

UFRRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO

Federalismo e Guerra Fiscal no Brasil: A Falta de Coordenação Federativa

Vladimir Corrêa Rodrigues

2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FEDERALISMO E GUERRA FISCAL NO BRASIL: A FALTA DE
COORDENAÇÃO FEDERATIVA**

VLADIMIR CORRÊA RODRIGUES

Sob a orientação do Professor
Robson Dias da Silva

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Agosto de 2021

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R696f Rodrigues, Vladimir Corrêa, 1986-
Federalismo e guerra fiscal no Brasil: a falta de
coordenação federativa / Vladimir Corrêa Rodrigues. -
Seropédica, 2021.
92 f.: il.

Orientador: Robson Dias da Silva.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2021.

1. Federalismo. 2. Federalismo Fiscal. 3. Guerra
Fiscal. 4. Desenvolvimento Regional. 5. Políticas
Públicas. I. Silva, Robson Dias da, 1976-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Territorial e Políticas Públicas III. Título.



TERMO Nº 928 / 2021 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.061029/2021-23

Seropédica-RJ, 25 de agosto de 2021.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

VLADIMIR CORRÊA RODRIGUES

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a), no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 25/08/2021

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

**ROBSON DIAS DA SILVA. Dr. UFRRJ
(Orientador)**

MANUEL VICTOR MARTINS DE MATOS. Dr. Universidade de Aveiro, Portugal - UA

CLAUDIANA GUEDES DE JESUS. Dr.^a. UFRRJ

(Assinado digitalmente em 25/08/2021 20:14)

CLAUDIANA GUEDES DE JESUS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptAdT/IM (12.28.01.00.00.82)
Matrícula: 1544787

(Assinado digitalmente em 25/08/2021 19:19)

ROBSON DIAS DA SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptCE/IM (12.28.01.00.00.84)
Matrícula: 1555307

(Assinado digitalmente em 26/08/2021 05:32)

MANUEL VICTOR MARTINS DE MATOS
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 113.690.087-08

Ao Pai Criador por ter me ajudado até aqui.

À minha mãe pela dedicação e amor.

À minha família e amigos queridos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por me ajudar até aqui.

Agradeço à minha mãe, Sonia Correa, que tem sido um pilar na minha vida. Não tenho palavras para expressar tanta gratidão por me ouvir, conversar, me dar forças e sobretudo acreditar em mim. Tenho certeza de que não chegaria até aqui sem a sua ajuda.

Agradeço ao meu pai, Wilmar Rodrigues (in memorian), por tudo o que fez por mim. Infelizmente não conseguiu celebrar comigo esta conquista, partindo quando me empenhava para o processo seletivo deste curso.

À minha irmã Cintia por todo amor e apoio, ao meu sobrinho Danilo por sempre alegrar meus dias e por demonstrar tanto amor e cumplicidade.

Ao meu orientador Prof. Dr. Robson Dias por toda ajuda e orientação, pelas palavras de incentivo, por sempre acreditar no meu potencial. Sem dúvidas tem sido uma pessoa importantíssima na minha história de vida, por ser um exemplo como pessoa e como profissional.

Agradeço à banca de qualificação por todas as observações, orientações e indicações de possíveis caminhos para a concretização do trabalho. As sugestões e críticas foram fundamentais para a conclusão do presente trabalho.

Aos meus grandes amigos Rosilane e Vanderson por todos os conselhos, acolhimento e orações. Obrigado pelas ligações, mensagens e principalmente pelos incentivos e gestos de carinho.

Agradeço ao querido Pastor Paulinho (in memorian) e à Pastora Bianca pelo grande carinho, apoio, generosidade e pelas orações.

Agradeço aos colegas do PPGDT por dividirem essa experiência, pelos trabalhos realizados, pelas conversas em grupo e principalmente pela troca de incentivos. Agradeço ao corpo docente e a todos os funcionários do programa por deixar o ambiente de estudo agradável, receptivo e em plenas condições de estadia. Sem vocês esse programa não teria tal excelência.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. *(This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.)*

*"Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades."*

Luís de Camões

RESUMO

RORIGUES, Vladimir Corrêa. **Federalismo e Guerra Fiscal no Brasil: A Falta de Coordenação Federativa**. 2021. 92p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

A história do federalismo no Brasil se origina durante o período imperial e se estende pelo período republicano a partir de 1889. O federalismo brasileiro tem por característica um movimento pendular alternando períodos marcados por centralização e descentralização e avaliado por seu aspecto vertical, isto é, a relação entre o governo central, estados e municípios e também por seu aspecto horizontal determinado pelas relações territoriais ou regionais. A análise histórica do federalismo apresenta os graus de influência dos entes federativos em determinadas épocas. Ora sofre maior influência do poder central, ora maior influência dos estados, sempre alternando-se tais forças. A partir da promulgação da Constituição de 1988 há uma configuração de um federalismo em que a participação dos municípios possui maior protagonismo na implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo que é exposta a fragilidade dos governos estaduais e uma nova configuração em que os municípios passam a dialogar diretamente com a União. O grande desafio é o alinhamento e a estruturação dos entes através do pacto federativo, sendo necessários coordenação e cooperação com o intuito de reduzir as disparidades regionais e a resolução de conflitos. O objetivo deste trabalho é analisar como o arranjo do federalismo brasileiro influenciou nos problemas de coordenação e cooperação entre os entes federados resultando na guerra fiscal. Para a realização deste trabalho adotou-se como procedimentos metodológicos: a pesquisa bibliográfica e a realização de uma revisão teórica sobre o federalismo brasileiro e a guerra fiscal; a análise documental através da coleta de informações sobre a participação dos estados no ICMS no sítio do CONFAZ, consulta do PIB anual das regiões e estados no sítio do IBGE e; a análise descritiva dos dados referentes a guerra fiscal em âmbito nacional e regional através de gráficos, tabelas e quadros, possibilitando melhor entendimento e interpretação dos dados, auxiliando na comparação inter-regional. Como resultado pode-se concluir que a natureza conflitiva do federalismo brasileiro impõe dificuldades de se estabelecer os mecanismos de cooperação entre os entes federativos e as dimensões territoriais, as heterogeneidades regionais e os diversos interesses regionais e locais se traduzem em entraves para a coordenação nacional, demandando obstáculos na resolução de conflitos, ficando óbvia a necessidade de se firmar um pacto federativo que promova o desenvolvimento regional de maneira coordenada, cooperativa e harmoniosa.

Palavras-chave: Federalismo, desenvolvimento regional, guerra fiscal

ABSTRACT

RORIGUES, Vladimir Corrêa. **Federalism and Fiscal War in Brazil: Federalism and Fiscal War in Brazil: Lack of Federative Coordination.** 2021. 92p. Dissertation (Master in Territorial Development and Public Policy). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

The history of federalism in Brazil originates during the imperial period and extends into the republican period from 1889. Brazilian federalism is characterized by a pendular movement alternating periods marked by centralization and decentralization and evaluated by its vertical aspect, that is, the relationship between the central government, states and counties and also for its horizontal aspect determined by territorial or regional relations. The historical analysis of federalism presents the degrees of influence of federative entities at certain times. Sometimes it is more influenced by the central power, sometimes more influenced by the states, always alternating such forces. Since the promulgation of the 1988 Constitution, there is a configuration of federalism in which the participation of counties plays a greater role in the implementation of public policies, while the fragility of state governments is exposed and a new configuration in which counties start to dialogue directly with the Union. The great challenge is the alignment and structuring of entities through the federative pact, requiring coordination and cooperation in order to reduce regional disparities and solve conflicts. The objective of this work is analyze how the composition of Brazilian federalism influenced the problems of coordination and cooperation between federal entities available in the fiscal war. To carry out this work, the following methodological procedures were adopted: a bibliographical research and a theoretical review on Brazilian federalism and the fiscal war; a documentary analysis on the collection of information on the participation of states in ICMS on the CONFAZ website; consulting the annual GDP of regions and states on the IBGE website and; a descriptive analysis of data relating to the fiscal war at national and regional levels through graphs, tables and charts, enabling better understanding and interpretation of data, aiding in inter-regional comparison. As a result, it can be concluded that the conflicting nature of Brazilian federalism imposes difficulties in establishing cooperation mechanisms between federative entities and territorial dimensions, regional heterogeneities and diverse regional and local interests translate into obstacles for national coordination, demanding obstacles in the resolution of conflicts, being obvious the need to sign a federative pact that promotes regional development in a coordinated, cooperative and harmonious way.

Keywords: Federalism, regional development, fiscal war

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - ICMS-Evolução Real, taxa de crescimento e relação c/PIB 1980-96.....	62
Gráfico 2 - ICM/ICMS – Taxa de crescimento real	63
Gráfico 3 – ICMS/PIB.....	63
Gráfico 4 - Participação relativa dos estados da Região Sudeste na receita total do ICM/ICMS 1974-1994 (em %).....	65
Gráfico 5 - Participação relativa dos estados da Região Sul na receita total do ICM/ICMS 1974-1994 (em %)	66
Gráfico 6 - Participação relativa de alguns estados da Região Nordeste e Goiás na receita total do ICM/ICMS 1974-1994 (em %)	66
Gráfico 7 - Participação relativa por regiões na receita total do ICM/ICMS 1996-2018 (em %)	67
Gráfico 8 - Receita regional do ICMS como percentual da receita total da região.....	68
Gráfico 9 - Receita regional do ICMS como percentual do PIB da região	68
Gráfico 10 - Relação Renúncia/Receita em 2015	70
Gráfico 11 - Crescimento Renúncia e Receita de 2010 e 2015	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O movimento pendular - ciclos de centralização e descentralização na federação brasileira	43
Quadro 2 - Competências Tributárias de União, Estados e Municípios nas Constituições da República	49
Quadro 3 - Principais incentivos concedidos pelos governos estaduais de MG, BA, PE, PR e RJ (1990-2010)	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação relativa de alguns estados na receita total do ICM/ICMS	64
Tabela 2 - Renúncia Fiscal versus Receita Tributária em milhões de reais	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASA - Banco da Amazônia

BB - Banco do Brasil

BNB - Banco do Nordeste

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FDA - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FDCO - Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste

FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FHC - Fernando Henrique Cardoso

Finam - Fundo de Investimento da Amazônia

Finor - Fundo de Investimento do Nordeste

FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPEM - Fundo de Participação dos Estados e Municípios

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto Circulação de Mercadorias e Serviços

IDP - Imposto sobre Diversões Públicas

IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IR - Imposto de Renda

IVC - Imposto estadual sobre Vendas e Consignações

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBF - Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

SEF - Secretaria de Estado da Fazenda

SEFAZ - Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Gestão

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – O FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM ENTRE A INSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	16
1.1 O Federalismo Oligárquico da Primeira República (1889 – 1930).....	18
1.2 O Federalismo no Primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945)	23
1.3 O Federalismo no Período entre ditaduras (1945-1964)	26
1.4 O Federalismo no Regime Militar (1964-1988)	28
1.5 O Federalismo na Constituição de 1988.....	36
1.6 Recapitulação Acerca dos Principais Pontos Tratados.....	40
CAPÍTULO II - O FEDERALISMO FISCAL: UM BREVE HISTÓRICO E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA REGIONAL	44
2.1 O Conceito de Federalismo Fiscal e a Abordagem Teórica	44
2.2 Um breve Histórico do Federalismo Fiscal Brasileiro a Partir do Sistema Republicano...46	
2.3 O Federalismo Fiscal Sob a Ótica dos Estados: Algumas Considerações Pós Constituição Federal de 1988	49
2.4 A Importância do Poder Local no Federalismo Fiscal	52
CAPÍTULO III – A GUERRA FISCAL E A EVOLUÇÃO DO ICM/ICMS NO BRASIL E SEUS EFEITOS	55
3.1 Guerra Fiscal: Uma Breve Definição e Contextualização.....	55
3.2 Histórico: Antecedentes da Guerra Fiscal Sob a Ótica do ICM/ICMS	56
3.3 A Evolução do ICMS e o Efeito Sobre a Guerra Fiscal	61
3.4 Uma Breve Resenha Sobre Experiências Seleccionadas de Políticas Estaduais de Fomento.....	72
CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS.....	84
ANEXOS.....	88

Anexo A - Quadros referentes a arrecadação do ICMS em valores correntes em R\$ no período entre 1996 e 2018	88
--	-----------

INTRODUÇÃO

A história do federalismo no Brasil tem seu início ainda no período imperial. O recorte para a contextualização histórica da presente pesquisa compreende todo o período da instituição do Regime Republicano desde fins do século XIX até os dias atuais em que vigora a Constituição Federal de 1988. No decorrer do tempo ocorreram diversas mudanças na configuração do federalismo marcados por momentos de centralização de descentralização de poder em períodos de alternância. O contexto histórico sugeriu que seria primordial a criação de mecanismos de cooperação e articulação entre os entes na busca de um desenvolvimento mais homogêneo entre as regiões com o intuito de reduzir as assimetrias regionais, sociais e econômicas.

Para o estabelecimento deste cenário encontram-se alguns percalços: as proporções continentais do território brasileiro, as peculiaridades, potencialidades e diferenças de cada região ou localidade. Além disso, o grau de desenvolvimento, as condições econômicas, a conjuntura política, a influência dos atores políticos nacionais e regionais são outras variáveis a se considerar na compreensão da composição da sociedade brasileira.

O arranjo do federalismo e as consequências das estratégias adotadas para o desenvolvimento regional brasileiro são resultados de vários acontecimentos ocorridos durante o período em questão. Inicialmente, o predomínio das oligarquias regionais apresentava um cenário em que se tinha uma grande autonomia nas decisões sobrepondo-se aos interesses do poder central. No decorrer do século XX estabeleceu-se ciclos em que a influência dos governadores era determinante e outros em que o governo federal controlava as ações no cenário político.

Durante todo o espaço temporal em análise vale ressaltar que o Brasil sofreu diversas mudanças em sua estrutura econômica e social, passando por um período de industrialização, de fortalecimento e especialização de suas instituições públicas que ajudaram a fomentar o crescimento e desenvolvimento, e também, por períodos de instabilidade e crises de conjuntura nacional e internacional, sobretudo na década de 1980 e a crise fiscal dos estados principalmente a partir dos anos 1990.

Devido à complexidade do sistema federativo brasileiro composto pelas três esferas governamentais, suas instituições públicas e privadas, seus diversos atores e seus diferentes interesses, as diversidades regionais e sociais e outros fatores o grande desafio é comportar todos os interesses dentro de um contexto democrático, o que exige uma grande capacidade coordenativa, cooperativa e de mediação de conflitos em prol do crescimento e desenvolvimento.

Porém, existem alguns gargalos que dificultam o estabelecimento de um cenário ideal como uma melhor estruturação de um pacto federativo, a adoção de políticas independentes e não complementares gerando competição e conflitos inter-regionais, as disparidades econômicas e de infraestruturas entre regiões, a situação fiscal precária de entes subnacionais que os leva a forçar a busca por alternativas que atraiam recursos ou investimentos objetivando o desenvolvimento, a chamada guerra fiscal.

A partir da análise de como o federalismo no Brasil se configurou no decorrer dos anos desenvolveu-se as seguintes questões: a guerra fiscal foi resultado da falta de coordenação federativa? Por que existem dificuldades de se estabelecer mecanismos de cooperação entre os entes federativos?

A importância do estudo do federalismo e da guerra fiscal é essencial para a compreensão dos efeitos perversos que as desigualdades regionais provocam. Primeiro porque mostra o quanto a falta de coordenação interfere na elaboração de políticas públicas destinadas a atenuar as desigualdades ocasionando em tomadas de decisões independentes. Segundo que tais decisões independentes além de muitas vezes não colaborarem com um desenvolvimento integrado entre as regiões e explorando suas capacidades, também resultam em conflitos.

Nos dias atuais percebe-se que a falta de regulação por parte do Poder Legislativo, os impasses ocasionados pela distribuição desigual dos recursos além do gasto público sem responsabilidade fiscal gerando desigualdades. Os estudos nesta área são importantes para a detecção de incongruências no âmbito regional, social e fiscal, além de servir como base para cobranças por melhorias através da sociedade.

A partir destas suposições, este trabalho tem como objetivo central analisar como o arranjo do federalismo brasileiro influenciou nos problemas de coordenação e cooperação entre os entes federados resultando na guerra fiscal. De forma específica é necessário compreender a história do federalismo e sua evolução ao longo do tempo, perceber as implicações do federalismo fiscal quanto às suas atribuições fiscais e à oferta de serviços públicos pelos diferentes níveis de governo e entender o que foi a guerra fiscal, como surgiu no contexto nacional e avaliar seus efeitos.

Para a realização deste trabalho adotou-se como procedimentos metodológicos: (i) a pesquisa bibliográfica e a realização de uma revisão teórica sobre o federalismo brasileiro e a guerra fiscal; (ii) a análise documental através da coleta de informações sobre a participação dos estados no ICMS no sítio do CONFAZ, consulta do PIB anual das regiões e estados no sítio do IBGE; (iii) a análise descritiva dos dados referentes a guerra fiscal em âmbito nacional e

regional através de gráficos, tabelas e quadros, possibilitando melhor entendimento e interpretação dos dados, auxiliando na comparação inter-regional.

Com base nos objetivos esta dissertação divide-se em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro realiza-se uma análise histórica do federalismo brasileiro a partir da instituição do período republicano em 1889 até a atual conjuntura em que vigora a Constituição Federal de 1988. Investiga-se as raízes do federalismo, o modelo em que foi baseado e o processo de alternância de protagonismo entre o governo central e os governadores no cenário político e econômico brasileiro.

Observa-se o movimento pendular do federalismo em que há predominância política dos governadores em alguns momentos e dos presidentes em outros, até que se determina a nova configuração em vigor com a participação de três entes, União, estados e municípios. Tal abordagem tem como inspiração o trabalho de Fernando Luiz Abrucio (1998).

No segundo capítulo apresenta-se uma sucinta abordagem teórica do federalismo fiscal sob a ótica do conceito de bem público explanada por Marcos Mendes (2004), trazendo uma breve visão de três autores, Charles Tiebout, Wallace Oates e Roger Gordon. Também realiza-se um breve histórico sobre federalismo fiscal desde a implantação do Regime Republicano, destacando as principais ações adotadas pelos governos mediante as Constituições promulgadas no decorrer dos anos.

Ainda é realizada uma discussão sobre a participação dos estados no federalismo fiscal e a adoção de políticas destinadas a solucionar os problemas fiscais e de investimentos em serviços públicos necessários à população, além da abordagem sobre as ações em nível regional e local em prol do desenvolvimento regional.

No terceiro capítulo realiza-se uma abordagem a respeito da guerra fiscal, apresentando seu conceito, como surgiu e quais foram suas consequências para o Brasil. Faz-se uma análise histórica sobre os antecedentes da guerra fiscal com base na abordagem sobre o ICM/ICMS e sua evolução no decorrer dos anos, apresentando-se um panorama principalmente de um recorte macrorregional, além de uma pequena resenha sobre os incentivos fiscais praticados por alguns estados a partir da década de 1990. Dentre alguns autores, destaca-se as contribuições de Ricardo Varsano (1996), Sérgio Prado (1999) e Danilo Jorge Vieira (2012; 2014).

CAPÍTULO I – O FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM ENTRE A INSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A história do federalismo no Brasil se origina ainda no período imperial e se estende pelo período republicano em 1889. Desde então, o processo de construção e formação do sistema federalista é caracterizado por um movimento pendular em que se alternam períodos marcados pela centralização e descentralização em diferentes épocas. Neto (2014) destaca que a descentralização é avaliada por seu aspecto vertical, isto é, o federalismo em sua forma trina – representado pela relação entre o governo central, estados e municípios – e também por seu aspecto horizontal determinado pelas relações territoriais ou regionais.

O federalismo demonstra que é inevitável a criação de meios de articulação e a definição de competências entre os entes e tem como pauta central as assimetrias em níveis regionais, sociais e econômicas. O Brasil caracteriza-se por seu tamanho continental e os problemas federativos advindos das desigualdades no território (LASSANCE, 2012; NETO, 2014).

O federalismo brasileiro no período intitulado Primeira República ou República Velha - entre 1889 e 1930 – foi marcado pelo predomínio das oligarquias, onde determinados grupos possuíam um grau de influência sobre o poder central, isto é, possuíam grande autonomia em suas decisões. Em 1930 deu-se início ao primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), marcado pela mudança na estrutura do modelo federativo, de modo que o poder central fosse o protagonista. Esta época foi marcada por dois períodos, o primeiro como uma espécie de transição – entre 1930 e 1936 – em que Vargas foi implantando um novo modelo federativo através de diversas manobras políticas e institucionais.

O segundo período, conhecido na literatura como Estado Novo (1937-1945), foi marcado pela implantação de um regime autoritário que praticamente extinguiu o poder de influência dos estados no federalismo. O período entre 1945 e 1964 se notabilizou pela retomada do protagonismo das forças estaduais no federalismo brasileiro em que os governadores de estado novamente se tornaram figuras centrais, configurando-se o ressurgimento das forças oligárquicas regionais, porém com o legado varguista de maior força administrativa e financeira da União, balanceando as relações federativas.

O ciclo entre 1964 e 1988 foi conhecido como o período ditatorial, e em relação ao federalismo este período não se caracterizou com um radicalismo extremo, ou seja, o controle dos militares nas instituições não retirou totalmente a influência dos entes subnacionais em âmbito nacional. Isto se deve a questões de heterogeneidade regional brasileira, contendo

elementos e fatores peculiares em cada cultura ou território que ratificam as assimetrias entre as localidades. Os instrumentos usados pelos militares para o alcance de seus objetivos eram principalmente os de controle constitucional e os extraconstitucionais como os Atos Institucionais e Atos Complementares.

Além disso, intervenções no campo econômico-financeiro foram realizadas, sobretudo mudanças na estrutura tributária, proporcionando o enfraquecimento dos estados, que passaram a depender de recursos da União. Programas de investimentos destinados ao desenvolvimento econômico também foram adotados, como por exemplo o II PND, com vistas a descentralização das atividades econômicas no país e a obtenção de apoio político, principalmente dos estados menos desenvolvidos.

A partir da década de 1980 o regime militar foi perdendo terreno devido a alguns fatores relevantes, como as eleições diretas para governadores, que davam legitimidade política aos mesmos. Além disso, o cenário econômico foi outro fator determinante para o enfraquecimento do regime, já que a proposta de financiamento baseada no Estado Desenvolvimentista sucumbiu diante da alta inflacionária e do aumento da dívida pública, além da redução das arrecadações tributárias. Logo, a Constituição Federal de 1988 foi o marco da descentralização, dando maior protagonismo aos entes subnacionais (ABRUCIO, 1998).

O período vigente, regido pela Constituição de 1988, caracteriza-se por um federalismo composto pela União, Estados e Municípios, estes últimos possuindo maior protagonismo na implementação de políticas públicas. O sistema federativo brasileiro é marcado por sua alta complexidade, contendo a participação de diversos atores da sociedade e das diferentes instituições e poderes governamentais.

As diversidades regionais e sociais expõem os problemas federativos e refletem não só apenas questões territoriais, mas também de ordem econômicas e administrativas. Isto exige uma maior capacidade de coordenação, de cooperação e de mediação de conflitos de interesses objetivando o desenvolvimento e o bem estar da população. Este período expõe principalmente a fragilidade dos governos estaduais, que desempenham um papel secundário em relação ao governo federal e aos governos municipais (estes dois últimos passaram a se relacionar de forma mais direta), à medida que o Governo Federal passa a realçar as políticas de desenvolvimento social exigindo uma participação maior das prefeituras.

O maior desafio do federalismo trino é a estruturação de um pacto federativo, já que sua composição, isto é, a forma como o sistema se constituiu e se consolidou ao longo do tempo, impõe dificuldades decorrentes da adoção de políticas independentes pelos entes em

consequência da autonomia prevista pela Carta Magna. São necessárias a coordenação e a co-operação entre os entes federativos na busca de reduzir as disparidades regionais, tarefa árdua considerando-se as dimensões do Brasil e o alto grau de heterogeneidade regional, econômica e cultural, além da dificuldade de articular a provisão de bens e serviços públicos e de infraestrutura que envolva todos os atores da sociedade.

A redução da capacidade fiscal e da baixa autonomia dos estados na elaboração de políticas públicas levaram os governos estaduais a adotar um ajuste fiscal e retenção de gastos, forçando-os a buscarem alternativas que pudessem suprir os financiamentos e os investimentos econômico e infraestrutural exógenos. Tal fato culminou no que se denomina guerra fiscal, caracterizada pela disputa entre regiões com vistas a atrair o desenvolvimento territorial e econômico.

