostramos que, no Brasil, a maior iniciativa federal em política social do presidente Cardoso foi possibilitada pela expansão das receitas em nível federal, e usada particularmente pelo presidente Lula para garantir o prestígio de seu Partido dos Trabalhadores. A grande maioria dos eleitores brasileiros vê o Bolsa Família como uma política presidencial e costuma votar em eleições baseadas em sua avaliação de candidatos e políticas nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, JOSÉ ROBERTO R AND MELLO, LUIZ DE. Brazil: Na Evolving Federation. IMF/FAD Seminar on decentralization, held in Washington, DC, on November-2000.

ALMEIDA, Fernanda D. M. Competências na Constituição de 1988. Editora Atlas. São Paulo. 1991.

ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. A. P. Crescimento demoeconômico e desigualdade no século XXI. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 31, n.2, p. 491-498, jul./dez. 2014.

ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012.

ARAÚJO, GILDA CARDOSO DE. Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil. Tese de Doutorado. USP. São Paulo. 2005.

CARDOSO JR., J; BERCOVICI, G. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002.

GOULART, J. O. *Processo Constituinte E Arranjo Federativo*. Lua Nova, São Paulo, 88: 185-215, 2013.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2013.

LEME, H.C. *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Campinas, 202f. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. 1992.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, B. R. *A implementação dos programas Bolsa-Família e Oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base*. Tese de Doutorado Latino Americano de Políticas Públicas em Educação e Profissão Docente, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. 2014.

REZENDE, FERNANDO AND AFONSO, JOSÉ ROBERTO R., “Fiscal Federalism: The Brazilian Case”, mimeo, paper presented to the Federalism Workshop, Stanford University, April/2001.

ROCHA, S. *Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade*. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008.

SERRA, JOSÉ; AFONSO, JOSÉ ROBERTO R, “O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões”, pp. 3-6, mimeo, paper presented at the International Conference on Federalism, held by the Forum of Federations, Mont-Tremblant, Canadá, Outubro 1999.

SOUZA, C. 2005. “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. Curitiba. *Revista Sociologia e Política*, n. 24, pp. 105-21.

SOUZA, G. *Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988*. Dados, vol. 51, n. 4, pp. 791-823. 2008.

TAVARES, P. A. PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. S. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. Ribeirão Preto: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1062/1044>. Acesso em fevereiro de 2018.

VARSANO, RICARDO, *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas*, Working Paper n.

405, IPEA (Institute of Applied Economics of the Planning and Budget Ministry), Rio de Janeiro, 1996, pp. 2-12.

World Bank Report, “Brazil – Issues in Fiscal Federalism”, mimeo, Document of the World Bank, Washington, May 2002.