As iniciativas dos entes federativos nem sempre se traduzem em cooperação, o que reforça as divergências e os conflitos entre os governos subnacionais para a atração de investimentos e desenvolvimento, contribuindo para o aumento das disparidades inter-regionais. A problemática é encontrar uma forma de resolver os problemas de conflito entre os entes, conduzindo-os a um desenvolvimento harmônico e coordenado, atenuando as desigualdades regionais.

Estas considerações introduzem de forma sucinta as abordagens tratadas neste capítulo, as quais são apresentadas com maior abrangência a seguir.

1.1 O Federalismo Oligárquico da Primeira República (1889 – 1930)

A história traz uma importante narrativa em relação à mudança política instituída no Brasil em 1889 com a Proclamação da República, em que a nação se ablaquece do regime monárquico lusitano. O ponto de inflexão em relação ao federalismo foi a Constituição de 1891, sendo definida a nova ordem republicana e a adoção de uma natureza federativa. Abrucio (1998, p. 32) ressalta que “o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização”, e que o sistema, idealizado por Rui Barbosa, tinha como base o modelo norte-americano.

A distinção entre a realidade norte-americana e a brasileira é que o processo e formação estadunidense se constituiu partindo da existência de estados já autônomos e a união destes, formando uma nação soberana. O caso brasileiro foi inverso, com a instituição de um Estado soberano com a descentralização do poder a partir da criação de unidades federadas autônomas,

as províncias, as quais tinham objetivos variados e interesses das elites locais em contraste com as questões políticas e econômicas nacionais. João Camilo de Oliveira Torres assevera:

Nesse contexto, os entes federados buscavam protagonismo em duas frentes, na obtenção de autonomia financeira e também de autonomia política. Esses dois fatores foram muito relevantes na abordagem do período da Primeira República, já que ajudam a explicar as disparidades regionais e econômicas sempre presentes no cenário brasileiro. Segundo Abrucio (1998, p. 33) a desigualdade era promovida pelo projeto de discriminação das rendas oriundo da Assembleia Constituinte, beneficiando os estados exportadores como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas. Para Lassance (2012)

A questão tributária foi uma das que melhor materializaram as divergências entre União e estados. O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados pelo imposto, a fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias. (LASSANCE, 2012, p. 24)

O setor cafeeiro dispunha de um grande protagonismo, sendo encabeçado por dois estados, São Paulo e Minas Gerais – que detinham maior poderio financeiro e maior influência política – além da participação, em menor magnitude, do Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul, estes também possuíam considerável influência nas decisões políticas. Porém, percebeu-se o estabelecimento de políticas monetária, creditícia e cambial por parte das elites brasileiras através da escolha por uma ortodoxia financeira ou lastreamento da moeda nacional ao padrão ouro, causando um conflito de interesses com o setor cafeeiro (VISCARDI, 2001). Em relação a autonomia política, todas as províncias buscaram tirar o controle do Poder Central acerca das eleições locais e garantir a eleição de seus antigos presidentes de províncias, o que não ocorreu dada as heterogeneidades locais.

O início da Primeira República é marcado por uma transição do período monárquico para o novo regime através de um movimento revolucionário de natureza não popular em que o Brasil foi governado em caráter provisório pela ala militar, por Deodoro da Fonseca seguido por Floriano Peixoto entre 1889 e 1894. Inicialmente foi criada uma comissão para elaborar a Constituição Republicana, aprovada em 1891, tendo como base os preceitos constitucionais norte-americano e como seu principal articulador Rui Barbosa. Torres (1961) destaca que a elaboração do sistema federalista seguiu a tendência tipicamente brasileira, isto é, descentralização no sentido de maior autonomia e não de cooperação entre os entes.

Se na transição do regime – período em que os militares estavam no poder – o viés centralizador e autoritário sobressaía, posteriormente esse quadro sofreria uma mudança. A partir do governo Campos Sales o pacto federativo seria consolidado conforme a Constituição de 1891, tornando os governadores de estados protagonistas do sistema político (ABRUCIO, 1998, p. 35).

A partir de então, passa a vigorar o que Abrucio (1998) chama de “política dos governadores”, onde tais atores passam a ser as figuras centrais do sistema. Neste cenário dois estados possuíam forte influência econômica e política, São Paulo e Minas Gerais, ambos com grande potencial exportador do setor cafeeiro. Além destes, outros estados como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia também exerciam influência política. Nas disputas presidenciais do período em questão o que ocorreu foi basicamente uma alternância de poder entre paulistas e mineiros, salvo algumas exceções.

Embora o houvesse o surgimento de crises por conflitos de interesses políticos resultantes da alternância de poder, o modelo instaurado a partir do Governo Campos Sales permitia a forte atuação presidencialista sem que os poderes estaduais e municipais fossem fragilizados (LASSANCE, 2012). Ainda segundo o autor,

Basicamente, a política dos governadores estabelecia uma coalizão nacional calcada na aliança dos estados que tinham maior peso no eleitorado e demonstravam maior grau na unidade política. Os critérios essenciais eram: a representatividade inconteste de suas lideranças; a hegemonia sobre as forças políticas de seus municípios; a coesão partidária; e a disciplina congressual. (LASSANCE, 2012, p. 24)

O modelo político instaurado na República Velha denotava a instabilidade das coalizões entre os estados com maior influência política, o que impedia que houvesse hegemonia de um dos detentores do poder ou exclusão de outros. As oligarquias regionais demonstravam peso político dependendo de suas representações nas bancadas e de sua capacidade econômica. Para Viscardi,

A partir desta nova distribuição de bancadas por estados, a República definiu quais estados-atores desempenhariam um papel de relevo sobre a nova ordem política. Muito embora não tenham se operado mudanças muito radicais, o nível de autonomia concedido aos estados, aliado às mudanças nos critérios de representação política parlamentar, erigiram um sistema federalista cuja principal marca foi a rejeição da isonomia entre as unidades federadas. (VISCARDI, 2001, p. 77)

Na discussão em limites regionais percebe-se a influência política dos estados quando se trata das eleições de governadores. Os coronéis possuíam uma forte representação local, mantendo controle sobre os votos e estabelecendo um relacionamento com os governadores, que eram o lado mais forte da aliança. O poder central não tinha maior influência do que os

governadores de estado no âmbito de atuação dos coronéis, pois os municípios não usufruíam de autonomia política e financeira estabelecidas por anuências diretas com a União, dependendo de acordos com os governadores.

Abrucio (1998) aponta um desequilíbrio federativo acentuado entre a União e os estados, com dois estados com maior poderio – Minas Gerais e São Paulo – e outros estados dependentes de recursos do Tesouro federal aliados a uma União fragilizada, o que dificultava a instituição de um sistema federalista. Tal conclusão ajuda a compreender o controle de poder exercido pelos estados mais hegemônicos na sucessão presidencial do período.

As sucessões presidenciais após os governos militares marcaram períodos de alternância hegemônica. Os três primeiros mandatos foram exercidos por presidentes paulistas: Prudente de Moraes (1894 - 1898), Campos Salles (1898 - 1902) e Rodrigues Alves (1902 - 1906). O PRP (Partido Republicano Paulista) se mostrou mais harmônico e se beneficiou pelas disputas oligárquicas ocorridas nos outros estados que poderiam concorrer com São Paulo no controle do novo regime.

A hegemonia paulista foi contestada a partir do momento em que os outros estados passaram integrar forças, apresentando alternativas ao controle paulista. O mineiro Afonso Pena (1906 - 1909), então, foi o presidente que rompeu o ciclo paulista, e, segundo Viscardi (2001), procedeu de uma aliança política entre Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro, evitando a prorrogação do domínio paulista. Tal aliança resultou na eleição de dois presidentes naturais de outros estados, Nilo Peçanha (1909 - 1910) e Hermes da Fonseca (1910 - 1914), respectivamente de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, cenário que demonstrou certo enfraquecimento político de São Paulo e, com a eleição de Hermes da Fonseca, uma tentativa de restaurar a influência militar na gestão.

O predomínio gaúcho no governo fez com que fosse reeditada a aliança entre Minas Gerais e São Paulo com o lançamento da candidatura do mineiro Wenceslau Brás, vencedor do pleito (1914 - 1918). Viscardi (2001) ressalta que o regresso dos paulistas à arena política nacional se deu pela fragilização política dos gaúchos ocorrida pelo atrito entre estes e parte dos militares. São Paulo passa a ser um aliado político importante para Minas Gerais, sendo reintegrado no grupo de estados hegemônicos na política brasileira.

A sucessão presidencial segue com a eleição do paulista Rodrigues Alves, morto pela gripe espanhola antes de tomar posse, assumindo o mineiro Delfim Moreira (1919) por sete

meses, que também teve problemas de saúde. O paraibano Epitácio Pessoa (1919 - 1922) foi o escolhido para mais um mandato. Sua escolha foi resultado de acordos entre as principais forças políticas estaduais e também uma rejeição de Minas Gerais e Rio Grande do Sul a uma nova empreitada paulista, expondo mais uma vez o atrito entre as duas principais potências estaduais do período.

O próximo presidente eleito foi o mineiro Arthur Bernardes (1922 - 1926), que concorreu com um adversário de peso, Nilo Peçanha, porém, com a diferença de que as alianças foram formadas com base em programas de governo, resultado de um amadurecimento político e do surgimento de novos atores representados pelo Exército e pelos setores urbanos (VISCARDI, 2001, p. 88). Houve oposição do Exército em relação a eleição de Arthur Bernardes e uma intervenção foi impedida em razão da aliança entre Minas Gerais e São Paulo e o apoio do governo federal em vigor.

Abrucio (1998) destaca que a reforma constitucional de 1926 tornou as relações federativas mais equilibradas porque permitiu que a União tivesse um poder de intervenção maior nos estados, pano de fundo para o novo período que entraria em vigor em 1930. Antes, porém, houve a eleição do carioca Washington Luís (1926 - 1930), e como destaque no período em que esteve no poder a crise econômica causada pela Grande Depressão em 1929. Após, o paulista Júlio Prestes foi eleito, porém não assumiu devido à reação armada em 1930, conhecida como a Revolução de 1930 e início da Era Vargas.

No período da República Velha destaca-se então, a atuação das forças oligárquicas para a obtenção e manutenção de interesses políticos e econômicos. Em âmbito nacional há uma maior fragilidade da União em relação a alguns entes federados estaduais, sobretudo os que possuem maior independência financeira e política, embora houvesse previsto na Constituição de 1891 o mecanismo de intervenção como instrumento para o Estado Nacional, que na prática funcionava apenas com os estados com menor influência e com grande dependência da União. Em termos regionais, a figura do governador era crucial, sendo a base do federalismo brasileiro.

Através destes havia o controle sobre os votos através de uma influência no poder local, os coronéis, pondo em prática “política dos governadores” que se beneficiavam da fragilidade da União e da reduzida autonomia política e econômica dos poderes locais. A força dos governadores predominou durante a Primeira República até que no final do período, como já dito, em 1926 houve uma reforma constitucional que dava maiores poderes de intervenção à União,

equilibrando as relações intergovernamentais, e poucos anos depois, invertendo o cenário federativo.

1.2 O Federalismo no Primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945)

O período correspondente ao primeiro governo Vargas foi caracterizado por uma ruptura dos padrões no arranjo federativo brasileiro da Primeira República, momento em que Vargas conseguiu o fortalecimento da presidência da república e concentração de poder (LASSANCE, 2012). Isto significou uma mudança na relação entre o poder central e os entes subnacionais, em que o Governo Federal passou a controlar pressões regionais com base em seu fortalecimento em termos administrativos e financeiros. A Constituição de 1937 consolidou a centralização do poder e o autoritarismo, cenário preparado no governo provisório de Vargas entre 1930 e 1937.

A Revolução de 1930 foi o marco de uma nova concepção no federalismo brasileiro com um modelo mais centralizador. O papel das oligarquias regionais não foi dissipado no curto prazo, isto é, o poder e influência das elites locais não foram perdidos totalmente fazendo com que o Poder Central se tornasse totalmente antagônico aos entes subnacionais, pois os grupos, principalmente os oriundos dos núcleos mais hegemônicos, participaram da transição de poder. Getúlio Vargas reconduziu o rumo dessas elites envolvendo a participação dos tenentes. O próprio presidente é oriundo dessas mesmas classes protagonistas no cenário político na República Velha.

Sobre essa questão, Abrucio (1998, p. 42) diz que a política de estado desenvolvimentista de Vargas “não se desenvolveu monoliticamente, sem intervenções externas. Era um modelo de Estado de acomodação de interesses, de compromisso entre setores e classes sociais”. Os tenentes foram atores importantes para o movimento revolucionário em 1930, pois já haviam participado das ações lideradas por Luís Carlos Prestes entre 1924 e 1927 no combate à corrupção e a conscientização da população. Tais figuras eram vistas como responsáveis pela defesa das instituições republicanas (CABRAL, 2011).

Após o início do governo provisório os tenentes passaram a defender a centralização e a intervenção do Estado como uma solução contra as estratégias políticas oligárquicas e também pela influência do cenário mundial que adotava a intervenção estatal na economia, além de se considerarem como os únicos capazes de fazer uma renovação no modelo de Estado (ABRUCIO, 1998).

Entre a disputa travada pelos tenentes e as oligarquias regionais em busca do governo central havia Getúlio Vargas com todo seu conhecimento e experiência política, já que o mesmo fazia parte do sistema político instituído no período anterior. Logo conseguiu fazer manobras políticas e criar meios de instaurar um modelo de Estado centralizado e intervencionista controlado pela presidência da república, criando-se um sentimento de patriotismo.

Em 1932 aumentaram as pressões para um movimento de reconstitucionalização. São Paulo instituiu a Revolução Constitucionalista apoiado por Minas Gerais e Rio Grande do Sul, porém o movimento não obteve o êxito esperado, sendo derrotado pelo Governo Federal. Foi convocada tempos depois a Constituinte e promulgada a nova Constituição em 1934, que segundo Cabral (2011, p. 138) foi substitutiva “ao liberalismo e ao absenteísmo estatal das duas cartas anteriores”, além de absorver novas temáticas relacionadas a direitos trabalhistas e nacionalização de alguns bens naturais.

Ademais, a forma de cooperação entre os entes federativos tinha como bojo a resolução de problemas regionais sob coordenação da União. Vargas conseguiu apoio da ala corporativista formada por empregados e empregadores dos setores público e privado, porém sofreu resistência de representantes das oligarquias estaduais no processo de elaboração da nova Constituição. Entretanto conseguiu a aprovação de temas importantes¹, além da prorrogação de seu mandato até 1937.

Em novembro de 1937 instaurou-se o período do Estado Novo, regime autoritário que estabeleceu a continuidade de Getúlio Vargas no poder. Cabral (2011) levanta a hipótese de que o regime possa ter influência do fascismo europeu, já que existem opiniões que defendem tal tese, porém, segundo o mesmo

o Estado Novo não foi um regime fascista, apesar de conter diversos elementos que os aproximaram, como uma tendência de se construir um Estado que tinha entre os seus elementos o corporativismo e a busca pela harmonia entre as classes, a concentração de poderes e a exaltação da figura do líder nacional. (CABRAL, 2011, p. 139)

A Constituição de 1937 consolida a concepção Varguista de Estado-desenvolvimentista, estabelecendo novos padrões de relação entre os entes federativos. A Carta foi elaborada por Francisco Campos, Ministro da Justiça à época e ex-deputado federal. No atual cenário o federalismo foi completamente extinto e os estados passaram a se subordinar integralmente à União.

¹ O Governo Provisório de Getúlio Vargas adicionou à Constituição de 1934 a temática sobre direitos trabalhistas, a nacionalização de determinados bens como as águas, as fontes energéticas e o subsolo, sendo a primeira Constituição Econômica do Brasil. (CABRAL, 2011)

Para garantir tal integridade, a Constituição previu o poder de intervenção do presidente da república, liderança máxima de um Estado detentor de um poder uno e indivisível, que indicaria pessoas de sua inteira confiança que pudessem garantir o funcionamento harmônico dos interesses do Poder Central. O Interventor Federal não representaria o poder local, mas seria o responsável por fazer cumprir as determinações da presidência e as políticas locais seriam apenas desdobramentos da agenda federal.

Outro instrumento criado na constituição de 1937 foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), também subordinado à Presidência da República e com o propósito de modernizar a estrutura administrativa do setor público e sua racionalização, fortalecendo a burocracia pública. Abrucio (1998, p. 46) aponta a criação dos “Daspinhos” como outro instrumento de manejo do Poder Central sobre os estados, servindo como extensão administrativa e respeitando uma uniformidade legislativa, principalmente na área econômica, mantendo os prefeitos sob supervisão e aumentando o controle do presidente sobre os interventores.

É importante ressaltar o projeto desenvolvimentista de Getúlio Vargas fincado no nacionalismo econômico, sendo expresso na nacionalização das riquezas minerais como o petróleo, dos recursos hídricos e do setor hidrelétrico, garantindo ao Estado uma infraestrutura para a industrialização, além de investimentos na construção de estradas, aeroportos e produção energética (CABRAL, 2011). Durante os anos iniciais à Segunda Guerra Mundial o Brasil foi visto pelos Estados Unidos como um importante aliado e destinaram uma grande quantidade de recursos financeiros – que se configurou como doação, portanto não se transformou em dívida externa – que foram fundamentais para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce, aumentando a capacidade produtiva nacional e contribuindo para o processo de industrialização brasileiro.

Em suma, a posição do Governo Vargas no período posterior a República Velha foi de fortalecer o Estado Brasileiro, retirando a autonomia dos estados enfraquecendo o poder das oligarquias, alicerçado em um projeto desenvolvimentista com o objetivo de alcançar a independência econômica e possuir um sistema econômico moderno e industrializado. Para alcançar tais metas, seus principais instrumentos foram a centralização política, a extinção do federalismo e a grande força atribuída ao Poder Executivo Federal, instrumentos capazes de sucumbir qualquer tentativa de influência regional para a concretização de seus interesses.

1.3 O Federalismo no Período entre ditaduras (1945-1964)

O período após o Estado Novo é marcado pela redemocratização no Brasil, sendo mais específico, um período entre ditaduras. Este ciclo se notabiliza, segundo Abrucio (1998, p. 48) como o “início da democracia competitiva de massas no Brasil”, ou democracia populista. A Constituição de 1946 trouxe inovações em relação às Cartas Magnas anteriores, como a volta do federalismo como um dispositivo importante e a promoção da autonomia política e financeira dos municípios. O processo eleitoral voltou a ser realizado nas unidades subnacionais nas esferas do executivo e legislativo e também houve o aumento da participação do eleitorado.

A conjuntura histórica anterior não foi abolida do novo contexto do federalismo brasileiro, pelo contrário, vestígios de práticas político-institucionais empregadas na República Velha e no governo Vargas, sobretudo no Estado Novo, mantiveram-se presentes no desenvolvimento federalista do período. Dentre alguns fatores destacam-se a influência de poderes de oligarquias regionais, as quais tiveram sobrevida mediante a imposição de controle dos estados através do sistema de interventorias varguista e o fortalecimento do Poder Executivo e do Estado Brasileiro frente às forças estaduais, que no período da República Velha tomavam as rédeas do federalismo brasileiro, que sob a gerência getulista passaram à situação de inércia. As experiências anteriores e o amadurecimento do sistema político brasileiro resultaram em progresso na instituição de novos mecanismos constitucionais.

Era necessário impedir que houvesse uma condução de poder exercida por determinadas forças oligárquicas influentes, como ocorreu na República Velha, mas que se promovesse uma maior articulação por parte do Poder Central, o que de fato não ocorreu plenamente, como expõe Souza (2006):

O artigo 58, forjado na conjuntura de 1946 para impedir uma devolução do poder aos dois maiores estados e para manter uma concepção estadonovista de centralização e de unidade nacional, teve efeitos mais amplos. Ele acabou por frustrar o próprio objetivo centralizante e autônomo do poder central. À medida que retirou dos partidos boa parte de sua vinculação a conflitos sociais que os levaria a se tornar organizações efetivamente nacionais, recriou as condições que fariam deles, e da própria burocracia federal, presa fácil das forças regionais. (SOUZA, 2006, p. 24)

O governo Vargas deixou um legado para o período de 1946 a 1964, também chamado de Segunda República, marcado por competições políticas e pelo retorno do Federalismo. Abrucio (1998, p. 49) traz alguns aspectos característicos do período que, embora tenha novamente o federalismo como um preceito constitucional, foi bem distinto da Primeira República: a burocracia federal como arena decisória no processo de formação de um Estado desenvolvimentista, suprimindo o Congresso Nacional, o que promoveu a criação de uma estrutura favorável

à representação de interesses da classe de trabalhadores e empresários; o fortalecimento da União e da Presidência da República, onde a União pode organizar-se administrativamente e ter um maior poderio financeiro e a Presidência se tornar o principal pilar de sustentação da estrutura burocrática, coordenando as decisões do governo; a solidificação das Forças Armadas como uma influente instituição nacional e; o estabelecimento da ideologia nacionalista como principal norteador do debate político.

A contribuição do Governo Vargas resultou no fortalecimento do sistema político nacional no que se refere as relações federativas mais balanceadas, porém com algumas ressalvas. A atuação política regional dos governadores foi preponderante e a influência das bancadas estaduais na Câmara Federal como um instrumento de barganha em relação ao Tesouro para o atendimento de sua clientela deram o tom ao novo cenário.

Por outro lado, a União teve seu nível de atuação acentuado. Por exemplo, São Paulo e Minas Gerais não alternavam mais o controle poder e as outras unidades da Federação tornaram-se mais robustas, possuindo maior representação na Câmara Federal e também tomando os devidos cuidados para que não se repetisse o ciclo dominante da política do “café-com-leite”. Os estados nordestinos formaram um bloco regional para a defesa de pautas de interesses comuns à região como a seca e a destinação de maior quantidade de recursos da União.

O sistema partidário brasileiro é um outro fator importante apontado por Souza (2006) no âmbito do federalismo brasileiro. A criação dos partidos políticos foi orientada sob um ambiente de burocracia estatal centralizada herdada no período anterior, o Estado Novo, o que dificultou a institucionalização dos mesmos. Além do mais, as forças regionais impuseram dificuldades no processo de nacionalização dos partidos, reforçando o controle de grupos oligárquicos na imposição de seus interesses.

Os partidos políticos tornaram-se, então, grandes entidades clientelistas, já que não dispunham de condições estruturais, sendo dependentes de recursos oriundos do Estado. Com o advento da democracia, a sociedade exerceu a participação e a representação através da política partidária-eleitoral, também apoiada no populismo. Vale ressaltar que a atuação dos partidos não seguia uma ordem nacional, e sim regional, evidenciando um sistema político heterogêneo que salientava os conflitos entre a União e as organizações políticas regionais.

A articulação do sistema partidário nos âmbitos estadual e federal ocorria nos pleitos estaduais, onde se estruturavam o desenho político competitivo. Isso demonstra o avanço do poder dos governadores e, conseqüentemente a queda de prestígio das lideranças nacionais e

locais. As forças estaduais não seguiam as diretrizes do partido nacional quando as necessidades regionais divergiam com os interesses partidários federal (SOUZA, 2006).

Com isso, as eleições presidenciais eram consequência dos resultados eleitorais nos estados, tendo em vista a necessidade da ampliação de apoio no interior destes aos presidenciais. A dispersão eleitoral ocorrida nos centros urbanos, que trazia dificuldades no domínio sufragista, levou aos governadores adotarem estratégias de política de massa, como o janicismo e o lacerdismo, o que promovia uma grande mobilização popular (ABRUCIO, 1998).

Então, o período democrático entre 1945 e 1964 em termos federalistas caracterizou-se pelos seguintes aspectos: o retorno da autonomia dos estados frente à União, a multipolaridade eleitoral na Federação, a criação dos partidos e o fortalecimento do Estado brasileiro em termos econômicos e políticos. O sistema político estabelecido manteve a influência das oligarquias regionais, que estabeleciam suas relações mediante barganhas, mostrando-se interessadas em ganhar vantagens nos benefícios oriundos do desenvolvimento econômico sem colaborar de forma efetiva nas definições das metas do Estado.

O modelo de Estado desenvolvimentista implantado por Vargas tinha como percalço justamente a montagem desse sistema clientelista para o atendimento das elites regionais, o que significou um prejuízo na execução de políticas em nível nacional em prol de políticas estaduais.

1.4 O Federalismo no Regime Militar (1964-1988)

A abordagem das questões sobre federalismo no período do Regime Militar traz um composto de vários fatores já observados durante as passagens anteriores. Um ponto extremamente importante a destacar é que mesmo sob a tutela militarista, o governo federal não radicalizou colocando militares diretamente na administração dos entes subnacionais, e estes não perderam totalmente sua influência política em âmbito nacional.

Os militares utilizaram estratégias de controle institucional, constitucional e mecanismos que sobrepujam os preceitos constitucionais, como os Atos Institucionais e os Atos Complementares, que caracterizavam o autoritarismo político para o estabelecimento e o alcance das metas propostas pela ala militar no governo. Porém, com a extensão territorial e heterogeneidade regional, política e cultural a influência das classes políticas regionais frente às forças nacionais se fez presente durante o período, em alguns momentos com maior ou menor intensidade. Em suma, a administração militarizada não significou uma cisão com os atores políticos

regionais, mas foi conduzida através de muita negociação e manejo político, como em ocasiões anteriores.

A instauração do Regime Militar teve como panorama as reformas de cunho nacionalista e progressista propostas pelo governo João Goulart, as chamadas “reformas de base”, que focavam principalmente pautas como reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa e agrária, sendo esta última a principal bandeira defendida pelo governo em questão. Tais reformas visavam conduzir o país, com o apoio de diversos grupos sociais e classes subalternas, a uma política de melhor distribuição de renda e de propriedade, com maior controle do Estado.

Abrucio (1998) destaca que as propostas sugeridas nas reformas resultaram em uma radicalização de diversos grupos da sociedade, causando um impasse no Congresso Nacional, o que deu margem às Forças Armadas para implementar um golpe de Estado. O golpe contou com o apoio das principais forças oposicionistas ao governo João Goulart, sobretudo os governadores dos estados da região Sudeste, que possuía o maior nível de desenvolvimento econômico e força política, representado por Ademar de Barros, de São Paulo, Magalhães Pinto, de Minas Gerais e Carlos Lacerda, da Guanabara, que deram suporte militar ao golpe utilizando-se das milícias estaduais (ABRUCIO, 1998).

A empreitada tinha como objetivo organizar a estrutura política e outorgar o poder aos civis, porém não havia um prazo definido para a conclusão deste alvo. O regime se baseou na estrutura instituída por Getúlio Vargas no Estado Novo, em que o poder era concentrado no Executivo Federal, sobretudo na Presidência da República, desprestigiando a atuação do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Olenscki (2003) aponta três medidas impostas pelo regime:

1) grande liberdade de ação ao governo federal, 2) a neutralização de líderes na administração pública, nos sindicatos, nos meios militares e em todos os setores nacionais simpatizantes ao governo deposto, e 3) o início da implementação de reformas econômicas visando estabilizar a economia. (OLENSCKI, 2003, p. 46)

Em relação a estabilidade econômica, era necessário romper com a prática clientelista e a adoção de medidas impopulares que desagradavam os principais apoiadores do golpe, os governadores. Alguns destes eram candidatos ao pleito presidencial em 1965, que não ocorreu devido a uma transferência via Emenda Constitucional, prorrogando o mandato presidencial em vigor. Era fundamental para os interesses do Governo Federal manter o controle das ações dos governadores, detentores de grande prestígio em âmbito regional e federal e respaldados pelo poderio militar estadual.

As eleições regionais seriam a oportunidade que a União necessitava. Dez estados tinham eleições em outubro de 1965, e, dentre estes, os mais importantes em termos políticos eram Minas Gerais e Guanabara. Os candidatos oposicionistas ao governo em vigor venceram, então foi imposta uma condição para que assumissem o poder, a de que os secretários de segurança fossem indicados pelo Governo Federal. Isso daria margem de segurança para o Poder Central, já que em 1964 os governadores dos estados em questão utilizaram as milícias estaduais contra o presidente. Com esta prerrogativa o Governo Federal obteve o controle das polícias, agora subordinadas ao Exército, o que facilitou uma maior centralização repressiva (ABRUCIO, 1998).

A partir de então alguns movimentos foram realizados pela Administração Central: a instauração dos Atos Institucionais AI-2, que determinou eleições indiretas para presidente e a extinção dos partidos políticos existentes, reduzindo-se a apenas dois; a instauração do AI-3 que determinava eleições indiretas para governadores e a nomeação de prefeitos das principais capitais por esses governadores eleitos em acordo com as Assembleias Legislativas, mantendo as eleições diretas para as demais prefeituras (OLENSCKI, 2003)

Além disso, o modelo de governança mantinha três pilares de sustentação: o financeiro, que centralizava ao máximo as receitas tributárias ao Executivo Federal, mantendo o controle dos recursos transferidos aos entes subnacionais; o administrativo, que orientava a atuação administrativa nas três esferas governamentais de acordo com um planejamento central e; o político, em que o Governo Federal tinha o controle dos governos estaduais, inibindo as forças oposicionistas, dado o poder influenciador dos governadores marcado historicamente (ABRUCIO, 1998).

O auge do modelo imposto pelo regime militar se deu com a realização de duas reformas que atingiram a dinâmica de funcionamento federativo. A primeira foi uma alteração do sistema orçamentário retirando do poder Legislativo a prerrogativa de tratar a respeito de questões desta ordem, já que a prática emendista dispersava os recursos impedindo um planejamento de cunho nacional e a execução racional dos gastos públicos. Os ministérios passaram a ser responsáveis pelo controle orçamentário dando maior liberdade ao Executivo Federal, além do controle sobre os atores políticos locais.

A segunda reforma foi promovida pela mudança na estrutura tributária², através de uma Emenda Constitucional em 1965 e da criação da Lei do Código Tributário em 1966, resultando na centralização das receitas de tributos sob controle da União, além das transferências inter-governamentais. Essas mudanças proporcionaram ao governo militar o alcance de seu objetivo de enfraquecer os estados, que durante a história do federalismo no Brasil representou um obstáculo às pretensões políticas do Poder Central. Neste cenário, percebeu-se a importância da esfera local no campo político estabeleceu-se uma dependência financeira direta dos municípios com a União, desvinculando-os dos estados, sendo mais uma estratégia para enfraquecer a influência política dos governadores (ABRUCIO, 1998).

As ações do regime militar não se continham apenas no campo econômico-financeiro, mas se estendeu ao âmbito político-institucional. Diante da transição de um período democrático em que os governadores haviam recuperado prestígio diante do Governo Federal para um novo período ditatorial foram instituídas mudanças que traziam de volta os atributos empregados no Estado Novo, que tem sido tratado exaustivamente nestes escritos, que é o enfraquecimento do poder dos estados, sobretudo os de maior influência política e oposicionistas.

As principais foram a instituição do AI-3 em 1966 e a promulgação da Constituição de 1967. Essas medidas concretizaram as eleições indiretas para presidente e governadores de estados, além da nomeação de prefeitos de capitais pelos governadores, mantendo-se eleições diretas para as demais prefeituras e Poderes Legislativos – Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Os especialistas na temática tratam tal fato como algo peculiar ao caso brasileiro, ou até mesmo inusitado. Por este motivo, Juan Linz caracteriza tal evento como “situação autoritária mais do que um regime autoritário” (Apud ABRUCIO, 1998, p. 73). Para Olenski (2003), tal medida conota um viés democrático em meio ao regime autoritário, mesmo que de forma restrita.

Nas eleições indiretas em 1966 envolvendo doze estados, os militares adotaram medidas para evitar um revés, como em 1965. O MDB, partido de oposição, não havia se articulado de forma adequada em todos os estados para a disputa das eleições segundo as regras da legislação partidária, além da Lei das Inelegibilidades, que impedia a candidatura de políticos insurgentes. Além do que, fazia-se manobras políticas para cassar mandatos e obter maior representatividade

² A reforma tributária teve como pilar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Estabeleceu-se que um conjunto de reformas (bancária, financeira, salarial e cambial) juntamente com a reforma tributária faria parte de um extenso programa de reformulação econômica e financeiras nacionais. A reforma tinha como objetivos aumentar a arrecadação e racionalizar o sistema tributário, eliminando os impostos em cascata e com pouca eficiência econômica (VELOSO, VILLELA E GIAMBIAGI, 2007).

nas Assembleias que favorecessem os candidatos da situação, isto é, da Arena (ABRUCIO, 1998).

A instituição do AI-5 em 1968 representou o período mais rígido do regime militar, que dentre as principais medidas instauradas, destacam-se em termos federalistas o recesso do Congresso Nacional, as intervenções nos estados e municípios e a cassação de parlamentares e suspensão de direitos políticos. Nas eleições após o AI-5, em âmbito estadual, o regime impôs maior rigidez em seu posicionamento no controle das eleições, dada a premissa de que os governadores deveriam estar alinhados ao Governo Central e que era necessária uma mudança brusca no cenário político, pois os governos dos estados – ainda que oprimidos em suas autonomias financeira, administrativa e política – não haviam perdido a habilidade de fazer política. Então, era crucial que a escolha de comando dos governos estaduais fosse rigorosa, pois apenas as eleições indiretas não eram um instrumento de controle suficiente, sendo imprescindível a eleição de governadores de confiança que obedecessem aos comandos do Executivo Federal (ABRUCIO, 1998).

Ou seja, o Poder Central preferia no momento um estado tecnoburocrata, onde as relações entre os entes federativos fossem estritamente administrativas. Para tal, foram estabelecidas regras administrativas em todas as alçadas do governo, de forma a observar as diretrizes do Executivo Federal e também a ação direta dos órgãos da Administração Direta e Indireta nos entes subnacionais (OLENSCKI, 2003).

O que se evidencia é que a força da prática oligárquica na política nacional possui fortes raízes e que o regime militar não conseguiu alterar a dinâmica política regional. Primeiro porque a adoção das eleições indiretas para governadores ou até mesmo a escolha dos prefeitos de capitais não foram suficientes para esgotar a estrutura política construída há anos na esfera regional. Mantiveram-se as eleições diretas para outras bases locais, como as prefeituras, câmaras de vereadores, deputados estaduais e deputados federais, isto é, campos em que a prática “coronelistas” ou política local era forte.

Também vale ressaltar que, embora houvesse por parte do Governo Central a necessidade de articulação de políticas de amplitude federal, não se poderia ignorar que, devido a heterogeneidade regional, haviam diferentes demandas locais e que as elites econômicas e políticas regionais possuíam peso e, que de certa forma, o Poder Central dependia da anuência desses grupos para realizar reformas. Mesmo com a configuração de um regime autoritário, era necessário que houvesse articulações políticas para que pudesse haver uma legitimidade eleitoral, o que levou a prática da patronagem por parte do Governo Central na esfera Legislativa.

As eleições de 1974, em tese, apontavam para uma mudança de rumo em relação ao regime militar. Com a ascensão de Ernesto Geisel ao posto presidencial, esperava-se um processo de liberalização política do regime, levando-se em conta que o presidente fazia parte do grupo castellista – ou sobornista – o qual se posicionava contra a política linha dura exercida pelo governo no período mais repressivo do regime, enxergando o período como um processo de transição para uma nova redemocratização que incluía o retorno das eleições diretas para a Presidência da República.

Além do objetivo de controlar a rigidez dos militares no poder, outra estratégia seria firmar pactos com as lideranças regionais para estruturar o processo de liberalização, descentralizando o poder. As eleições de 1974 representaram um impacto pouco positivo para Arena, já que o MDB obteve uma maior representatividade no Congresso Nacional e o partido da situação viu o número de seus representantes reduzir-se. Isto impôs ao governo maiores dificuldades para prosseguir com o processo de liberalização, pois o processo de mudança tornou-se mais vagaroso e o governo se viu obrigado a estabelecer alianças que respaldassem suas ações no Congresso (ABRUCIO, 1998).

Os governadores seriam figuras centrais neste processo, e segundo Geisel era essencial a concordância entre estes atores e o Governo Central, além do envolvimento com todas as outras classes políticas e as elites econômicas regionais. Os governadores da Arena conseguiram aumentar no período o poder de barganha, negociando com a União objetivando um maior montante de recursos, contudo sem a preocupação do restabelecimento da autonomia política dos estados e da redemocratização (ABRUCIO, 1998).

O Governo Federal adotou, a partir de então, medidas econômico-financeiras com vistas a obter apoio político, sendo a implementação do II PND a principal medida adotada. O programa previa um investimento na ordem de 10%, objetivando um crescimento econômico acelerado e contínuo através de ações estratégicas nos setores industrial, agropecuário, de integração nacional e de desenvolvimento social (KON, 1994). Esta ação do Governo Central tinha por objetivo a descentralização das atividades econômicas no país, que eram concentradas principalmente na região Sudeste, principalmente em São Paulo.

O motivo disso era conseguir apoio de outros estados menos desenvolvidos, sobretudo os das regiões Norte e Nordeste, na tentativa de multipolarizar o federalismo, reduzindo a influência dos estados mais fortes economicamente, que de forma geral eram os opositores. Além desta medida, o Governo Federal também introduziu o aumento das transferências negociadas e também um aumento de receitas via Fundo de Participação dos Estados e Municípios – FPEM.

Em relação as eleições de 1976, a oposição apresentou um poder de crescimento nos centros urbanos de médio e grande porte, o que foi um motivo de preocupação para o Governo Central, já que a oposição passou a controlar a maior parte das prefeituras, consolidando maior influência de agentes locais. Este fato despertou preocupação para as eleições de governadores e do Poder Legislativo em 1978, levando o Governo a adotar uma nova estratégia, a EC-8 que convencionou o Pacote de Abril.

Esta Emenda manteve as eleições indiretas para governadores e ampliou a composição do Colégio Eleitoral com a participação dos municípios. Além disso, promoveu a eleição de um terço dos senadores de forma indireta, através do mesmo Colégio Eleitoral, criando-se assim a terminologia “senadores biônicos³”.

Na Câmara dos deputados instituiu-se dois mecanismos, o primeiro foi a alteração da base de cálculo de representatividade dos estados, que passaria a não considerar mais o eleitorado, mas a população estadual. Isto favoreceu os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que dependiam mais das ações patronas da União. O segundo foi a redução do quórum constitucional de dois terços para maioria simples, evitando a ação do partido de oposição nas pautas políticas e institucionais via mecanismos constitutivos (OLENSCKI, 2003). O objetivo do Pacote de Abril em retardar o avanço da oposição e de controlar a liberalização do sistema foi alcançado, pois a atuação política do MDB foi restringida nos governos estaduais e nos poderes legislativos.

Abrucio (1998) traz um episódio importante para a narrativa, as eleições para o governo de São Paulo. Paulo Maluf, candidato arenista, venceu o pleito do candidato favorito ao regime militar, Laudo Natel. O ocorrido mostrava que o regime estava indo à derrocada, e reforçando esta hipótese, Maluf rompeu com tradição regimentar escolhendo seu secretário de Segurança Pública. Não foi necessário que a oposição ocupasse as governorias para que as relações federativas entre estados e União mudassem, pois a composição dos governadores nas eleições de 1978 diferenciou-se da anterior no que diz respeito ao maior poder de governança, além de maior margem de barganha junto ao Governo Federal.

³ O Pacote de Abril criou os senadores e governadores biônicos, que ficaram conhecidos desta maneira por terem sido eleitos indiretamente. O termo possui inspiração no seriado de TV norte-americano *O Homem de Seis Milhões de Dólares*, que fazia muito sucesso na época, cujo protagonista foi mutilado em um acidente e teve seu corpo reconstituído através de implantes “biônicos”. Sendo assim, os senadores e os governadores não eleitos através de voto popular eram tidos como instrumentos de manobra para interferência nos rumos políticos do país. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/pacote-de-abril-criou-senadores-e-governadores-bi-onicos>>.

Ainda em 1978 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 11 revogando os Atos Institucionais e Complementares que contrariassem a Constituição Federal. Mesmo o regime militar perdendo instrumentos de controle rígido sobre a política nacional, continuou-se a tentativa de reprimir o crescimento da oposição.

Então produziu-se algumas alterações institucionais como a reforma partidária, rompendo com o sistema bipartidário e promovendo o multipartidarismo. O objetivo disto era o arranjo de todas as formas possíveis de acordos que promovessem o controle político e a desarticulação do MDB com a formação de novas legendas partidárias. Através da Emenda Constitucional nº 14 promoveu-se o adiamento das eleições municipais de 1980 para 1982, justamente quando ocorreriam as disputas para o Poder Legislativo e sobretudo de governadores. Esta medida visava harmonizar o esquema de distribuição de recursos do Governo Federal para os municípios – a patronagem – como forma de criar ou manter bases de apoio nas frentes eleitorais (OLENSCKI, 2003).

Outra tentativa de controle político foi a instituição do voto vinculado, obrigando o eleitor a votar somente em um partido para todos os cargos em questão. Por fim, pouco antes das eleições de 1982 através da Emenda Constitucional nº 22 promoveram-se outras alterações, dentre elas o estabelecimento de um número fixo de seis delegados para a composição do Colégio Eleitoral, indicados pelo partido que tivesse maioria nas Assembleias Legislativas, aumentando o peso dos estados menores e reduzindo o peso dos estados da região Sudeste, mais populosos e com maior elo com os partidos de oposição.

Abrucio (1998) destaca que, embora houvesse a tentativa do regime militar em deter o crescimento da oposição, os partidos antagônicos ao Governo Central venceram o pleito em dez dos vinte e dois governos estaduais, vencendo inclusive nos estados mais importantes da Federação, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Este fato foi muito significativo, já que a oposição passou a controlar os estados com maior arrecadação tributária do país. Segundo o autor,

O modelo unionista-autoritário perdia seu principal pilar: o controle da autonomia política estadual. Não só os estados com governos oposicionistas mas também os vinculados ao PDS recuperaram sua autonomia plena sobre a máquina pública estadual. Todos os governadores, sem exceção, não tinham mais como fonte de poder a cúpula militar e/ou tecnoburocrática instalada em Brasília; era o povo, exclusivamente, a fonte da soberania do governador. A sobrevivência dos chefes dos Executivos estaduais dependeria basicamente de sua aprovação pelo eleitorado e não mais dos desígnios dos militares. Em suma, os governadores tornaram-se muito mais independentes perante o Poder Central. (ABRUCIO, 1998, p. 94)

A partir das eleições de 1982 ocorreu um arranjo incomum no campo político, a composição de duas forças, isto é, duas estruturas de poder atuantes: O Governo Federal, apoiado nas Forças Armadas e detentor da burocracia federal e os governadores, eleitos pelo voto direto, detentores da influência política regional. Os governadores valiam-se de uma circunstância relevante, a vitória obtida através do voto direto que dava a legitimidade política contrária a arbitrariedade do regime militar.

Os governadores contavam com as máquinas públicas e o apoio dos grandes centros urbanos contrários à intervenção militar. O federalismo na década de 1980 sofreu influência do cenário econômico no período. O Poder Central, diante de um cenário inflacionário e de crescimento da dívida pública viu seu projeto de financiamento do Estado Desenvolvimentista se definir, não sendo mais o condutor do desenvolvimento econômico.

Diante da crise fiscal e da falência da aliança que sustentava o Estado Nacional, os governos estaduais se concentraram em manter a autonomia política e aumentar suas arrecadações através dos recursos tributários. A composição da nova constituinte estabeleceu um discurso de descentralização dos recursos, formando-se uma aliança política nacional através da união de prefeitos, deputados federais, governadores e lideranças do setor econômico na disputa pelo atendimento das demandas regionais (ABRUCIO, 1998). Então, a Constituição de 1988 caracterizou-se pela descentralização de recursos, acomodando os interesses regionais em detrimento dos interesses da União (LEME, 1992, p. 150).

1.5 O Federalismo na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 inaugura uma nova concepção no federalismo brasileiro, a descentralização. A Carta assumiu um federalismo trino composto pela União, Estados e Municípios, porém a grande novidade desta nova Constituição foi a peculiaridade da autonomia municipal. Os Municípios, então, passam a possuir atribuições que antes não tinham, sendo responsáveis em conjunto com os Estados e a União pela elaboração e implementação de políticas públicas. Mediante esta inovação, o federalismo brasileiro acata uma maior descentralização política e de recursos, passando a possuir um quadro de relações federativas em que se sobressaia a esferas subnacionais. (NETO, 2014)

A nova Carta Magna trouxe diversas novidades em relação às edições anteriores. Souza (2005, p. 110) destaca três novas características. A primeira delas é que o texto não foi organizado por especialistas, sobretudo da área jurídica, e não foi espelhado nas Cartas anteriores. A segunda é a elaboração resultante de um processo de transição democrática, diferente das outras

que resultaram de processos de ruptura política. E, por fim, a opção dada aos constituintes pela manutenção ou ruptura do sistema federativo que não se sucedeu em outras ocasiões.

A Lei Suprema teve o maior nível de detalhamento comparada às anteriores, pois houve a necessidade de seguir um caminho em que a bandeira fosse o consenso, devido a diversidade de interesses de vários grupos e atores políticos. Conforme dito anteriormente, existe um universo federativo composto em três níveis de governo. Dentro da estrutura de cada um deles há a composição de seus poderes legislativos, além dos poderes judiciários de níveis Estadual e Federal. Souza (2005) ressalta como o sistema federativo brasileiro é complexo e como as diferentes instituições de diferentes níveis de poderes se entrelaçam no campo político:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também restringida por decisões do poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios, como também ocorre em outros países em desenvolvimento, tais como o México e a África do Sul. Por outro lado, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento. (SOUZA, 2005, p. 111)

O desenho da Federação brasileira se mostra intrincado, sofrendo influência do exercício dos três Poderes em seus diferentes níveis. A Constituição é soberana, não permitindo a transgressão de seus preceitos por parte de outros dispositivos legais. O Supremo Tribunal Federal – STF é o órgão do Poder Judiciário responsável por guardar a Constituição Federal, conforme previsto em seu artigo 102. O STF possui o poder de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei aprovada pelos poderes executivos federais e estaduais. O Congresso Nacional é responsável pelo exercício do Poder Legislativo, compondo-se pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados.

As medidas adotadas pelo Executivo são submetidas ao Congresso. A Câmara dos Deputados possui a prerrogativa de monitorar os atos do presidente da República e supervisionar as ações do Executivo. O Senado possui a competência de processar e julgar o presidente, o vice-presidente e os ministros do STF, confirmar as indicações da Presidência da República em diversos cargos do Executivo e autorizar operações de natureza financeira de interesse da União e dos Entes Federativos. De forma abreviada, a Federação compõe-se da seguinte estrutura: I) Poder Executivo, constituído pelo Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros; II) Poder Judiciário Federal, integrado pelo STF, STJ, Tribunais Regionais Federais, Justiça do

Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar. III) Instituições Estaduais, compostas pelo Executivo Estadual e Assembleias Legislativas. IV) Instituições Municipais, integradas por Prefeito e Vereadores.

Voltando ao trato em relação ao federalismo brasileiro e suas características, este apresenta uma questão central, as assimetrias regionais e sociais. Os problemas de ordem federativa no Estado brasileiro estão associados às desigualdades territoriais. A transferência da capital nacional do Rio de Janeiro para Brasília, por exemplo, demonstra a iniciativa de descentralização, isto é, uma marcha para o interior do território nacional, que possuía uma concentração econômica e populacional litorânea.

Os problemas de desigualdade não são uma novidade do período constitucional contemporâneo e não se resumem apenas em questões de territórios físicos, mas nas questões de recursos tributários e em gastos públicos. Então, surge uma questão importante, que é a natureza conflitiva do federalismo brasileiro. O sistema federativo nacional exige capacidade de articulação e coordenação entre os entes, sendo um desafio a coordenação das políticas públicas a serem adotadas e também a criação de instâncias de resolução de conflitos entre os mesmos. Neto (2014) traz uma reflexão de Abrucio (2005) que acredita que

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo. E mais adiante ele lembra:

Não se pode esquecer (...) que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso corre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora.” (ABRUCIO, apud NETO, 2014, p. 296)

Embora não haja nenhum mecanismo ou instituição que regule as relações entre os entes federativos previstos na Carta Magna, o artigo 23 estabelece uma diretriz em relação a fixação de Lei Complementar que fixe normas de cooperação entre todos os níveis de governo em prol do desenvolvimento e bem estar em nível nacional. Portanto, isto não indica a falta de relações intergovernamentais.

Os governos subnacionais recebem recursos federais, os municípios partilham parcelas de impostos estaduais e existem políticas sociais que obedecem a critérios e vínculos financeiros da União, mas sendo executadas pelos municípios, principalmente nas áreas de saúde e educação básica. Excluídas estas áreas, as relações são marcadas pelo conflito, mesmo que haja mecanismos que sinalizem um federalismo cooperativo na Constituição. Geralmente o Governo Federal tem iniciativa na proposição de políticas (SOUZA, 2005).

Levando-se em conta os três níveis de governo, o federalismo brasileiro no período posterior à redemocratização em 1988 apresenta uma nova configuração em relação ao nível estadual, que se mostra mais frágil que em períodos anteriores, passando a desempenhar um papel secundário em relação a sua participação nos gastos e receitas nacionais. Nesta nova composição federativa o Governo Federal passa a sustentar uma relação direta com os municípios, tornando desnecessário a manutenção de um instrumento de ligação intermediário – os estados – para dialogar com o município.

Os governos estaduais, então, tiveram como consequência um esvaziamento no âmbito federalista, pois os governos municipais, mais autônomos, não possuem recursos financeiros e institucionais controlados pelos governadores. Nas últimas décadas o Governo Federal deu ênfase às políticas de desenvolvimento social, principalmente as políticas de transferência de renda, habitação e a universalização de serviços públicos essenciais nas áreas de saúde e educação, compreendidas em políticas como o Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Tais medidas acentuaram a participação dos municípios por se tratar de políticas públicas de maior proximidade.

Lassance (2012) destaca a ascensão da figura do prefeito e a oportunidade que os municípios encontraram nas crises políticas estaduais e na dificuldade da União em gerenciar seus programas. Aproveitando-se desses dois fatores, as prefeituras ampliaram seu raio de ação na oferta de serviços públicos, ora substituindo, ora combinando ações com os outros entes. Os estados, por um lado, perdem poder e margem de manobra e, por outro continuam tendo importância no arranjo federativo pela influência política mantida em relação aos partidos, às bancadas estaduais no Legislativo Federal e importância nas eleições presidenciais. (LASSANCE, 2012)

No decorrer da década de 2000 o federalismo assumiu uma configuração em que o Governo Federal assume uma posição de priorizar uma agenda de defesa do bem-estar social do cidadão brasileiro. Para isso apostou na descentralização na execução das políticas públicas de cunho social, como dito anteriormente, deixando pouca margem de ação para os entes subnacionais elaborarem e executarem suas próprias políticas, fato que causou tensões federativas. Os governos subnacionais, sobretudo os estaduais, rejeitam a condição centralizadora imposta pelo governo central no controle de recursos e sobre suas capacidades de decidir as políticas, de forma que os estados não se articulem tornando-se, também, protagonistas.

Tais tensões aumentam ou reduzem dependendo da situação econômica e fiscal, reduzindo-se as diferenças quando as receitas aumentam ou aumentando-se os conflitos quando há redução dos recursos disponíveis (NETO, 2014). Para a resolução ou redução de conflitos entre os entes federativos sugere-se a estruturação de um pacto federativo.

Com uma nova composição de um federalismo trino, vislumbra-se as dificuldades impostas pelo atual mecanismo em que os entes possuem liberdade na adoção de políticas, lógico que amparados na Constituição Federal. O grande desafio é justamente cumprir os preceitos de redução das desigualdades regionais através de políticas territoriais que enfrentem as diversas formas de desigualdade presentes em todo o território nacional nas suas diferentes escalas governamentais e nos seus variados níveis estruturais (BRANDÃO, 2013).

Importante destacar que o pacto federativo necessita do acompanhamento de políticas de infraestrutura para se tornar sustentável, porém os estados não dispõem de autonomia financeira para atender a prerrogativa de implementar tais políticas de forma autônoma. Isto se deve à dependência das transferências constitucionais e voluntárias do governo federal e também ao baixo poder de investimento público por parte dos governos estaduais, principalmente os estados localizados em regiões com menor nível de desenvolvimento (NETO, 2014).

Em um país com dimensões continentais e com alto grau de heterogeneidade regional, econômica e cultural é importante a provisão de bens e serviços públicos que garantam o acesso à educação, saúde, seguridade social, moradia, saneamento entre outros, além de infraestruturas que reduzam tais desigualdades garantindo à sociedade o desenvolvimento nacional, de forma que este desenvolvimento seja articulado através de um projeto que envolva todos os entes em todas as escalas locais e regionais (BRANDÃO, 2014).

Com a perda da capacidade de investimento causada por uma situação de uma reduzida autonomia tributária, os estados foram obrigados a promover mecanismos que ajudassem no desenvolvimento de suas jurisdições acirrando a disputa por investimento externo, configurando a guerra fiscal.

1.6 Recapitulação Acerca dos Principais Pontos Tratados

Como abordado anteriormente, o federalismo republicano notabilizou-se por seu movimento pendular durante os períodos analisados. Ora havia uma maior influência das forças regionais, principalmente dos governadores de estado, ora o Executivo Federal assumia as rédeas do protagonismo, sobretudo nos sistemas de gestão ditatorial impostos por Getúlio Vargas e

pelo Regime Militar a partir de 1964 e também um novo paradigma definido por um federalismo com a atuação dos três níveis de governo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O primeiro ponto importante a se destacar na discussão é o traço da natureza federativa brasileira, que surgiu a partir da arrelia ante ao centralismo do império vislumbrando a descentralização, isto é, o espírito de autonomia presente no âmago dos entes subnacionais. O federalismo brasileiro inspirado a partir do modelo norte-americano tinha suas peculiaridades, sendo criado a partir da busca pela descentralização resultante dos distintos interesses das unidades subnacionais diante das demandas nacionais, processo inverso ao modelo estadunidense. Esta questão inicia a discussão sobre os conflitos de ordem federativa no Brasil. A busca pelo protagonismo foi a tônica do cenário político-administrativo durante o período em estudo.

A análise por períodos refletiu os ciclos de centralização e descentralização ocorridos durante a linha temporal estabelecida, permitindo uma melhor compreensão dos acontecimentos. Durante o primeiro período compreendido na República Velha (1881 – 1930) vigorou-se um cenário descentralizador. Embora o início seja marcado por governos centralizadores, em outras palavras, pela influência de militares no governo, a maior parte se destaca pelo protagonismo dos governos de estado, sobretudo a alternância de poder entre paulistas e mineiros, maiores potências econômicas à época, a chamada política do café-com-leite.

O grande destaque foi a influência das oligarquias políticas situadas principalmente nas regiões Sudeste e Sul com forte atuação dos governos paulista, mineiro, gaúcho e carioca. O Nordeste também esteve presente no bojo político com importante participação de Bahia e Paraíba nas decisões e nos governos eleitos. É imprescindível pontuar a influência política local no sucesso dos governadores, os coronéis, que mantinham o controle dos votos estabelecendo um elo político com os governadores. Este relacionamento foi embrionário nas proposições das políticas locais, pois na época os municípios não tinham independência política e financeira para uma atuação mais protagonista, porém o poder local já mostrava sua importância no cenário federativo brasileiro.

O segundo período compreende uma fase em que a centralização prevalece orquestrada pelo governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Esta etapa se caracterizou pela ruptura dos padrões do federalismo instituído na República Velha através de mecanismos constitucionais que fortaleceram o poder de intervenção União. Vargas conseguiu instaurar um modelo em que o Estado assumisse as rédeas do federalismo, passando a centralizar as ações de forma intervencionista. Esta ação resultou no enfraquecimento do poder das oligarquias e na extinção do

federalismo, já que as ações passaram a ser atribuídas a grande força centralizadora do Governo Federal que aboliu qualquer tentativa de influência dos governadores e da concretização de seus interesses.

A terceira fase (1945-1964) é caracterizada pelo movimento descentralizador, marcada principalmente pela novidade implementada na Constituição de 1946, a promoção da autonomia política dos municípios, além, claro, como o regresso do federalismo com a realização do pleito nas unidades subnacionais. Vale destacar que a influência das oligarquias regionais não sucumbiu com a imposição centralizadora do governo Vargas, assim como a União manteve sua força, o que permitiu o amadurecimento político brasileiro.

Fato é que as heranças do federalismo dos anos anteriores proporcionaram um quadro de relações federativas mais balanceadas, porém com algumas ressalvas. O cenário político partidário passou a ter destaque em âmbito nacional. Agora passou-se a defender os interesses regionais de forma mais contundente e, a incidência dos interesses partidários destaca-se pela força local, isto é, as forças regionais eram preponderantes impedindo um movimento de nacionalização dos partidos, o que evidenciava uma atuação mais regionalizada destes.

O quarto período foi marcado pelo movimento centralizador ditado pelo regime militar a partir de 1964 até 1988. Embora houvesse a adoção de estratégias de controle institucional e a tentativa de enfraquecimento dos governos estaduais, destaca-se no período a resistência da política regional frente às forças nacionais, isto graças extensão territorial, às heterogeneidades regionais e a importância da política local para o federalismo. O controle militar não significou a ausência de manejo político e da negociação frente às forças regionais, tanto que com o passar dos anos o regime autoritário foi sendo superado, pois as forças oligárquicas deixaram uma forte memória que o regime militar não conseguiu dissolver da dinâmica política regional.

O quinto e atual período (vigência da Constituição Federal de 1988) foi marcado pela descentralização e como peculiaridade o protagonismo dos municípios, que adquiriram o status de ente federativo ganhando autonomia para administrar seus gastos e propor suas políticas de âmbito local. Também é importante frisar que os estados, antes protagonistas, agora não usufruem do mesmo prestígio por conta da conjuntura econômica anterior em que a crise fiscal aliada à nova concepção econômica neoliberal que passou a ditar o modo de governo dos estados. Estes últimos viram suas receitas declinarem, suas dívidas aumentarem e deixaram de ser o elo entre o Governo Federal e os municípios, que passaram a se relacionar diretamente.

O quadro 1 apresenta algumas informações adicionais por períodos acerca dos movimentos de centralização e descentralização ocorridos a partir de 1891 até a atual vigência da Constituição Federal de 1988.

Quadro 1 - O movimento pendular - ciclos de centralização e descentralização na federação brasileira

Períodos	Ciclos
1891-1930	Nas primeiras quatro décadas republicanas, a Federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado por Estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.
1930-1945	A ditadura de Vargas levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, para por em funcionamento um mercado interno mais integrado e estabelecer a base para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos e até criar outros.
1946-1964	A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo de volta à descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Concederam-se incentivos fiscais para investimentos no Nordeste, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.
1964-1985	O advento do regime militar, após o golpe de 1964, levou o pêndulo de volta para a centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Tal como na rodada de centralização anterior, os estados não foram privados de uma autonomia para tributar. Com efeito, ganharam o poder de aplicar um imposto sobre valor agregado da ampla base, em substituição ao imposto sobre transações, existente. Ao mesmo tempo, foi instituído um mecanismo de partilha da receita para melhorar a receita daqueles que tinham uma base tributária estrita.
1985-1990	A democratização levou a uma nova oscilação no sentido da descentralização. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando, assim, sua base tributária. Além disso, um significativo aumento das receitas federais, compartilhadas com os estados e municípios, foi benéfico para os estados menos desenvolvidos e os pequenos municípios. O poder dos governos locais foi ratificado quando os municípios ganharam o status de membros da Federação.
1990-até agora	Forças opostas provocaram um resultado pouco claro. As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas.

Fonte: REZENDE & AFONSO, apud ARAÚJO (2009, p. 44).

CAPÍTULO II - O FEDERALISMO FISCAL: UM BREVE HISTÓRICO E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA REGIONAL

2.1 O Conceito de Federalismo Fiscal e a Abordagem Teórica

O federalismo fiscal é um tema essencial para o entendimento das formas de organização dos diferentes níveis de governo na implementação de políticas públicas e da manutenção do bem-estar social e econômico da população. Considerando-se todos os entes federativos e todos os bens e serviços públicos necessários aos cidadãos, percebe-se a imprescindibilidade de uma partilha administrativa para um melhor funcionamento do setor público, das instituições e do atendimento às pessoas em geral.

O federalismo fiscal pode ser definido como a repartição de atribuições entre os diferentes níveis de governo, seja no processo de arrecadação via tributos, seja na oferta de serviços e bens públicos à população como saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, iluminação, assistência social, estabilidade macroeconômica, entre outros (MENDES, 2004).

Além disso, busca-se a melhor alocação de recursos, a maximização da eficiência de arrecadação de recursos e também melhorias na distribuição de renda e do crescimento econômico (GADELHA, 2017).

O federalismo “puro” seria a divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, algo maior do que a repartição de tarefas administrativas, temática exaustivamente discutida no capítulo 1. O tratamento do tema sob a ótica econômica iniciou-se por volta de 1950, quando já existiam as federações. Então, o federalismo fiscal está sujeito às tradições políticas e aos preceitos constitucionais, procurando “estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações” (MENDES, 2004, p. 423).

A teoria econômica do federalismo fiscal possui como pilar o conceito de bem público. Mendes (2004) faz uma abordagem minuciosa a respeito da temática apresentando as concepções teóricas sob a ótica de três autores, Charles Tiebout, Wallace Oates e Roger Gordon.⁴ O bem público é um bem fornecido na mesma porção para todos os consumidores, sem a exclusão do consumo de um agente quando outros consumam, com a possibilidade de atribuição de valor de cada um ser diferente (VARIAN, 2006).

⁴ Abordagem mais detalhada em Mendes (2004).

Tibeout realiza uma abordagem de bem público relacionando as preferências das pessoas com a concorrência entre os governos, isto é, a descentralização fiscal como um instrumento que indica as preferências do consumidor. Não há um governo centralizado buscando descobrir tais preferências para a oferta de bens públicos, mas uma tendência a descentralizar o território em diversas jurisdições, cada uma ofertando diferentes cestas de bens. A partir disso, as famílias escolheriam o local que lhes ofertasse os melhores serviços, ou seja, se mudariam para a comunidade que melhor atendesse suas necessidades. A descentralização fiscal estimularia a concorrência entre os governos regionais instigando inovações tecnológicas (MENDES, 2004. GADELHA, 2017).

A concepção de Oates em relação ao federalismo fiscal tem como ideia central a cooperação entre os níveis de governo de forma que se aumente a eficiência do setor público. Para um melhor funcionamento do sistema deve-se haver um meio termo entre uma administração pública centralizada e uma administração pública descentralizada, de forma que o federalismo fiscal extraia vantagens e minimize defeitos de cada um dos polos. Um setor público desprovido de um governo central encontraria dificuldades de estabelecer políticas macroeconômicas e de partilha de renda, enquanto que um setor público centralizado incorreria em ineficiências, pois haveria dificuldades de atendimento às demandas locais e a falta de estímulo da população em fiscalizar a ação do governo (MENDES, 2004. GADELHA, 2017.).

Gordon faz alusão ao papel das externalidades nos processos de decisão de centralização e descentralização abordados por Oates, isto é, realiza uma abordagem mais aprofundada das possíveis externalidades ocorridas em tais processos. A centralização decorre da junção das jurisdições na definição de tributos e oferta de bens públicos que maximizem o bem estar coletivo, enquanto que a descentralização aponta uma preocupação de cada jurisdição com os seus próprios habitantes. O que difere as duas abordagens é que na descentralização as jurisdições não levam em consideração os efeitos positivos e negativos de suas decisões fiscais em relação aos habitantes de outras localidades. A ampla mobilidade de fatores de produção e de indivíduos permite o surgimento de diferentes externalidades⁵ (MENDES, 2004. GADELHA, 2017).

Com base nesta discussão se desenvolve a teoria normativa, que busca encontrar um modelo ótimo em que se aproveite os benefícios da concorrência e das atribuições de tarefas

⁵ Mendes (2004, p. 428) explica com maior detalhe em seu texto as externalidades abordadas na teoria de Gordon, as quais são: exportação de tributos, externalidades positivas, comportamento free rider, “no meu quintal não”, desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em outras jurisdições, regressividade tributária e do perfil de gastos, desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições e guerra fiscal.

dos entes federativos e a redução dos efeitos de externalidades negativas tratados nas definições das competências tributárias e responsabilidade de provisão de bens públicos e serviços.

2.2 Um breve Histórico do Federalismo Fiscal Brasileiro a Partir do Sistema Republicano

O Capítulo I discorreu sobre a história do federalismo e seu processo de pendular de centralização e descentralização. A abordagem nesta seção não pretende regressar ao tema de maneira detalhada, mas apontar os principais elementos e fatos característicos do federalismo fiscal no período.

A composição dos recursos tributários em 1891 foi herdada do período imperial, não sofrendo alterações significativas. O debate em torno do aumento do poder financeiro estadual esteve presente à época e não ganhou contornos mais drásticos por conta da atuação dos constituintes alarmados em não tornar prejudicada a atuação federal. A repartição da receita fiscal se manteve próxima do que era anteriormente, o que manteve a capacidade da União de cumprir os preceitos básicos capazes de sustentar o interesse geral da nação, evitando-se que uma descentralização demasiada pusesse em risco a unidade territorial (LOPREATO, 2020).

A economia brasileira era predominantemente agrícola e extremamente aberta, e tinha o comércio exterior como a principal fonte de receitas públicas durante o Império, sendo o imposto sobre importação o responsável por dois terços da receita e chegando próximo à metade da receita total à beira da proclamação da república (VARSAÑO, 1996).

As mudanças na composição tributária se deram principalmente via dispositivos constitucionais. Embora a maior parte do sistema tributário tenha sido herdado do Império, com a mudança para o sistema federativo seria necessário prover receitas aos estados e municípios permitindo-lhes um grau de autonomia financeira. Sendo assim, o regime de separação de fontes tributárias passou a vigorar, discriminando os impostos de competência exclusiva da União e dos estados. Ressalte-se que a Constituição de 1891 não atribuiu aos municípios mecanismos de arrecadação própria (VARSAÑO, 1996).

Ao governo central foram atribuídos o imposto sobre importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, as taxas de selos, de correios e telégrafos nacionais. Aos estados ficou a incumbência de decretar impostos sobre a exportação, impostos sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades, sobre as indústrias e profissões e também responsáveis pelas taxas de selo e contribuições referentes a seus correios e telégrafos, além de fixar os impostos municipais garantindo autonomia aos municípios (VARSAÑO, 1996).

O imposto sobre importação foi a principal fonte de receita até a Constituição de 1934, sendo responsável até o início da I Guerra Mundial por metade da arrecadação da União. O conflito teve como consequência a redução dos fluxos de comércio exterior, o que levou a busca por fontes de arrecadação interna, fazendo com que os impostos sobre consumo e rendimentos ganhassem importância. A Carta de 1934 trouxe como mudança na estrutura tributária em âmbito estadual a competência para decretar o imposto de vendas e consignações, e os municípios receberam a competência de tributar via Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Diversões Públicas (IDP), além de taxas sobre serviços municipais (VARSANO, 1996).

As Constituições de 1937 e 1946 não tiveram mudanças representativas em termos tributários, mas na última criou-se o sistema de partilha em que as rendas entre as esferas governamentais foram discriminadas e foi institucionalizado um sistema de transferência de impostos. Tal mecanismo buscou meios de instituir um arranjo entre as forças desiguais, assegurando de certa forma recursos a áreas específicas e aos entes federativos (LOPREATO, 2020).

A Constituição de 1967 culminou na centralização de receita tributária no Governo Federal, alterando as competências tributárias e o sistema de partilha vigente até então. Um novo sistema tributário foi elaborado com base na Emenda Constitucional nº 18/1965, incorporada com alterações ao texto constitucional de 1967 e também o Código Tributário – Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. De acordo com Varsano, o objetivo fundamental do sistema tributário

foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada - e, portanto, os detentores da riqueza - a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade. (VARSANO, 1996, p. 9).

Embora houvesse uma forte centralização tributária, a Constituição de 1967 arranhou uma forma de compensação das perdas de receitas dos estados e municípios, instituindo um sistema redistributivo de partilha de recursos para estados e municípios, que são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tendo como base recursos oriundos do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (REZENDE, 2006).

A reforma tributária trouxe um equilíbrio de interesses da Federação. A reforma resultou em uma ampliação do poder tributário dos estados e municípios com a criação do ICM⁶ e a

⁶ Tema explanado no terceiro capítulo deste trabalho.

reunião de impostos municipais fragmentados em um imposto de maior amplitude sobre a prestação de serviços culminou em maiores benefícios aos estados e municípios economicamente mais estruturados e, os entes federados menos desenvolvidos foram contemplados através dos fundos de participação (REZENDE apud ARAÚJO, 2009, p. 66).

A nova reforma tributária instituída em 1988 trouxe uma nova configuração para o federalismo fiscal brasileiro, destacando um caráter descentralizador em que ocorre a repartição das fontes de receita entre a União e os entes subnacionais. Os estados e municípios recebem transferência de recursos federais e ajuda financeira da União, possuem autonomia administrativa e fiscal para gerir suas finanças e patrimônio (REZENDE, 2006).

Além disso, a nova Constituição evidenciou a necessidade de se revisar o pacto federativo, alterando alguns pontos abordados nas Cartas anteriores.

Primeiro, a tentativa de balancear a federação, a fim de atender a nova correlação de forças resultante das eleições diretas e do ganho dos governadores no ordenamento político, levou à proibição de a União intervir nos tributos dos governos subnacionais e de condicionar as transferências de recursos constitucionais, além de elevar a participação dos entes subnacionais na receita tributária, com o novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), partilhado com os municípios, e o aumento dos valores distribuídos ao FPE e ao FPM. Segundo, ocorreu a expansão da oferta de direitos sociais, em resposta à ausência de um estado de bem estar social e à questão da desigualdade de renda. E, finalmente, as indicações de descentralização de gastos com saúde e educação (LOPREATO, 2020, p. 23).

Os governos subnacionais passaram a contar novamente com as receitas tributárias retiradas pelo processo centralizador do regime anterior, com destaque para o reequilíbrio das relações entre os entes federativos e o reforço do estado de bem-estar social. O quadro 2 apresenta a evolução das competências tributárias a partir da Constituição de 1891.

Quadro 2 - Competências Tributárias de União, Estados e Municípios nas Constituições da República

Referência Legal	União	Estados	Municípios
Constituição de 1891	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre importações Direitos sobre entrada, saída e estadia de navios Taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção Imposto sobre imóveis rurais e urbanos Imposto sobre a transmissão de propriedade Imposto sobre indústrias e profissões (IIP) Taxas de selo, quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e de sua economia Contribuições concernentes aos seus correios e telégrafos 	
Constituição de 1934	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre importações Consumo Impostos Rendimentos Direitos sobre entrada, saída e estadia de navios Taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais 	<ul style="list-style-type: none"> Tributos anteriores Tributos sobre vendas e consignações 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Imposto sobre Diversões Públicas (IDS)
Constituição de 1946 e Emenda Constitucional nº 5 de 1961	<ul style="list-style-type: none"> Imposto de Importação (II) Consumo (IC) Renda e Proventos (IR) Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) Energia Elétrica (IUÉE) Selo (IS) Taxas e Contribuições de Melhorias Outros 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI – CM) Imposto sobre Exportação (IE) Imposto sobre atos regulados (IAR) Impostos especiais (IE) Imposto Territorial Rural (ITR) 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Intervivos</i>) (ITBI-IV) Imposto sobre indústrias e profissões (IIP) Imposto de Licença (IL) Imposto sobre Diversões Públicas (IDS) Imposto Sobre Atos de Economia (IAE)
Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº18 de 1965 (vigência em jan/1967)	<ul style="list-style-type: none"> Imposto de Importação (II) Imposto de Exportação (IE) Propriedade Territorial Rural Renda e Proventos (IR) Produtos Industrializados Operações Financeiras (IOF) Transporte e Comunicações Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica (IUÉE) Minerais (IUM) 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre Serviços (ISS)
Constituição de 1988	<ul style="list-style-type: none"> Tributos anteriores Grandes Fortunas Lucro (Cont. Social) Faturamento (Cont. Social) 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI – CM) Imposto sobre a Propriedade de Veículos automotores (IPVA) 	<ul style="list-style-type: none"> Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre Serviços (ISS) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Intervivos</i>) (ITBI-IV) Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL) - extinto

Fonte: ARAÚJO (2009, p. 64)

2.3 O Federalismo Fiscal Sob a Ótica dos Estados: Algumas Considerações Pós Constituição Federal de 1988

O processo de constituição do sistema federalista (dinâmico e contínuo) é atrelado aos movimentos dos atores envolvidos, isto é, governos, instituições e cidadãos em geral e regidos através do pacto federativo. Dentro desta relação de pacto federativo inclui-se as desigualdades

regionais e econômicas que suscitam em tensões sobre as relações políticas e desestabilidades no federalismo. O fruto do federalismo brasileiro após o período de redemocratização é justamente a independência (leia-se aqui descentralização) dos entes federativos na adoção de políticas, com destaque ao maior protagonismo dos municípios.

A descentralização no federalismo abrange três tipos, a descentralização fiscal, a descentralização de políticas públicas e a descentralização política (RODDEN, 2005 apud NETO, 2014). Tal cenário reforçou o enfraquecimento dos governos estaduais, muito em razão da nova ordem político-econômica que começara a reger o sistema econômico mundial, sobretudo os países latino-americanos (em processo de convergência), isto é, o neoliberalismo.

Os estados perderam destaque na participação nas despesas e receitas nacionais no período devido a maior restrição de receitas para uso livre em consequência da transferência de recursos vinculados por parte do governo federal, tornando os orçamentos estaduais mais rígidos, já que os recursos provenientes de transferências a nível federal são direcionados exclusivamente ao atendimento do objeto de vinculação. Além disso, existe o papel do gasto público estadual no desenvolvimento do território em questão, seja através de investimentos em atividades essenciais para o bem-estar coletivo como educação, saúde e segurança, como também para as despesas com a máquina pública e servidores públicos, responsáveis por fazer com que o estado cumpra com suas atribuições no serviço público.

Em tempo, existe ainda a necessidade de tornar o estado capaz de criar mecanismos estratégicos visando dinamizar a economia local criando e atraindo setores produtivos ao mesmo tempo que promove a transformação estrutural.⁷ Assim como a União, é necessário que os estados sejam dotados de instrumentos e instituições que promovam tais transformações, isto é, precisam possuir capacidades governativas definidas por Aristides Neto como “o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento.” (NETO, 2014, p. 23)

Uma das causas do desequilíbrio fiscal brasileiro nos anos 1980 e início dos anos 1990 foi a falta de governança na gestão fiscal dos estados e municípios. No período em questão, os governos subnacionais usufruíam de receitas advindas do imposto inflacionário, isto é,

⁷ As estratégias mais utilizadas pelos estados para a promoção do crescimento econômico em suas jurisdições são os investimentos em infraestrutura, aumentando a eficiência do setor produtivo e também os investimentos em educação e formação e capacitação de pessoal, com vistas ao desenvolvimento dos setores de alta tecnologia e atração de capital privado.

benefícios obtidos pelos governos com a emissão monetária para financiamento de seus gastos, resultando em pressões inflacionárias. Com níveis altos de inflação o poder aquisitivo das pessoas se corrói em maior grau, e assim, o dano causado aos cidadãos pela alta inflacionária torna-se proporcional à receita pleiteada pelo governo ao emitir mais moeda. Este cenário ocultava a real situação fiscal dos entes subnacionais.

A criação do Plano Real em 1994 resultou na estabilização de preços dissipando as receitas oriundas do imposto inflacionário e conseqüentemente na piora da situação fiscal dos entes subnacionais. Tal contexto expôs a verdadeira situação de desequilíbrio fiscal dos estados e municípios, o que gerou a necessidade da criação de mecanismos destinados a equacionar os passivos dos entes subnacionais, impondo um novo sistema de governança para a gestão financeira e orçamentária.

Como solução foi criada a Lei nº 9.496/1997 que estabelece critérios para a consolidação, assunção e o refinanciamento da dívida pública mobiliária e outras de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, assumidas pela União. Isto ocorreu no período entre 1997 e 1999 com o prazo fixado em até trinta anos e com prestações calculadas com base na tabela Price e atualização monetária através do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), com taxa de juros de 6% ao ano na maior parte dos contratos (SILVA, NETO e GERARDO, 2014, p. 119).

É conhecido o fato de que existem desde a constituição do federalismo brasileiro disparidades regionais, tanto em âmbito econômico como político. No contexto temporal em pauta há a regência do sistema neoliberal, que dentre alguns de seus preceitos exige a redução do estado. Aqui se reflete na privatização de estoques de capital público ou a cessão de controle ao governo federal como compensação ou amortização da dívida dos estados perante à União, de modo a cumprir os acordos previstos na Lei nº 9.496/1997.

Os programas de reestruturação e ajuste fiscal seguem os conceitos e definições previstas na Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de controle das finanças públicas direcionadas a responsabilidade e gestão fiscal, ou seja, mecanismos de gestão transparente e planejada capazes de prevenir riscos e corrigir distorções que afetem o equilíbrio fiscal, isto é, das contas públicas. Na prática houve a federalização das dívidas estaduais mediante a contrapartidas exigidas pela União, especificamente a abdicação de ativos por parte dos governos estaduais – bancos ou empresas administrados por estes – como forma de deduzir parte da dívida e desobrigar os estados a manter gastos correntes outrora necessários. Isto significa a imposição de uma forte disciplina fiscal aos governos subnacionais

tendo como consequência principalmente a redução da capacidade de financiamento dos estados na implementação de suas próprias políticas públicas, além do gravame dos encargos oriundos da renegociação da dívida, causando impactos diretos sobre o crescimento econômico de grande parte dos estados.

2.4 A Importância do Poder Local no Federalismo Fiscal

O sistema federalista brasileiro envolveu a atuação marcante em níveis nacional e estadual no recorte anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante esse período foi amadurecendo de forma gradual a importância da esfera local na estratégia política brasileira de forma que os municípios cada vez mais tornaram-se centrais na realização das políticas públicas, ou seja, o local onde poderia contar com maior participação social e onde era mais nítida a observação de resultados provenientes das ações dos agentes políticos.

A Carta Magna ratificou este movimento, tornando os municípios protagonistas com a promoção destes como entes federados. De fato, os municípios passaram a possuir autonomia financeira, a constituir suas casas legislativas e a ter o poder de escolha de seu administrador totalmente pelo voto direto. Além do mais, vale ressaltar que a proposta constitucional do federalismo prevê um federalismo cooperativo entre os três níveis de governo, porém o município fica sujeito aos movimentos de centralização e descentralização do poder decisório (LIMA e NERY, 2014).

Ao tratar-se a temática a partir de uma abordagem nacional dentro do contexto localista, o governo local é considerado do Estado local, isto é, as diretrizes referentes às políticas públicas a serem implementadas são orientadas pelo Estado, mesmo com as condições de administração autônomas dos governos locais. No caso brasileiro esta vertente é um pouco díspar, pois o Governo Central, embora elabore e coordene as políticas a serem implementadas, não retira a autonomia dos municípios na execução destas, sendo os municípios responsáveis por operar, fiscalizar e desempenhar tais políticas em diálogo direto com o Governo Federal.

Embora o Brasil disponha de uma base material rica e diversificada capaz de otimizar a oferta de serviços e bem-estar social de sua população, o fator ‘desigualdade’ é um entrave em um crescimento mais homogêneo entre todas as regiões, estados e localidades. O grande desafio é conciliar as disparidades regionais, diferenças e pluralidades entre os territórios dentro de um ambiente democrático e ao mesmo tempo com uma gama de interesses que naturalmente ocasionam em conflitos de interesses que põem em prova o pacto federativo.

Em se tratando de um sistema complexo e peculiar, o federalismo brasileiro encontra dificuldades e limitações na atenuação das desigualdades regionais. A Carta Magna também instituiu no Artigo 159 o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, respectivamente) com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões por meio de programas de financiamento aos setores produtivos estando em harmonia com os planos regionais de desenvolvimento. Destina-se com isso, 3% da arrecadação do IR + IPI por meio de participação dos bancos públicos (BASA, BNB e BB) nos programas de financiamento aos setores produtivos (MONTEIRO NETO, 2015).

O contexto macrorregional revela que o Brasil sofreu nos últimos anos um processo de transformações socioeconômicas e territoriais em diferentes dimensões. Consta na Carta Magna objetivos fundamentais para o desenvolvimento do Brasil em que a participação da sociedade é essencial para o alcance dos mesmos. Seu artigo 3º prevê uma federação composta por uma sociedade livre, justa e solidária, em constante busca pelo desenvolvimento da nação, da redução das desigualdades regionais com a promoção do bem estar social de forma a abranger a todos os cidadãos sem qualquer forma de discriminação.

Em termos de desenvolvimento regional Brandão (2019) destaca que, embora previsto tal objetivo na Lei Maior, já no Governo Collor foram tomadas medidas que indicavam que a pauta não seria prioridade, por exemplo a extinção do Ministério do Interior criado em 1967, a criação do Ministério da Integração Regional em 1992 rebaixado a Secretaria de Especial de Políticas Regionais em 1995. Outros acontecimentos marcantes foram a criação do Ministério da Integração Nacional em 1999 e a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 com o intuito de envolver na política de desenvolvimento e refreamento das desigualdades regionais ações públicas e globais capazes de valorizar a diversidade regional brasileira. (BRANDÃO, 2019).

A PNDR se divide em duas fases, a primeira versão PNDR I entre 2003 e 2011 e uma nova versão, a PNDR II em vigor desde 2012 que inclui melhorias em relação a fase anterior. Ressalte-se que a PNDR busca uma atuação em nível além das macrorregiões brasileiras, isto é, utiliza critérios de atuação em níveis sub-regionais tendo auxílio um sistema de financiamento destinados a suprir as demandas das regiões com menor nível de desenvolvimento, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE, FCO), os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA, FDNE e

FDCO), o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), além de incentivos fiscais.

A empreitada na elaboração e implementação da PNDR é complexa devido a necessidade de articulação institucional em três escalas de coordenação, envolvendo o nível federal, as macrorregiões e o âmbito sub-regional, de forma que se leve em consideração as ações de diversos níveis de governos, agentes da sociedade e entes privados, o que envolve muita capacidade de negociação, mediação de conflitos e acomodação de diferentes interesses.

Em suma, o localismo revela as necessidades entre as regiões, suas peculiaridades, potencialidades e as possibilidades de integração para a promoção do desenvolvimento regional. O Brasil possui dimensões continentais, distintas territorialidades e culturas que dificultam a coordenação de políticas de desenvolvimento e redução das assimetrias regionais, sendo o maior desafio comportar dentro do contexto democrático os diferentes interesses de variados atores da sociedade, instituições e governos.

CAPÍTULO III – A GUERRA FISCAL E A EVOLUÇÃO DO ICM/ICMS NO BRASIL E SEUS EFEITOS

3.1 Guerra Fiscal: Uma Breve Definição e Contextualização

O fenômeno da Guerra Fiscal é conhecido dentro do âmbito da Federação como a disputa dos entes federativos na atração de investimentos empresariais e industriais com o objetivo de alcançar o desenvolvimento da região ou localidade. O embate se dá em um contexto concorrencial e sem cooperação, caracterizando-se uma natureza conflituosa e desordenada.

Além de ter como finalidade a atração de investimentos, são almejados também o aumento do nível de empregos, a geração de maior bem-estar social, melhorias ou criação de infraestrutura capazes de dinamizar e fomentar a atividade econômica. Varsano (1997) trata a guerra fiscal como uma situação de conflito na federação em que, assim como em um jogo, há perdedores e vencedores, isto é, o ente que obtém vantagens na atração de investimentos automaticamente impõe desvantagens aos outros, e o federalismo, que conceitualmente possui natureza cooperativa entre os entes, é enfraquecido.

A conformação assumida no federalismo brasileiro é conhecidamente conflituosa, composta por um sistema descentralizado em que há autonomia entre os entes federados. Com base nisso, as unidades federativas tendem a agir de forma independente e em benefício de suas demandas e necessidades locais. Fica evidente a necessidade de criar-se arranjos e mecanismos institucionais que orientem uma harmonização dos distintos e variados interesses. Surge então outro enfoque conceitual de guerra fiscal em que tal fenômeno não decorre apenas da conduta independente dos entes subnacionais, mas da ausência de um mecanismo que acomode e oriente os diferentes projetos e necessidades das jurisdições (VIEIRA, 2014).

Neste sentido, vale ressaltar a importância da capacidade coordenativa que o poder regulador da União pode proporcionar. Segundo Prado e Cavalcanti,

A guerra fiscal é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais para evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos. (PRADO E CAVALCANTI, apud VIEIRA, 2014, p. 150).

Grande parte das investigações sobre o tema enfatizou a avaliação das externalidades geradas pela formulação e implementação de políticas de fomento mais ou menos centralizadas.

A guerra fiscal passou a ser analisada principalmente pela ótica do federalismo fiscal (VIEIRA, 2012).⁸

Os princípios que norteiam o federalismo fiscal incorporam o princípio da autonomia, associado à autodeterminação dos Entes Federados, sendo intrinsecamente relacionado a descentralização do poder e o princípio da participação que trata a respeito da responsabilidade dos estados em relação à boa governança (VERGOLINO, 2013). A ideia de federalismo fiscal pressupõe a existência de cooperação entre os estados, de modo que as políticas de desenvolvimento regional fossem complementares entre os entes, isto é, a existência de ações coordenadas com o objetivo de não incentivar a guerra fiscal.

Porém, o que de fato ocorre é que os sistemas federativos são divergentes e conflituosos, já que existe uma conduta independente por parte dos estados na busca de atrair investimentos para seus territórios. Os estudos na área apontam três termos importantes para a compreensão dos problemas gerados pelo federalismo: coordenação, cooperação e conflito. Levando-se em consideração tal natureza conflitiva, as formas de cooperação e competição devem ser equilibradas de modo a garantir a coordenação entre os níveis de governo (NETO, 2014).

Em suma, a guerra fiscal é um instrumento em que a competição substitui a cooperação federativa. O grande desafio para resolver o impasse da guerra fiscal é equilibrar ações coordenadas e descentralizadas entre as diferentes esferas do governo para reduzir as disparidades entre as regiões, trazendo o desenvolvimento e bem-estar, reduzindo ao máximo a ocorrência de conflitos.

3.2 Histórico: Antecedentes da Guerra Fiscal Sob a Ótica do ICM/ICMS

O advento da guerra fiscal se agravou a partir da década de 1990, como consequência dos eventos ocorridos nos anos anteriores no contexto econômico.⁹ Como já discutido no

⁸ Vieira (2012) observa sob a ótica de Oates, um ponto importante relacionado a descentralização dos entes federativos, o federalismo fiscal, classificando-o como um subcampo da teoria das finanças públicas que trata da estrutura vertical do setor público. “Ele explora, tanto em termos normativos quanto positivos, os papéis dos diferentes níveis de governo e as formas pelas quais os mesmos se relacionam entre si mediante instrumentos como transferências intergovernamentais [...] Este uso econômico do termo “federalismo” é um pouco diferente da sua utilização normal na ciência política, onde o mesmo se refere a um sistema político com uma Constituição que garante alguma gradação de autonomia e poder tanto para o nível central quanto para os níveis descentralizados de governo.” (OATES apud VIEIRA, 2012, p. 15)

⁹ A crise fiscal e financeira na década de 1980 expôs a perda da capacidade de coordenação do Estado no que tange as políticas de desenvolvimento, a adoção de medidas de cunho neoliberal, sobretudo no início da década de 1990 como a abertura comercial e financeira, as privatizações, o ajuste fiscal, o controle de gastos públicos, entre outros. Tais medidas repercutiram no âmbito dos entes subnacionais, sobretudo os estados que, com o aumento do endividamento e perda de ativos com as privatizações tinham dificuldades de propor suas políticas locais.

capítulo 1, o processo de redemocratização via dispositivo constitucional assegurou ao federalismo brasileiro um paradigma descentralizador na esfera tributária e nas proposições de políticas públicas pelos entes federativos.

As disputas entre os entes subnacionais são influenciadas diretamente pelo sistema tributário brasileiro através do ICMS, que intensifica os conflitos federativos, já que o imposto é de competência dos estados, ao contrário de outros lugares no mundo com sistemas federativos em que o Imposto sobre Valor Agregado compete ao governo central ou possui competência dividida entre ambos.

Além do ICMS incidir sobre a circulação de mercadorias, a cobrança permite relação direta entre a estrutura produtiva e a arrecadação do imposto, ou seja, em transações internas incide sobre a origem e em transações entre estados constitui um sistema misto de origem e destino, favorecendo o estado que adensa maior parte da estrutura produtiva nacional, que automaticamente terá maior participação na arrecadação (CARDOZO, 2010, p. 20, 21). Dito isto, faz-se necessário compreender a análise histórica da guerra fiscal pelo enfoque do ICM/ICMS.

A criação do ICM ocorreu na reforma tributária de 1965. O imposto foi substitutivo ao antigo Imposto estadual sobre Vendas e Consignações – IVC – oriundo da Constituição de 1934 e mantido nas Cartas subsequentes (1937 e 1946). Uma de suas atribuições era corrigir uma distorção do IVC, a tributação interestadual e para isso, assentou através de uma resolução do Senado Federal uma alíquota teto fixa para as operações interestaduais, o que culminou com o fim das competências dos estados de designar e aumentar as alíquotas dos impostos, sendo esta atribuição exclusiva do Senado Federal (REZENDE, 2012).

Nos anos seguintes foram editados o Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172/1966) e o Ato Complementar nº 34 de 1967, o que significou um certo afrouxamento das restrições impostas aos estados em relação ao ICM. O Ato complementar nº 34 determinou a celebração de convênios que estabelecessem uma política comum entre estados e territórios de uma mesma região no que tange a isenções, reduções ou outros favores fiscais relativamente ao ICM.

O que ocorre a partir de então é que a regulação passa a flexibilizar a proibição dos estados em estabelecerem alíquotas internas, já que os entes da mesma região poderiam realizar a referida operação a partir de convênios regionais fixando alíquotas regionais uniformes, “uma lista de bens ‘de primeira necessidade’ isentas de ICM e políticas comuns de benefícios fiscais” (FERNANDES e WANDERLEI, 2000, p. 8).

A sucessiva criação de convênios regionais a partir de 1968 culminou em efeito cascata que resultou em uma condição de guerra fiscal entre regiões. Instituiu-se medidas de

protecionismo tributário, isto é, havia a tentativa de cada região eliminar os benefícios oriundos de incentivos concedidos por outras. Percebeu-se que desde a criação do ICM – que de certa forma inibia a liberdade tributária dos estados a partir de um dispositivo do Senado Federal – com o passar do tempo e com as flexibilizações, as coligações regionais realizadas pelos estados permitiram a concessão de incentivos fiscais para a atração de investimentos para suas regiões.

As disputas inter-regionais pressionaram o Governo Federal a realizar intervenções nas políticas de concessão de incentivos. Então, mediante a Lei Complementar nº 24 de 1975 foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que estabelece que os convênios do ICM/ICMS, que incidem sobre os benefícios fiscais alusivos ao tributo, serão instituídos em reuniões comandadas por representantes do Governo Federal em que se convoque todos os estados e o Distrito Federal, todos possuindo o mesmo peso em votação e direito a veto.¹⁰ “O CONFAZ assumiu as atribuições de coordenar, dirigir, disciplinar e fiscalizar a celebração de convênios entre os estados brasileiros, de forma a viabilizar a harmonização do ICM em todo o território nacional.” (PRADO E CAVALCANTI apud FERREIRA, 2005, p. 100).

A criação do CONFAZ deprimiu a liberdade em utilizar-se de forma inequívoca os mecanismos de tributação, reduzindo-se, como consequência, as disputas desarranjadas entre os estados para a atração de investimentos. Por sua vez, os estados utilizaram como estratégia para contornar o estabelecido nas normas e leis do CONFAZ o crédito subsidiado na atração de novos investimentos (FERREIRA, 2005). Segundo a autora,

Tal estratégia só foi possível porque legalmente não havia impedimento algum à concessão de benefícios de natureza financeira ou creditícia. Os estados passaram, por sua vez, a conceder crédito subsidiado para apoio e complementação ao capital de giro das empresas, geralmente durante os primeiros anos de operação das mesmas. A concessão de crédito subsidiado não precisava ser submetida à aprovação unânime dos outros estados, a exemplo do que ocorria com os benefícios tributários, já que ela não se configurava enquanto um desrespeito às exigências inscritas na lei do CONFAZ, em particular porque o imposto era recolhido normalmente aos cofres do estado. (FERREIRA, 2005, p. 100).

A crise econômica e inflacionária dos anos 1980 culminou na redução dos investimentos privados e dos benefícios fiscais concedidos. Então, a partir da Constituição de 1988 surgem novos elementos que permitem uma empreitada mais agressiva por parte dos governos estaduais, como a ampliação da base de arrecadação do ICM, agora denominado ICMS, ao qual passa a abarcar os impostos únicos sobre combustíveis e minerais, além de incidir sobre serviços de

¹⁰ Para maiores detalhes consultar o sítio do CONFAZ em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/historico>>

transporte, energia elétrica e telecomunicações. Os estados beneficiados pelo caráter descentralizador da Constituição passaram a ter a prerrogativa de fixar as alíquotas do imposto (CARDOZO, 2010).

O Senado Federal ficou responsável em determinar o teto e o piso das alíquotas interestaduais. De forma geral, Piancastelli e Perobelli (1996, p. 8) sistematizaram a estrutura de alíquotas do seguinte modo:

- 17% para transações internas, no nível do estado, para bens de consumo final;
- 12% para transações interestaduais, excetuando-se as realizadas do Sul e Sudeste (excluindo o Espírito Santo) para o Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, as quais são tributadas com a alíquota de 7%;
- 13% nas transações de exportações;
- alíquota zero para as importações de insumos agrícolas tais como fertilizantes, inseticidas e sementes;
- isenções para vegetais, frutas, implementos agrícolas para o Nordeste e alguns estados da região Norte e para produtos agrícolas de exportação (sucos de frutas, frutas frescas, carnes não congeladas, etc.).

Acrescenta-se a esta estrutura o regime especial de tributação para a Zona Franca de Manaus e para as micro e pequenas empresas. Após a crise inflacionária com a implantação do Plano Real houve um período de acirramento concorrencial entre os estados motivados por dois fatores, a forte redução das receitas financeiras que expôs a necessidade de obtenção de recursos pelos estados e a retomada do investimento privado favorável a atração de empresas (FERNANDES e WANDERLEI, 2000, p.9).

Com o acirramento das disputas interestaduais, o Governo Federal editou a Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, a chamada Lei Kandir¹¹, na tentativa de inibir a guerra fiscal. Além de regulamentar o ICMS, também introduziu algumas importantes alterações econômicas no tributo:

Primeiro, aproximou-o do conceito teórico de imposto sobre o valor adicionado (IVA), ao estabelecer que todos os insumos produtivos gerarão crédito do imposto pago anteriormente pelo adquirente. Segundo, assemelhou o ICMS, que era um IVA

¹¹ Em 2020 foi sancionada a Lei Complementar nº 176/2020 estabelecendo as regras de compensação da Lei Kandir com repasse de recursos para reparar as perdas por desoneração das exportações, motivo de tensão entre os estados e a União desde 1996. Para maiores informações consultar: <https://www.camara.leg.br/noticias/719786-sancionada-lei-com-regras-para-compensacao-da-lei-kandir-aos-estados/>

tipo produto bruto, a um IVA tipo consumo, ao permitir que os contribuintes se creditem do imposto pago sobre bens que incorporarem a seus ativos permanentes. E, terceiro, adotou enfim o princípio de destino no comércio exterior, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semielaborados — que ainda eram tributadas — e assegurar o aproveitamento dos créditos de imposto que o exportador vier a acumular. (VARSANO, 1997, p. 5)

Varsano (1997) reforça que os governadores não se dispuseram a ceder em relação a utilização de incentivos fiscais atrelados ao ICMS como instrumentos de suas políticas industriais de desenvolvimento e por isso, o presidente da república, em acordo com o Senado Federal, vetou os dispositivos da Lei que regulamentariam a concessão de incentivos por ICMS e obstruiriam a guerra fiscal.

A concessão de incentivos se justifica a partir do momento em que a utilização privada dos recursos torna-se mais vantajosa do que receber os recursos via tributação, isto é, a partir do momento que uma contrapartida em investimentos traga ganhos maiores para toda a sociedade do que o pagamento do imposto.

Do ponto de vista nacional as disputas entre regiões para atrair investimentos não representam, de maneira geral, ganhos líquidos para o país. Primeiro que não é possível fomentar a atração de novos investimentos via ICMS para exportação, embora haja mecanismos que o permitem de forma indireta através de outra empresa¹². Em relação ao mercado interno, ao realocar um empreendimento situado em outro estado, holisticamente significa perda de recursos, já que a mudança pode significar a troca de um bem público por lucro adicional ou a renúncia fiscal pode ser consumida pela ineficiência alocativa, isto é, quando o local do empreendimento não representar uma escolha assertiva desperdiçando potencialidade produtiva e recursos. (VARSANO, 1997).

Há, então, a necessidade de coordenação, por parte do Governo Central, na política de desenvolvimento regional e desconcentração industrial, já que a guerra fiscal protagonizada pelos estados resulta em desequilíbrios na organização produtiva e aumenta as desigualdades regionais.

¹² Segundo Varsano (1997, p. 9) a exportação indireta se dá quando “a redução (ou devolução) do imposto a recolher da empresa produtora, associada à manutenção do crédito do imposto incidente sobre a mercadoria adquirida pelo estabelecimento exportador, constitui um incentivo.”

3.3 A Evolução do ICMS e o Efeito Sobre a Guerra Fiscal

Conforme já discutido no presente trabalho os processos de centralização e descentralização por parte do governo central é um importante componente na discussão sobre federalismo. No período em que vigorava o Regime Militar era notório o poder centralizador do Governo Federal no que condiz os recursos fiscais e a alocação regional dos investimentos públicos.

O poder regulador fortemente concentrado pela União é perdido no decorrer da década de 1980 por conta do esgotamento do regime autoritário e do padrão financiador do setor público dos anos anteriores, padrão que

viabilizava o controle e planejamento das principais decisões de investimento a partir do governo central (a exemplo do II PND) levava a que interesses conflitantes entre blocos regionais fossem, de certa forma, subordinados a diretrizes emanadas do poder central, através da utilização de recursos financeiros e fiscais. (PRADO, 1999, p. 6)

Nesse contexto, é vital destacar o papel do governo federal na economia brasileira na proposição de uma política econômica que tivesse manejo sobre o déficit público e sobre as relações federativas. O disposto na Constituição Federal de 1988 garante a autonomia dos entes federativos, e com isso, estados e municípios constituíram-se de potenciais instrumentos de descontrole de dispêndios públicos¹³ (SERRA e AFONSO, 1999).

A guerra fiscal manifestada via manipulação de ICMS e benefícios disfarçados de empréstimos subsidiados teve dois efeitos, o aumento do déficit público da Federação por meio da redução da receita estadual disponível e a questão da desconcentração regional da economia em que os estados com maiores níveis de desenvolvimento obtêm vantagens como a localização de mercado e melhor infraestrutura econômica e social em relação aos menos desenvolvidos (SERRA e AFONSO, 1999, p. 17).

Conforme destacam Cavalcanti & Prado (Apud FERNANDES e WANDERLEI, 2000, p. 10) os efeitos da guerra fiscal se deram em dois períodos: na década de 1990 quando os estados perdem arrecadação durante a migração de empresas na busca de maiores benefícios fiscais e quando a ampla concessão de benefícios deprecia a elasticidade da renda tributária dos estados, isto é, o aumento da atividade econômica formada pela instalação das novas indústrias

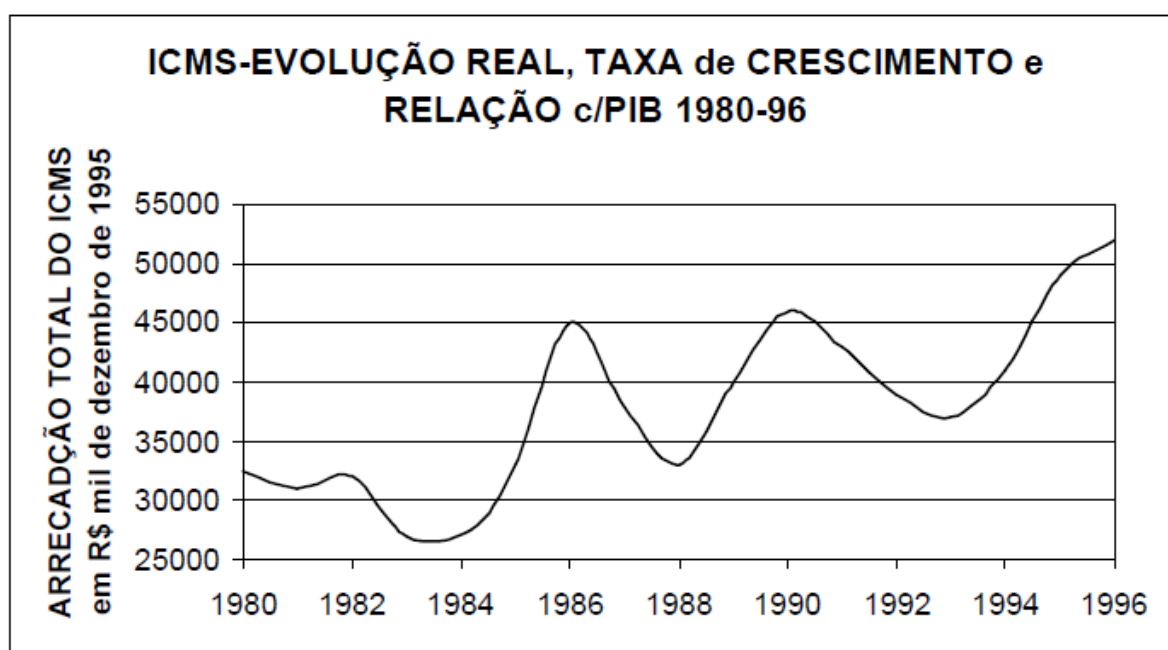
¹³ Os autores destacam o peso do déficit dentro do setor público, as assimetrias na distribuição de direitos e deveres entre os entes, à existência dos bancos estaduais financiadores do déficit e a emissão de papéis de dívida mobiliária. (SERRA E AFONSO, 1999, p. 17).

não é acompanhado, devido aos incentivos fiscais, proporcionalmente pelo aumento na receita tributária.

Fernandes e Wanderlei (2000, p. 11) realizam uma análise do ICMS – evolução real, taxa de crescimento e relação com o PIB no período entre 1980 e 1996, com base nos gráficos 1, 2 e 3, na qual extraem as próximas conclusões:

- i. Houve uma expansão da base tributária do ICM para o ICMS entre 15% e 25% da receita total a partir de 1988 (Gráfico 1).

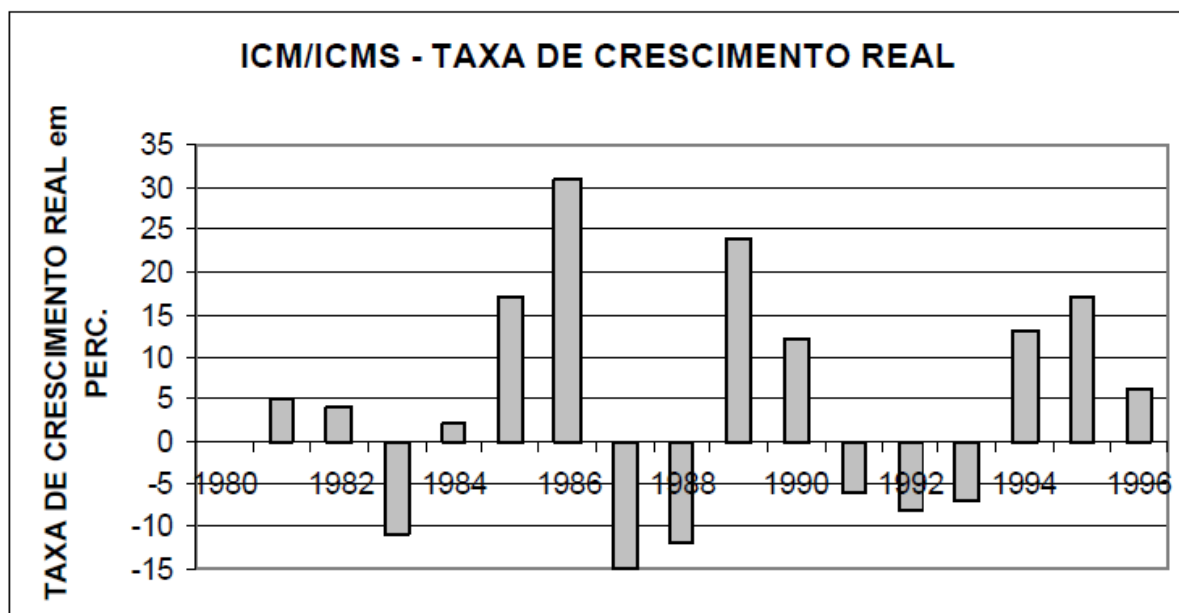
Gráfico 1 - ICMS-Evolução Real, taxa de crescimento e relação c/PIB 1980-96



- ii. Entre 1980 e 1996 houve um crescimento do ICM/ICMS em 5% do PIB no início da década de 1980 e 7,5% a partir do primeiro governo FHC;
- iii. Baixo desempenho da receita dos estados entre 1980 e 1985 com acúmulo de apenas 15% de crescimento, representando participação constante em relação ao PIB;
- iv. Entre 1984 e 1986 há um crescimento exponencial do ICM/ICMS no patamar de 49,7%, crescimento do PIB em 20,7% e PIB industrial de 26,3% em 1986;
- v. No período correspondente a 1987-1993 aparecem os resultados da ampliação da base tributária estimada em 20%. Retirando-se os efeitos dos resultados na arrecadação, chegou-se à conclusão de que poderia ocorrer uma estagnação, sendo então importante a reforma tributária de 1988 que deixou o ICMS mais

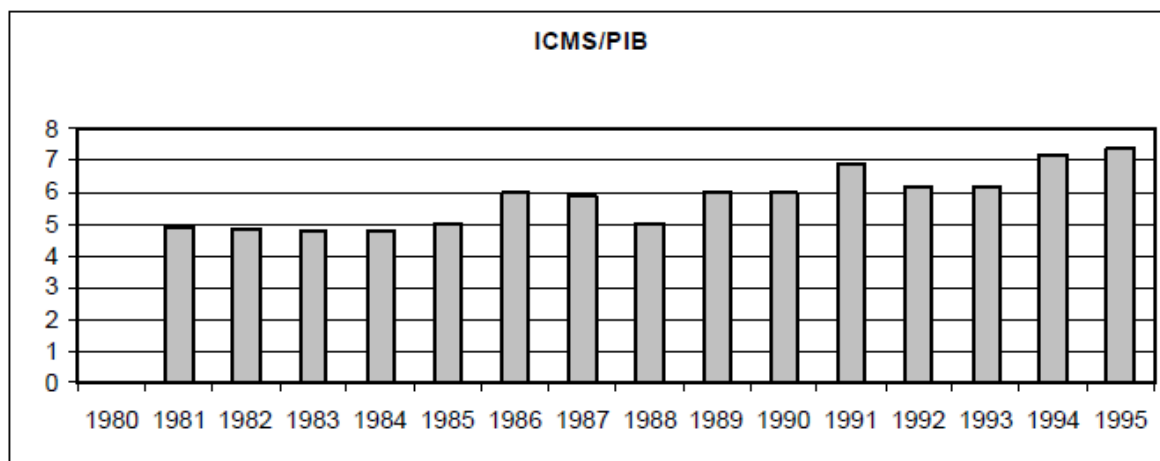
robusto. Em 1993 a receita sofreu uma pequena queda mesmo com o crescimento do PIB em 7% (Gráfico 2);

Gráfico 2 - ICM/ICMS – Taxa de crescimento real



- vi. A partir da estabilização econômica em 1994 combinada com a elevação da base tributária, as taxas de crescimento positivas se consolidam juntamente com a arrecadação do ICMS chegando ao patamar de 7% do PIB (Gráfico 3).

Gráfico 3 – ICMS/PIB



Fonte: CAVALCANTI & PRADO, apud FERNANDES e WANDERLEI (2000, p. 11, 12).

A tabela 1 apresenta a participação relativa de alguns estados na receita total do ICM/ICMS no período entre 1974 e 1994:

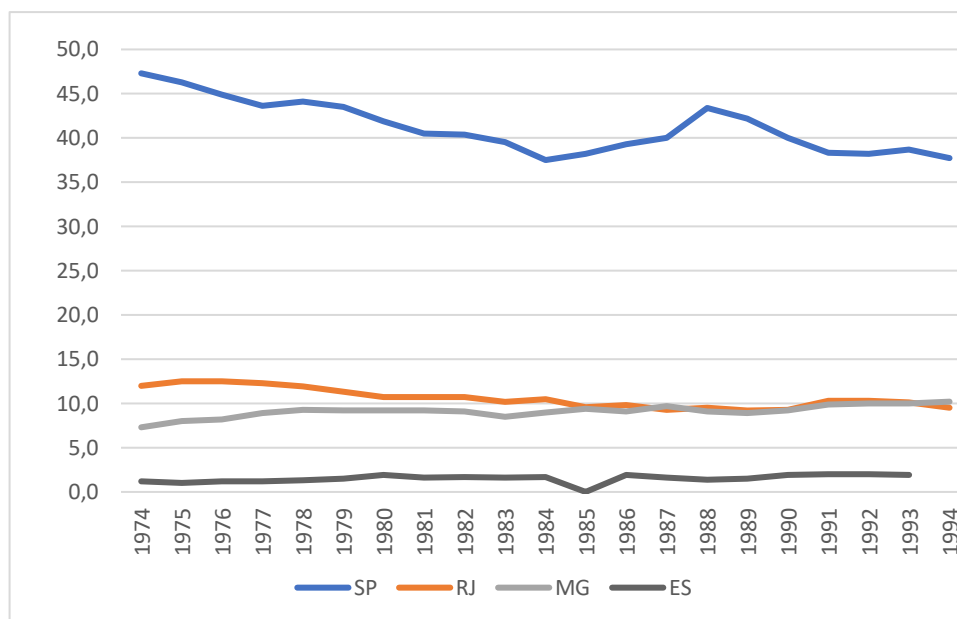
Tabela 1 - Participação relativa de alguns estados na receita total do ICM/ICMS

BRASIL PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE ALGUNS ESTADOS NA RECEITA TOTAL DO ICM/ICMS											
ANO	ESTADO										
	SP	RJ	MG	RS	PR	BA	SC	GO	ES	CE	PE
1974	47,3	12,0	7,3	8,2	6,7	3,1	2,9	1,6	1,2	1,1	2,5
1975	46,3	12,5	8,0	8,8	6,8	3,1	2,8	1,6	1,0	1,0	2,5
1976	44,9	12,5	8,2	8,0	7,4	3,2	2,8	1,8	1,2	1,1	2,6
1977	43,6	12,3	8,9	8,6	6,6	3,9	3,0	1,7	1,2	1,1	2,6
1978	44,1	11,9	9,3	8,1	6,2	4,0	3,2	1,6	1,3	1,2	2,6
1979	43,5	11,3	9,2	8,4	5,7	4,2	3,5	1,9	1,5	1,2	2,7
1980	41,9	10,7	9,2	8,4	6,3	4,3	3,6	1,9	1,9	1,3	2,8
1981	40,5	10,7	9,2	9,0	6,4	4,4	3,6	2,2	1,6	1,4	3,0
1982	40,4	10,7	9,1	9,0	5,9	4,5	3,6	2,2	1,7	1,4	3,0
1983	39,5	10,2	8,5	9,2	6,4	5,2	3,3	2,7	1,6	1,4	3,0
1984	37,5	10,5	9,0	8,8	6,6	5,6	3,4	2,8	1,7	1,5	3,0
1985	38,2	9,6	9,4	8,6	6,6	5,4	3,7	2,6	1,8	1,5	3,0
1986	39,3	9,8	9,1	8,1	6,4	4,9	3,8	2,6	1,9	1,5	2,9
1987	40,0	9,3	9,7	7,7	6,4	4,8	4,0	2,4	1,6	1,5	2,9
1988	43,4	9,5	9,1	7,5	5,9	4,5	3,6	2,2	1,4	1,5	2,7
1989	42,2	9,2	8,9	7,9	5,7	4,0	3,8	2,2	1,5	1,5	2,5
1990	40,0	9,3	9,2	7,7	5,5	4,3	3,5	2,6	1,9	1,7	2,6
1991	38,3	10,3	9,9	7,6	5,5	4,3	3,2	2,6	2,0	1,9	2,6
1992	38,2	10,3	10,0	7,9	5,5	4,6	3,4	2,6	2,0	1,8	2,5
1993	38,7	10,1	10,0	8,2	5,3	4,7	3,3	2,4	1,9	1,9	2,4
1994	37,7	9,5	10,2	8,3	5,5	4,6	3,7	-	-	-	-

Fonte: COTEPE/ICMS apud ARAÚJO (2009, p. 90).

Quando se separa os estados selecionados por regiões, fica melhor evidenciado o movimento de arrecadação dos estados por ICM/ICMS, como apresentado nos gráficos 4, 5 e 6:

Gráfico 4 - Participação relativa dos estados da Região Sudeste na receita total do ICM/ICMS 1974-1994 (em %)



Elaboração própria com base na Tabela 1.

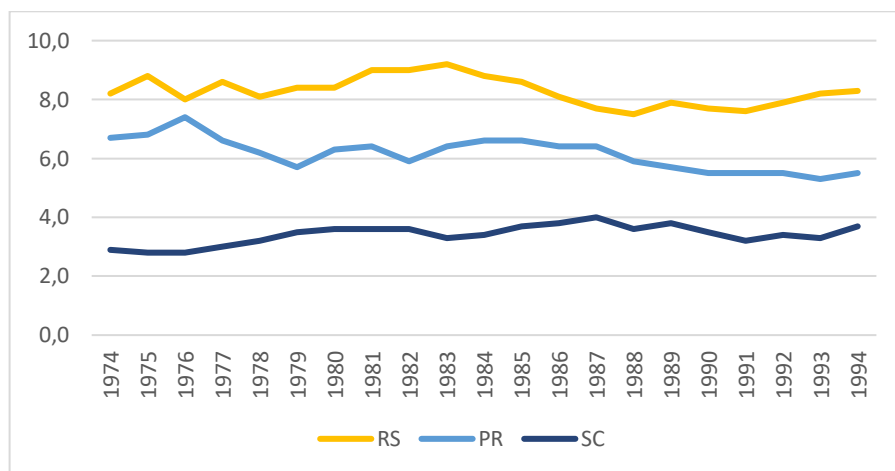
De forma geral, a Região Sudeste (Gráfico 4) apresenta um viés de queda na participação dos estados ao se considerar os dois estados com maior nível de desenvolvimento, São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1974, São Paulo tinha uma participação de 47,3% e apresentou queda até 1984 quando alcançou a participação de 37,5%, com uma ligeira recuperação em 1988 chegando a 43,4% e regrediu até 37,7% em 1994.

O Rio de Janeiro apresenta inicialmente uma participação de 12% e no fim do período cai para 9,5%. Em sentido contrário, Minas Gerais apresenta um viés de crescimento com participação inicial de 7,3% e alcança a margem de 10,2%, ganhando cerca de três pontos percentuais. O Espírito Santo de forma geral se mantém estável, apresentando um crescimento muito tímido de 0,7% em relação ao período inicial quando tinha 1,2% e terminou com 1,9% em 1993.

A Região Sul apresenta três cenários distintos (Gráfico 5). O Rio Grande do Sul apresenta participação inicial de 8,2% com um pequeno crescimento até 1982 quando chega a 9,2% e retorna para o patamar de 8,3% em 1994, isto é, ao considerar todo o período apresenta estabilidade.

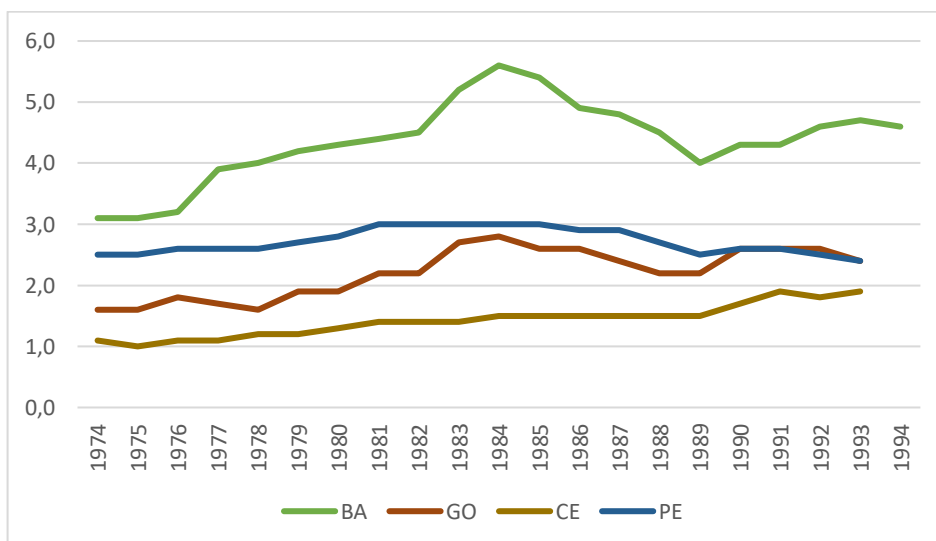
O Paraná registra em 1974 participação de 6,7%, mantendo-se em um cenário de estabilidade até 1987 quando inicia uma trajetória de queda chegando a 5,5% em 1994. Finalmente, Santa Catarina apresenta um viés de crescimento partindo de 2,9% de participação, atingindo o auge em 1987 com 4% e termina em 1994 com 3,7%.

Gráfico 5 - Participação relativa dos estados da Região Sul na receita total do ICM/ICMS 1974-1994 (em %)



Elaboração própria com base na Tabela 1.

Gráfico 6 - Participação relativa de alguns estados da Região Nordeste e Goiás na receita total do ICM/ICMS 1974-1994 (em %)

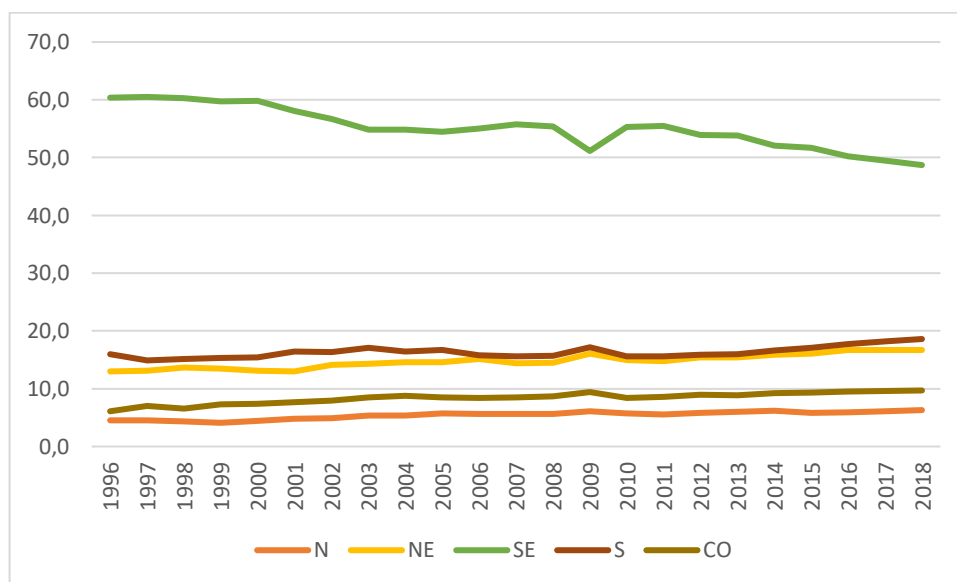


Elaboração própria com base na Tabela 1.

Por fim, alguns estados selecionados da Região Nordeste (Gráfico 6) mais o estado de Goiás apresentam, no geral, uma tendência de crescimento na participação relativa na receita total do ICM/ICMS. A Bahia registra em 1974 uma participação de 3,1%, atingindo o auge em 1984 com 5,6% e terminando com 4,6% em 1994. O Ceará teve uma ligeira ascensão iniciando com 1,1% e terminando com 1,9%. Pernambuco apresentou um quadro estável partindo de

2,5% e terminando em 1994 com 2,4%. Goiás teve um aumento de 1,6% em 1974 para 2,4% em 1993.

Gráfico 7 - Participação relativa por regiões na receita total do ICM/ICMS 1996-2018
(em %)

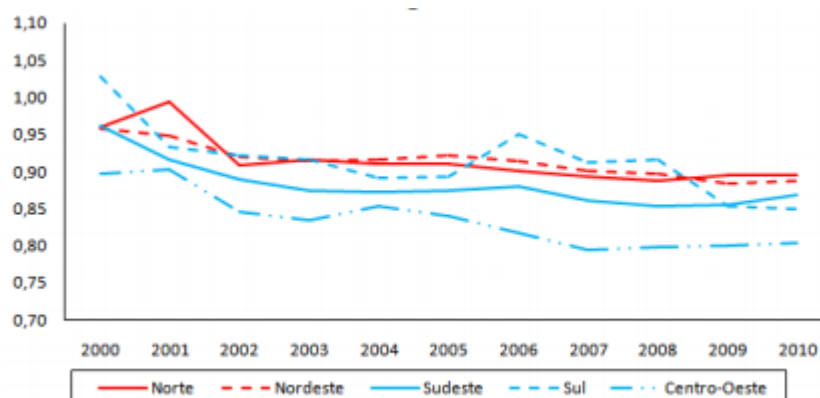


Fonte: CONFAZ (<https://www.confaz.fazenda.gov.br/>)
Elaboração própria

O gráfico 7 apresenta a participação relativa na arrecadação de ICMS entre 1996 e 2018. Fica evidente que a capacidade de arrecadação da Região Sudeste é amplamente superior, isto devido ao nível de desenvolvimento econômico da região, como já constatado anteriormente. Observa-se que, embora o nível de participação do Sudeste seja maior, a tendência no período foi de perda, quando em 1996 a região apresenta um índice de 60,4% e ao fim em 2018 uma redução para 48,7%.

Em sentido oposto, todas as outras regiões, quando se considera todo o período analisado, apresentam crescimento na participação na arrecadação de ICMS. Destacam-se as Regiões Sul e Nordeste com maiores níveis, apresentando um percentual inicial de 16% e 13% e, no fim da série, 18,6% e 16,7%, respectivamente.

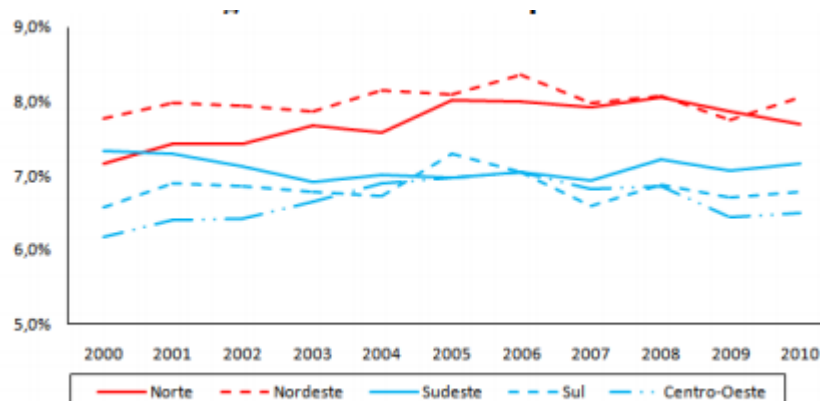
Gráfico 8 - Receita regional do ICMS como percentual da receita total da região



Fonte: SOUZA (2016, p. 8). A partir dos dados do CONFAZ (2014) e do IBGE (2014)

O gráfico 8 representa a arrecadação de ICMS em razão da receita total da região. As regiões Norte e Nordeste são as que apresentam maior percentual em relação a receita total, o que sugere uma maior dependência do tributo. Isto se dá porque apesar destas regiões possuírem uma alíquota menor de ICMS em relação ao restante do país, as receitas fiscais que a compõem dependem desse tributo. (SOUZA, 2016).

Gráfico 9 - Receita regional do ICMS como percentual do PIB da região



Fonte: SOUZA (2016, p. 8). A partir dos dados do CONFAZ (2014) e do IBGE (2014)

O gráfico 9 apresenta a arrecadação do tributo como percentual do PIB, compreendendo-se o peso do imposto sobre a economia regional. Neste caso, nota-se o maior percentual de arrecadação das regiões Norte e Nordeste em relação às outras regiões brasileiras. Compreende-se então que estas regiões se caracterizam pela baixa arrecadação relativa e uma considerável dependência do ICMS aliada a uma elevada alíquota relativamente ao produto, ocorrendo o contrário nas outras regiões (SOUZA, 2016).

Em relação a renúncia fiscal, Coelho e Maia (2017) apresentam um estudo em que se permite observar o crescimento acelerado da renúncia fiscal em relação à receita tributária.

Tabela 2 - Renúncia Fiscal versus Receita Tributária em milhões de reais

	2010		2015	
	Receita Tributária	Renúncia	Receita Tributária	Renúncia
Acre	641,39	16,82	1.164,73	58,68
Alagoas	2.100,35	154,00	3.749,32	579,18
Amapá	441,48	85,51	1.057,73	122,27
Amazonas	6.312,16	4.115,51	9.190,67	6.816,07
Bahia	11.246,41	1.785,30	21.433,96	3.213,36
Ceará	5.594,19	967,26	10.860,11	967,26
Distrito Federal	8.747,99	892,32	14.255,60	2.198,00
Espírito Santo	7.480,87	836,42	10.474,08	1.011,29
Goiás	8.802,75	4.555,60	16.503,98	8.177,09
Maranhão	3.059,83	276,70	5.925,53	802,40
Mato Grosso	5.150,54	1.537,80	7.906,57	932,14
Minas Gerais	29.223,38	2.280,98	51.141,61	4.255,06
Pará	5.614,73	759,71	11.095,07	1.029,57
Paraíba	2.671,04	441,17	5.244,86	1.301,03
Pernambuco	8.636,46	80,99	16.003,46	251,14
Piauí	1.799,89	171,49	3.696,52	355,97
Rio de Janeiro	26.867,01	2.417,19	49.403,97	6.460,92
Rio Grande do Norte	3.188,67	232,44	5.882,97	397,97
Rondônia	2.609,01	787,61	3.505,21	160,20
Roraima	333,40	42,88	704,52	63,61
Santa Catarina	11.452,05	3.006,15	20.773,64	5.179,88
São Paulo	91.948,90	4.685,60	148.797,92	15.014,90
Tocantins	1.504,22	245,05	2.608,94	907,40
Totais	245.426,72	30.374,50	421.380,97	60.255,39

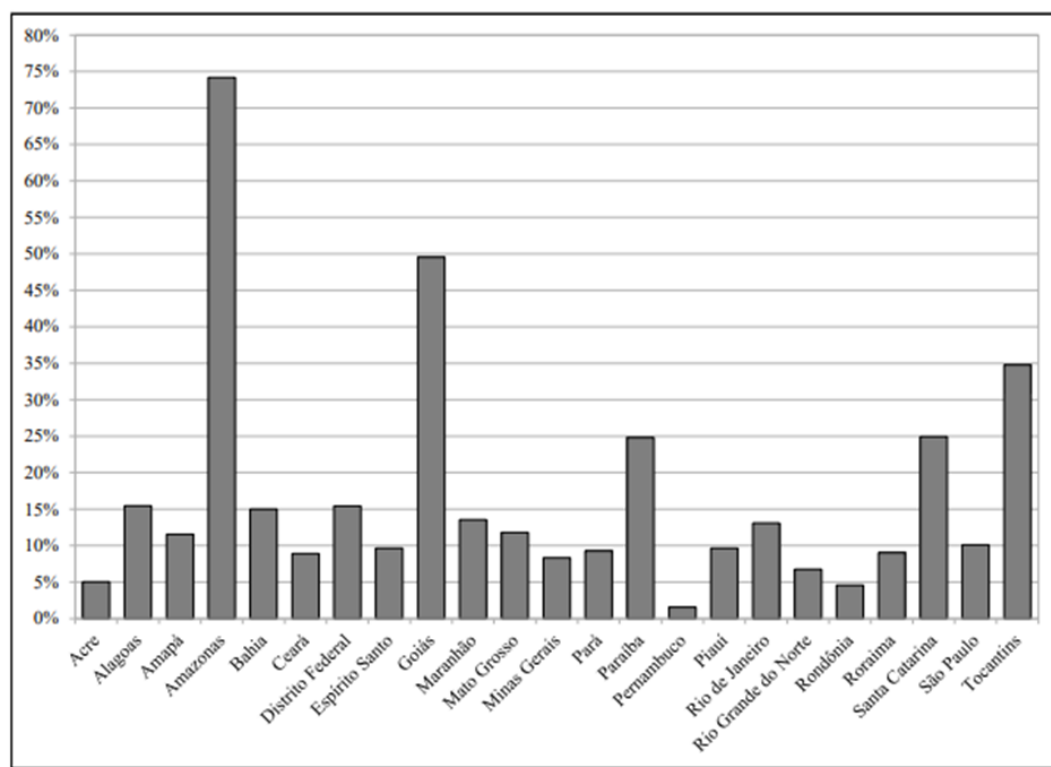
Fonte: COELHO e MAIA (2017, p. 6). LOA e LDO de cada estado e Distrito Federal obtidas dos sites das Secretarias de Estado e Planejamento (SEPLAN, SEPLAG), Secretarias da Fazenda (SEFAZ, SEF), Assembleias Legislativas e Diários Oficiais respectivos.

A tabela 2 demonstra os dados referentes a receita tributária e renúncia fiscal dos estados e do Distrito Federal em 2010 e 2015, exceto os estados do Sergipe, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul. Em 2010 o total renunciado foi de cerca de R\$ 30,3 bilhões e em 2015 o volume de renúncia praticamente dobra para R\$ 60,3 bilhões. O valor da renúncia em 2015 representa 40% da arrecadação tributária de São Paulo no mesmo ano, que foi de R\$ 148,7 bilhões. Excetuando-se a receita tributária paulista, o total da renúncia fiscal em 2015 é superior

a receita tributária de cada estado, além de representar 1,02% do PIB brasileiro no mesmo ano, que foi de R\$ 5,9 trilhões segundo o IBGE (COELHO e MAIA, 2017).

A receita tributária total em 2015 perfaz R\$ 421,3 bilhões e, considerando-se a renúncia fiscal do mesmo ano, esta é equivalente a 14,3% de toda a arrecadação tributária, isto é, a cada 7 reais em receitas de tributos 1 real é renunciado, o que significa a redução de boa parte da renda não revertida na provisão de bens e serviços públicos à população.

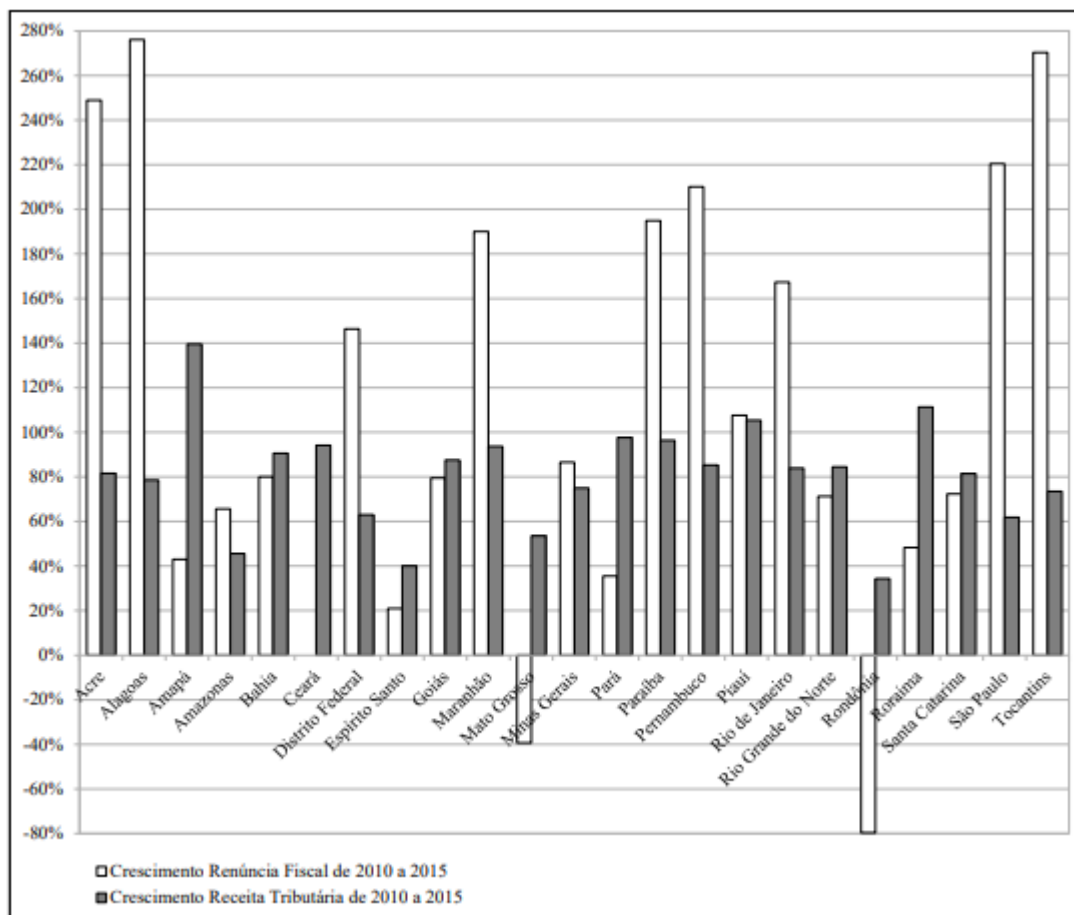
Gráfico 10 - Relação Renúncia/Receita em 2015



Fonte: COELHO e MAIA (2017, p. 8). LOA e LDO de cada estado e Distrito Federal obtidas dos sites das Secretarias de Estado e Planejamento (SEPLAN, SEPLAG), Secretarias da Fazenda (SEFAZ, SEF), Assembleias Legislativas e Diários Oficiais respectivos.

O gráfico 10 apresenta a relação entre a renúncia fiscal e a receita tributária em 2015. Chama atenção a magnitude da renúncia fiscal em alguns estados como o Amazonas, que se aproxima a 75% da arrecadação, Goiás que compromete cerca de 50%, Paraíba e Tocantins renunciando 25% e 35%, respectivamente. Os outros estados comprometem em renúncias fiscais entre 10 e 15% no geral, o que não significa obtenção de vantagens, já que, como dito anteriormente, a renúncia significa descartar recursos aos cofres públicos para o benefício da população.

Gráfico 11 - Crescimento Renúncia e Receita de 2010 e 2015



Fonte: COELHO e MAIA (2017, p. 9). LOA e LDO de cada estado e Distrito Federal obtidas dos sites das Secretarias de Estado e Planejamento (SEPLAN, SEPLAG), Secretarias da Fazenda (SEFAZ, SEF), Assembleias Legislativas e Diários Oficiais respectivos.

O gráfico 11 faz uma correlação entre a receita e a renúncia tributária em 2010 e 2015. Genericamente observa-se que o crescimento da renúncia fiscal é maior em comparação a receita tributária. Evidencia-se alguns casos exorbitantes, como o estado de Alagoas que apresenta um crescimento de cerca de 80% em receita e 280% em renúncia fiscal no período. Da mesma forma ocorre com o Tocantins e com o Acre, que despontam com uma arrecadação de cerca de 80% e com renúncia de 270% e 250%, respectivamente.

Também existem exemplos na contramão do aumento das renúncias fiscais como os casos de Rondônia e do Mato Grosso, que reduziram o crescimento de renúncias fiscais em comparação com a receita tributária.

Ao realizar um enfoque dos estados por macrorregiões percebe-se um maior nível de renúncias fiscais na região Nordeste, tendo Alagoas, Maranhão, Paraíba, Piauí e Pernambuco apresentando crescimento em renúncia acima de 100% no período. A região Sudeste é puxada

pelos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, porém, vale destacar que a região ainda se destaca pelo maior nível de desenvolvimento e pela maior participação no PIB brasileiro, R\$ 3,2 trilhões em 2015 segundo o IBGE¹⁴.

Fica claro que em muitos casos o aumento das renúncias fiscais é comum e expressivo ao mesmo tempo que se aumenta a arrecadação tributária. As renúncias fiscais concedidas de forma descoordenada e desigual, sem levar em consideração as potencialidades e peculiaridades regionais prejudicam o desenvolvimento do país como um todo e atende, na maioria das vezes, apenas as necessidades locais. Como discutido anteriormente, a guerra fiscal neste caso é um jogo de perde e ganha, onde os estados com maior capacidade econômica e maior nível de infraestrutura possui vantagens em relação aos menos desenvolvidos, o que abala o pacto federativo.

3.4 Uma Breve Resenha Sobre Experiências Seleccionadas de Políticas Estaduais de Fomento

A guerra fiscal é um fenômeno ocorrido no Brasil principalmente a partir da década de 1990 entre os entes subnacionais, sobretudo os estados. É importante destacar que, devido a complexidade das políticas de fomento e suas mudanças no decorrer do tempo não é possível destrinchar nesta seção todos os incentivos praticados pelos estados.

Vieira (2014) realiza uma avaliação das estratégias de políticas de incentivos fiscais praticadas por alguns estados selecionados, dentre eles Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, no período entre 1990 e 2010, os quais objetivam o estímulo e a atração de investimentos para suas jurisdições. Porém, tais políticas foram influenciadas pelos diferentes contextos econômicos e institucionais ocorrido a cada período, expondo os problemas de coordenação e intervenção provocados pela debilitação do Estado.

Nos primeiros anos da década de 1990 (1990-1995) os estados estavam se adaptando ao novo contexto proporcionado pela Constituição Federal de 1988 às finanças públicas, sobretudo a nível estadual com o aumento na participação da carga tributária e com maior autonomia administrativa. O cenário recessivo e inflacionário da época, além das consequências nocivas oriundas da abertura comercial evidenciaram a necessidade de adoção de políticas de proteção

¹⁴ Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784>>.

da base produtiva regional, pois tais eventos apontavam para uma possível elevação da guerra fiscal.

Os estados passaram a se utilizar de esquemas de compensações com base no ICMS a fim de estimular investimentos e influenciar as decisões de alocação das empresas. A principal estratégia utilizada no período foi a concessão de financiamentos para a cobertura de investimento fixo e as necessidades de capital de giro das empresas, de modo que tais operações camuflavam a redução da alíquota de ICMS, evitando contestações judiciais. Os estados que adotaram a ação foram Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. O Rio de Janeiro adotou inicialmente a concessão de adiamento do prazo de recolhimento do ICMS, assim como o Paraná (Quadro 3).

O período entre 1995 e 1999 foi marcado pela intensificação da guerra fiscal dentro de um contexto em que se conseguia estabilizar a crise inflacionária e conduzir as reformas liberais. As disputas entre estados e municípios eram no sentido de atrair as preferências locacionais das empresas com a criação de incentivos e, concomitantemente seguindo as diretrizes do liberalismo que orientaram a política econômica brasileira. As consequências da adoção dessa política foram a falta de planejamento nas estratégias de desenvolvimento, as privatizações, o contingenciamento de gastos e créditos públicos e outras medidas favoráveis ao mercado e a redução do estado, imprimindo uma maior restrição intervencionista e evidenciando a falta de coordenação entre os entes federados.

O período é marcado pelo agravamento das finanças estaduais, o que encaminhou a criação da Lei nº 9.496/1997 que estabeleceu critérios para o refinanciamento da dívida pública com o auxílio da União. A principal mudança ocorrida no período foi a diversificação de mecanismos de incentivos fiscais na forma de subsídios na busca por investimentos, o que levou ao aumento da capacidade competitiva das localidades.

As principais ações adotadas pelos governos as foram o incentivo às importações com diferimento do ICMS e concessão de crédito, principalmente pelos governos da Bahia e de Pernambuco. Minas Gerais criou um programa de desenvolvimento de mercado com a introdução de produtos através de empreendimentos incentivados. O Rio de Janeiro realizou aporte de capital nas empresas assistidas, além de renunciar recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e de royalties do petróleo para a concessão de incentivos. O Paraná se destacou pelos ajustes na legislação que regulamenta os programas de incentivo permitindo aos gestores políticos a seleção arbitrária de empreendedores (Quadro 3).

Destaca-se no período a seletividade das políticas de incentivo, o que revela uma política discriminatória e benéfica a determinados setores e empreendimentos que desfrutaram de vantagens diferenciadas.

O período entre 2000 e 2010 compreende o processo de reestruturação das finanças estaduais orientado pela criação da Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesta fase se destaca a intensificação e generalização das modalidades extraorçamentárias com base no ICMS. Os estados de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Paraná renunciaram vários mecanismos extraorçamentários de subsidiamento que envolveu crédito presumidos, diferimento, isenção, dispensa de cobrança antecipada, redução da base de cálculo, suspensão de recolhimento, entre outros, que foram conduzidos a um grupo selecionado de empresas, localidades e ramos de atividades (VIEIRA, 2014, p.168).

Além disso, outras ações de beneficiamento a determinados setores foram adotadas pelos estados para a atração de investimentos, como a criação de programas e dispositivos especiais a determinados segmentos. O Rio de Janeiro, por exemplo, instituiu um programa de financiamento em obras de infraestrutura de seus empreendimentos. Pernambuco, além de destinar esforços em projetos de infraestrutura também criou um fundo para a estruturação de distritos industriais. A Bahia também adotou tal estratégia direcionando recursos para obras civis e reaproveitamento de edificações industriais (Quadro 3).

A estratégia adotada no período é evidente, influenciar as decisões dos empreendedores na instalação das empresas em seus territórios mediante incentivos, constituindo vantagens excepcionais para a realização dos projetos. Porém, tal procedimento expõe os problemas de coordenação federativo, consequência da falta de manejo em acomodar os diversos interesses regionais de maneira a combater os conflitos regionais.

O Quadro 3 apresenta as principais políticas de incentivos concedidas pelos estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro do período entre 1990 e 2010.

Quadro 3 - Principais incentivos concedidos pelos governos estaduais de MG, BA, PE, PR e RJ (1990-2010)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Adiamento do prazo de recolhimento do ICMS					X										
Adiamento do prazo de recolhimento do ICMS incidente na importação de máquinas e equipamentos					X										
Financiamento de projetos industriais, agroindustriais, comerciais, de mineração, de turismo etc.		X								X		X			
Financiamento de obras de infraestrutura							X	X		X			X		X
Financiamento a projetos de reativação de unidades paralisadas ou subutilizadas		X				X		X			X				
Condições de acesso ao subsidiamento e dos incentivos fixadas em contrato										X					
Participação acionária do Estado nos projetos assistidos										X					
Financiamento de investimento fixo	X		X			X	X	X		X	X				
Financiamento de capital de giro	X		X			X	X	X		X	X				
Financiamento de aquisição de terrenos e obras de benfeitorias			X				X	X		X			X		
Financiamentos de despesas associadas ao projeto de investimento subsidiado											X				
Estabelecimento de condicionalidades de acesso aos incentivos										X					
Uso do FPE e de royalties do petróleo para concessão de incentivos										X					
Uso dos tributos estaduais para compensação de eventual inadimplência do Estado em relação aos incentivos acordados										X					
Bloqueio dos recursos empenhados com os incentivos na conta do Estado e transferência para o beneficiário										X					
Ressarcimento de gastos efetuados pela empresa beneficiária com obras de infraestrutura de obrigação do Estado										X					
Criação de programas de incentivo direcionados a atividades e setores específicos						X	X	X		X	X	X	X		X
Cobertura dos custos financeiros de empréstimos contraídos por empresas para investirem no estado															X
Dispensa ou redução de juros	X	X				X		X			X	X			
Abatimento da dívida no ato do pagamento								X							
Abatimento da dívida para pagamento antecipado												X			
Dispensa ou redução da correção monetária	X				X	X	X				X				
Estímulo ao comércio atacadista											X				X
Crédito presumido nas operações interestaduais e nas operações internas de entrada de determinados produtos previamente selecionados, bem como na transferência para outros estados							X						X		X
Crédito presumido (indiferenciado)								X							
Diferimento do ICMS			X				X	X				X	X		X
Dispensa do pagamento do ICMS nas aquisições de bens para ativo fixo cuja desincorporação destes ocorra após um ano ou mais de uso							X					X			
Redução da base de cálculo do ICMS nas operações internas															X
Diferimento do ICMS nas importações de mercadorias							X						X		X
Crédito presumido para importações													X		
Inclusão crescente de atividades, setores, localidades e produtos e regimes tributários especiais				X			X	X	X			X	X	X	X
Redução da alíquota do ICMS															X
Transferência de saldo credor intraestabelecimentos															X
Isenção do ICMS													X		X
Redução do imposto a pagar															X
Financiamento a importações mediante recursos para capital de giro de empresas comerciais atacadistas								X							
Financiamento a importações							X								
Financiamento a exportações de setores produtivos específicos							X	X							
Financiamento a instalações industriais								X							

(Continua)

(Continuação)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Diferimento do ICMS incidente na aquisição interna de máquinas, equipamentos, peças, partes, componentes, matérias-primas e insumos destinados a projetos subvencionados															X
Recursos para cobertura do Imposto de Importação							X								
Recursos para gastos efetuados com o treinamento de mão de obra								X							
Vinculação dos incentivos concedidos nas importações ao desembaraço alfandegário no próprio estado								X							
Crédito presumido nas transferências de mercadorias para estabelecimento localizado em outro estado								X							
Crédito presumido sobre a importação de matérias-primas e insumos usados na fabricação de produtos incentivados ou destinados a outros estados													X		
Apoio mais sistemático às atividades aeroportuárias e portuárias no próprio estado													X		
Fundo específico para a implantação, ampliação, modernização e manutenção de distritos industriais													X		
Recursos destinados à promoção dos programas de incentivo do estado													X		
Dispensa de cobrança antecipada de ICMS													X		
Diferimento do ICMS nas operações internas e importações de mercadorias, incluindo insumos, utilizadas diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo												X	X		
Isonomia do ICMS sobre importações de mercadorias utilizadas diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo													X		
Dispensa da cobrança antecipada do ICMS incidente sobre importações de mercadorias utilizadas diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo													X		
Isonomia do ICMS sobre operações internas, interestaduais e importações de mercadorias efetuadas por empresas de construção civil destinadas a estaleiros localizados no estado													X		
Diferimento sobre operações internas, interestaduais e importações de mercadorias efetuadas por empresas de construção civil destinadas a estaleiros localizados no estado													X		
Isonomia do ICMS sobre serviços de transporte prestados a estaleiros localizados no estado nas operações de saída interna e interestaduais de itens específicos													X		
Fundo específico para promover produtos de empresas incentivadas													X		
Aproveitamento de saldo credor de ICMS													X		
Diferimento do ICMS na aquisição de insumos e matérias-primas nas saídas internas, aquisição em outros estados													X		
Diferimento do ICMS na importação de aparelhos, equipamentos,													X		
Redução da base de cálculo do ICMS para a importação de mercadorias por intermédio dos portos do estado													X		
Adiamento e parcelamento do ICMS				X											
Adiamento e parcelamento do ICMS correspondente a 100% dos gastos em P&D				X											
Dispositivos legais outorgando poder discricionário a gestores estaduais para selecionar setores produtivos prioritários para acolhimento de incentivos diferenciados							X		X			X			
Dispositivos outorgando poder discricionário a gestores estaduais para definir as condições dos incentivos concedidos a setores considerados prioritários							X				X			X	
Adiamento e parcelamento do ICMS incidente sobre o consumo de energia elétrica														X	

(Continua)

(Continuação)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Apropriação integral do crédito do ICMS recolhido sobre a aquisição de máquinas, aparelhos, equipamentos industriais e bens oriundos ou transferidos do ativo fixo de outro estabelecimento									X						
Suspensão do ICMS incidente nas importações efetuadas pelos portos e aeroportos do estado de matérias-primas e material intermediário utilizados no processo produtivo no momento de saída dos produtos para posterior recolhimento na ocasião da entrada														X	
Suspensão do ICMS incidente nas importações efetuadas pelos portos e aeroportos do estado de bens destinados ao ativo permanente e de seus prestadores de serviços de transporte e comunicação, quando da entrada dos referidos produtos														X	
Crédito presumido nas importações nos portos e aeroportos do estado de mercadorias e de bens incorporados ao ativo permanente ou para posterior revenda														X	
Financiamento de novas linhas de produtos		X													
Financiamento de projetos de geração de energia		X													
Financiamento para o desenvolvimento de mercado de novos produtos – capital de giro necessário à vendas no mercado doméstico e importação desses mesmos produtos						X					X				
Apropriação do total do crédito do ICMS recolhido sobre a aquisição de máquinas, aparelhos e equipamentos específicos				X											
Dedução de parte dos investimentos fixos do saldo do ICMS a recolher para pagamento posterior				X											
Equalização de custos financeiros							X				X				
Absorção de custos de financiamento concedidos a projetos de investimentos por instituições oficiais de crédito							X								
Isenção total ou parcial do ICMS em transações que envolvam produtos enquadrados em regimes de diferimento do ICMS							X								
Construção ou obras de reparação e adaptação de instalações industriais												X			
Dispensa do ICMS incidente sobre determinados produtos												X			
Dilação do pagamento do saldo devedor do ICMS												X			
Exigência de contrapartida financeira das empresas incentivadas						X					X				
Utilização do crédito fiscal de ICMS para compensar o Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente em importações de determinados bens												X			

Fonte: VIEIRA (2014, p. 171).

CONCLUSÃO

O federalismo é um tema de enorme relevância para a sociedade brasileira. Seus preceitos indicam a busca do Estado em se organizar com seus entes federados de forma a manter em ordem suas dotações administrativas, tributárias, políticas e financeiras. Este objetivo só é possível com o firmamento de um pacto federativo, principalmente pela característica descentralizada do federalismo brasileiro. O federalismo fiscal, parte do acordo federativo, não foge à regra, pois destaca a necessidade de organização da partilha de receitas tributárias e da alocação de recursos públicos destinados à prestação de bens serviços e investimentos necessários para o bem estar da sociedade.

A descentralização é um fator indissociável da discussão do federalismo brasileiro, pois desde sua implementação tal fator é determinante na disputa de poder no contexto político e econômico em todos os níveis de governos, gerando conflitos. A abordagem de tais conceitos foram fundamentais no entendimento e no auxílio na argumentação discurrida na dissertação.

Para a compreensão do federalismo contemporâneo é indispensável consultar o passado, pois a história explica como funcionam os mecanismos federativos estabelecidos no sistema político e administrativo brasileiro. A presente discussão apresentou as mudanças ocorridas no período republicano, enfatizando as alterações principalmente no âmbito das Constituições e revelou que a cada mudança se herdou algum mecanismo instituído no anterior.

O primeiro capítulo apresentou a trajetória do federalismo brasileiro a partir do período republicano instituído em 1891 até o período atual em que vigora a Constituição Federal de 1988. O movimento destacou o aspecto vertical, ressaltando a importância da relação vertical entre os entes federativos – União, estados e municípios – além da horizontalidade delineada pelas relações inter-regionais. Ressalte-se que o Brasil apresenta dimensões continentais e, neste contexto, a existência de assimetrias regionais, econômica e sociais nos diversos níveis territoriais e espaciais.

O segundo capítulo versou sobre o federalismo fiscal, que nada mais é do que a delegação de competências no âmbito federativo entre os diferentes níveis de governo, de forma que a arrecadação tributária e a oferta de bens e serviços públicos sejam eficientes para a população. Discutiu-se a respeito da teoria econômica do federalismo fiscal, baseada na premissa do bem público, objetivando encontrar um modelo ótimo em que a concorrência e as atribuições dos entes federativos reduzam as externalidades negativas ao conjunto geral da população.

Também foi apresentado um breve histórico com o mesmo recorte temporal – iniciando-se da Proclamação da República até a atualidade – a respeito do federalismo fiscal, sem uma abordagem exaustiva, já superada no primeiro capítulo. Destaca-se aqui as mudanças de cunho tributário ocorridas nas Constituições e com grande destaque a reforma tributária de 1965 e a descentralização ocorrida na Constituição de 1988 já mencionada.

Ainda tratou-se sobre o federalismo fiscal pós redemocratização, a situação fiscal dos estados e as estratégias de renegociação das dívidas mediante a instituição de Leis que restringiram os gastos desenfreados dos estados, colocando-os numa trajetória de ajuste fiscal, renegociação de dívidas e perda da capacidade de investimento próprio, gerando a discussão do terceiro capítulo, a guerra fiscal. Por fim, abordou-se a respeito da importância das esferas locais e regionais no federalismo fiscal, com a criação de fundos constitucionais e mecanismos de promoção do desenvolvimento regional como a criação da PNDR.

No terceiro capítulo discutiu-se sobre a guerra fiscal, iniciando-se com uma definição e contextualização teórica sobre o tema, que possui vital importância na discussão do federalismo e do desenvolvimento regional. No auxílio do entendimento do tema também foi proposta uma análise histórica mostrando os antecedentes da guerra fiscal, difundida na década de 1990, explorando a história e evolução do ICM/ICMS desde sua criação até o período mais recente possível.

Além disso, apresentou-se a participação dos estados via arrecadação de ICMS até o ano de 2018 e também a relação entre arrecadação e renúncia tributária dos estados nos anos de 2010 e 2015, mostrando o crescimento do volume de renúncias frente à arrecadação tributária, comprometendo a capacidade de investimento dos estados na provisão de bens e serviços públicos para seus residentes.

Por fim, discorre-se a respeito das experiências de alguns estados selecionados em relação aos incentivos fiscais concedidos desde a incidência da guerra fiscal nos anos 1990 até 2010, trabalho realizado e detalhado por Danilo Jorge Vieira (2014) que abrange os mecanismos legais e institucionais utilizados para a atração de empreendimentos para os estados, reforçando a natureza conflitiva dos entes subnacionais, sobretudo os estados.

Tomando-se novamente a configuração do federalismo abordado no presente trabalho, pode-se concluir que a natureza conflitiva do federalismo brasileiro impõe dificuldades de se estabelecer os mecanismos de cooperação entre os entes federativos e as dimensões territoriais, as heterogeneidades regionais e os diversos interesses regionais e locais são entraves para a coordenação nacional, demandando obstáculos na resolução de conflitos. O federalismo

brasileiro já nasceu com a característica conflitiva, já que, como visto na discussão inicial, foi formado a partir da tentativa de descentralização de poder oriunda do período imperial, onde as províncias desejavam obter autonomia administrativa e financeira.

Do mesmo modo que no início do século XX ainda existe a situação de desigualdade inter-regionais que mostra a diferença de desenvolvimento econômico, social, educacional, industrial, entre outros, de determinados entes. As Regiões Sudeste e Sul ainda se apresentam como as mais ricas, porém, é notório o crescimento das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, muito por conta da descentralização industrial ocorrida a partir das décadas de 1960/1970 e pelos investimentos recentes em desenvolvimento regional através de investimentos em infraestrutura e em políticas de assistência social.

Assim como as regiões mais ricas mesmo com a descentralização econômica, as regiões menos favorecidas abriram espaço para receber investimentos devido a suas potencialidades e também devido a concessão de incentivos fiscais. A guerra fiscal provocou uma corrida por atração de investimentos, que se do ponto de vista dos estados foi positiva por trazer benefícios à localidade, tanto pela criação de empregos, aumento da renda agregada entre outros, do ponto de vista nacional foi prejudicial por não promover, de forma geral, um desenvolvimento regional coordenado e complementar entre regiões, na maioria das vezes resultando em alocações não ótimas, desperdício de recursos e de capacidade produtiva, prejudicando outras localidades aptas a receberem tais investimentos, além da perda de arrecadação tributária para a conversão de bens e serviços públicos à população.

Pode-se depreender que o contexto de disputas entre os entes subnacionais teve como bojo as receitas oriundas do ICMS, imposto de competência dos estados e dinamizador de conflitos federativos. A guerra fiscal resultante dessas disputas por incentivos via ICMS trouxe efeitos negativos como o aumento do déficit público nacional via redução da arrecadação estadual e também da questão alocativa de investimentos, isto é, regiões mais desenvolvidas apresentam maior capacidade de absorção de investimentos devido a dinâmica de mercado e melhor infraestrutura socioeconômica em relação às regiões menos favorecidas.

A Constituição Federal de 1988 permitiu uma expansão da base tributária do ICMS em relação ao antigo ICM, incorporando outras fontes de receitas. A partir da estabilização econômica em 1994 as taxas de crescimento positivas mostram-se pujantes em sincronia com a arrecadação de ICMS saltando de cerca de 5% em 1988 até aproximadamente 7,5% do PIB em 1995. Ao realizar-se uma análise a respeito da participação relativa na receita de ICMS por regiões a partir de 1974 até 2018, de forma genérica, evidencia-se a queda na participação na

Região Sudeste e aumento na participação das outras regiões, sobretudo as regiões Sul e Nordeste. Este fenômeno ocorreu em grande parte pelo processo de desconcentração industrial em que vários empreendimentos se deslocaram da Região Sudeste para outras aptas a recebê-los.

A relação entre a arrecadação de ICMS e a receita total de cada região mostra que as regiões Norte e Nordeste apresentam um maior percentual no tocante a receita total, indicando uma maior dependência do tributo já que as receitas fiscais são compostas em proporções consideráveis pelo tributo. Quando se relaciona as receitas de ICMS com o PIB de cada região percebe-se o peso do tributo sobre a economia, com maior percentual de arrecadação das regiões Norte e Nordeste.

No tocante a relação receita fiscal e renúncia fiscal no Brasil nos anos de 2010 e 2015 apresentou-se um crescimento das receitas fiscais e em proporção similar o aumento das renúncias fiscais, praticamente dobrando-se o valor de ambas nos anos em questão. As renúncias fiscais representam cerca de 14% da arrecadação tributária, o que indica o dreno de uma considerável parcela de renda que poderia ser investido em provisão de bens e serviços públicos à população. O estudo apresentou, de forma geral, que o crescimento das renúncias é bem maior que o das receitas, o que pode indicar a concessão de incentivos fiscais de maneira desarranjada e desigual de forma a compreender apenas as necessidades locais em detrimento das demandas regionais e nacional, retratando a guerra fiscal.

No que diz respeito à Lei Kandir, dentre algumas medidas mais relevantes para a observação do presente trabalho, estabeleceu a desoneração de ICMS das exportações de produtos primários e produtos semielaborados. Esta ação teve como meta facilitar a competição dos produtos nacionais no mercado internacional, equilibrar a balança comercial e atrair dividendos em moeda estrangeira (dólar). A causa de tensões entre os entes era que os estados não tinham controle direto sobre tais recursos, sendo compensados pela União. Os estados exportadores desses bens perderam receitas de ICMS já que não houve de fato as compensações previstas em Lei por parte da União.

Os conflitos entre os estados e a União gerados pela perda de arrecadação se arrastou desde 1996 até 2020 quando foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 176/2020 que estabelece as regras para compensação da Lei Kandir entre 2020 e 2037. Em 2016 o Supremo Tribunal Federal julgou como procedente a reinvidicação dos estados sobre a postergação do Congresso Nacional na votação da lei que regulamentasse os repasses, já que a existência desta estava prevista na Constituição.

A questão a se pensar em relação à promulgação da Lei Complementar é se os repasses previstos entre 2020 e 2037 compensarão os anos em que os estados deixaram de arrecadar com a isenção de ICMS imposta pela União através da Lei Kandir. Foram aproximadamente 24 anos em que os estados tiveram sua situação fiscal restringida pela falta de repasse da União, sobretudo os estados de maior dinâmica exportadora de commodities e estrutura industrial menos desenvolvidas do que os grandes centros.

Seria mais vantajoso estabelecer os repasses através de Lei Complementar como realizado ou extinguir com a Lei Kandir para que os estados tivessem autonomia para tributar sobre o ICMS? Se por um lado a intervenção da União nesta questão sugeriu a redução das disputas travadas pela guerra fiscal via ICMS, por outro os estados deixaram de angariar recursos para a proposição de políticas públicas demandadas em suas jurisdições.

A Lei de Responsabilidade Fiscal parece não ter resolvido definitivamente o problema de controle e responsabilidade das finanças públicas e gestão fiscal dos estados. Recentemente houve a necessidade da criação do Regime de Recuperação Fiscal aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017, que objetiva fornecer aos estados com maior gravidade em termos de equilíbrio financeiro uma possibilidade de readequação de suas contas. Esta lei serve de complementação e fortalecimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, estipulando uma previsão para a resolução da situação de desequilíbrio fiscal.

O atual projeto de recuperação fiscal contempla os estados em situação de catástrofe financeira, como por exemplo o Estado do Rio de Janeiro homologado no regime, além de outros estados em situação crítica. A questão é se existe a possibilidade de se criar alternativas em que outros estados em situação menos calamitosa sejam beneficiados pelo regime, o que de certa forma ajudaria a atenuar a situação de dificuldade financeira mediante contrapartidas, levando-se em consideração a situação particular de cada estado.

A inserção dos estados em situação um pouco mais confortável no Regime de Recuperação Fiscal seria razoável em âmbito nacional? Seria uma forma de aliviar a situação fiscal dos estados dando aos governadores uma maior possibilidade de empregar recursos para o pagamento da dívida em investimentos em políticas públicas? É essencial o debate público para se pensar as melhores alternativas do emprego de recursos e se existe de fato a necessidade de inserção de estados em situação mais cômoda, já que o regime pressupõe um apoio aos estados que realmente se encontram em situação de grande desequilíbrio fiscal.

Por fim, fica óbvia a necessidade de se firmar um pacto federativo de modo que os interesses locais, regionais e nacionais sejam atendidos de forma que todos os entes federativos,

empreendimentos e cidadãos obtenham vantagens e que se promova o desenvolvimento regional com maior equidade possível de maneira coordenada, cooperativa e harmoniosa, algo complexo na atual conjuntura brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- ARAUJO, Alex Macedo de. **Dinâmica do Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal**. 2009, 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Pacto Federativo, Reescalamento do Estado e Desafios Para a Integração e Coesão Regionais e Para a Legitimação de Políticas Regionais no Brasil, in BRANDÃO, Carlos e SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). **Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013.
- _____. Sobre Desenvolvimento, Planejamento e Desafios Para a Pactuação Multiescalar no Federalismo Brasileiro, in NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro** – Capacidades e Limitações Governativas em Debate. Brasília, IPEA, 2014.
- _____. As ausências e elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo. Brasília: Ipea, 2019.
- _____. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Brasília: Ipea, 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- CABRAL, G. C. M. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. Informação Legislativa, Brasília, v. 48, n. 189, p. 133-146, 2011.
- CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. 315 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2010.
- COELHO, Ricardo da Silveira. MAIA, Rodrigo Guedes. Guerra Fiscal: uma Análise Comparativa da Renúncia Fiscal Praticada pelos Estados Brasileiros. Universidade Federal Fluminense, 2017. Disponível em:
<<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/3393/1/Ricardo%20Coelho%20-%20Rodrigo%20Maia.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 148, p. 5-20, 2000. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/626/r148-01.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

FERREIRA, G. D. **Políticas Estaduais de Desenvolvimento e Guerra Fiscal**. 2005. 214 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2005.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%c3%b3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdu%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/3/M%c3%b3dulo%202%20%28parte%20%29%20-%20Teoria%20econ%c3%b4mica.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

KON. Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*: São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, 1994.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e Alternativas Para um Novo Patamar de Construção do Estado. In LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. MENDES, Constantino Cronemberger. LASSANCE, Antonio (Org). **Federalismo à Brasileira**: questões para discussão. Brasília, IPEA, 2012.

LEME, Heládio José de Campos. **O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários**. 1992. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1992.

LIMA, Josianne da Silva; NERY, Maria Goreth E. Silva. Federalismo e localismo no Brasil. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política e Gestão do Território: racionalidades e múltiplas escalas (CONGEO)*, Rio de Janeiro, 2014.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. Editora Unicamp. Texto para Discussão n. 388. Campinas: 2020.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

NETO, Aristides Monteiro. Federalismo Sem Pactuação: Governos Estaduais na Antessala da Federação, in NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – Capacidades e Limitações Governativas em Debate**. Brasília, IPEA, 2014.

_____. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual, in NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – Capacidades e Limitações Governativas em Debate**. Brasília, IPEA, 2014.

_____. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. **Inflexões no federalismo brasileiro no período de 1964 a 1988**. 2003. 113f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA. Texto para Discussão nº 402. Brasília: 1996.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, 13, p. 1-40, 1999.

REZENDE, F. Cadernos Fórum Fiscal nº 1: Equalização Fiscal. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. FGV, 2006.

_____. ICMS: Gênese, mutações, atualidade e caminhos para a recuperação. Rio de Janeiro: IDP/FGV PROJETOS, 2012.

SERRA, Jose; AFONSO, José Roberto R. Federalismo fiscal a brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. 3 -29, dez 1999.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da. NETO, Aristides Monteiro. GERARDO, José Carlos. Dívidas Estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: NETO, Aristides Monteiro. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Maria do C. Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político- -institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, jun. 2006.

SOUZA, Gustavo Moreira de. *Guerra Fiscal, Sistema Tributário E Desenvolvimento Regional: Um Modelo De Competição Fiscal Com Mercados Incompletos Aplicado Ao Brasil*. ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2016. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/160445/226386/ss4_mesa3_artigos2014_GUERRA_FISCAL_SISTEMA_TRIBUTARIO_DESENVOLVIMENTO_REGIONAL.pdf/19e7f5c5-9716-4086-841c-942646b772fc>. Acesso em: 27 jul. 2021.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1961.

VARIAN, H. R. *Microeconomia: Conceitos Básicos*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século**: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: Ipea, v. 27, n. 1, 1996.

VELOSO, F. A. VILLELA, A. GIAMBIAGI, F. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. IPEA. Texto para discussão nº 1273. Rio de Janeiro: 2007.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: Notas Sobre o Período Recente (1990 – 2010), in NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – Capacidades e Limitações Governativas em Debate**. Brasília, IPEA, 2014.

_____. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Textos para discussão / IPEA, n. 500).

VIEIRA, Danilo Jorge. *A Guerra Fiscal no Brasil: Caracterização e Análise das Disputas Interestaduais Por Investimentos em Período Recente a Partir das Experiências de MG, BA, PR, PE e RJ*, in NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – Capacidades e Limitações Governativas em Debate**. Brasília, IPEA, 2014.

VIEIRA, Danilo Jorge. **Um Estudo Sobre a Guerra fiscal no Brasil**. 2012. 232 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012.

VISCARDI, Cláudia. **O Federalismo Oligárquico Brasileiro**: uma revisão da política do café com leite. *Anuário IEHS*, v. 16, p. 73-90, 2001.

ANEXOS

Anexo A - Quadros referentes a arrecadação do ICMS em valores correntes em R\$ no período entre 1996 e 2018

Arrecadação do ICMS - Valores Correntes R\$ MIL

Região	Período					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
NORTE	231938	2.670.901	2.601.961	2.813.416	3.649.161	4.373.901
NORDESTE	666.431	7.829.988	8.373.607	9.190.438	10.854.927	11.929.131
SUDESTE	3.100.950	36.035.307	36.756.488	40.531.217	49.684.500	53.300.543
SUL	819.842	8.879.220	9.190.402	10.411.928	12.758.901	14.999.288
CENTRO-OESTE	314.748	4.141.336	4.007.373	4.960.729	6.105.814	7.099.472

Fonte: Confaz

Arrecadação do ICMS - Valores Correntes R\$ MIL

Região	Período					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NORTE	5.199.590	6.417.961	7.505.370	8.791.357	9.593.045	10.517.576
NORDESTE	14.824.058	17.081.808	20.123.278	22.721.064	25.992.700	26.925.565
SUDESTE	59.627.330	65.430.816	75.608.005	84.671.310	94.703.075	104.075.349
SUL	17.130.385	20.383.156	22.630.503	25.972.038	27.245.742	29.165.814
CENTRO-OESTE	8.312.440	10.189.441	12.192.227	13.270.680	14.521.520	15.792.680

Fonte: Confaz

Arrecadação do ICMS - Valores Correntes R\$ MIL

Região	Período					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NORTE	12.404.895	12.827.490	15.506.248	17.030.091	19.025.149	22.018.351
NORDESTE	31.887.998	33.633.838	40.558.516	45.438.094	50.229.816	56.912.784
SUDESTE	121.872.327	106.784.490	149.471.069	170.661.222	175.748.271	198.288.129
SUL	34.535.789	35.950.672	42.151.079	47.945.138	51.957.338	58.829.641
CENTRO-OESTE	19.175.667	19.647.339	22.748.734	26.298.971	29.299.169	32.664.232

Fonte: Confaz

Arrecadação do ICMS - Valores Correntes R\$ MIL

Região	2014	2015	2016	2017	2018
NORTE	24.064.293	22.983.850	24.600.493	26.993.958	29.406.653
NORDESTE	61.827.690	64.312.025	69.268.974	74.377.465	77.830.772
SUDESTE	202.036.453	206.426.516	208.383.204	220.764.395	226.482.918
SUL	64.439.851	68.138.783	73.465.338	80.900.724	86.400.397
CENTRO-OESTE	35.688.866	37.201.083	39.567.667	42.616.783	44.903.439

Fonte: Confaz