



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

DISSERTAÇÃO

PACTO FEDERATIVO, EXPORTAÇÕES E O IMPOSTO SUBNACIONAL NO
BRASIL (2002-2018)

GABRIELA MELLO GONÇALVES

SEROPÉDICA

2020



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

**PACTO FEDERATIVO, EXPORTAÇÕES E O IMPOSTO SUBNACIONAL NO
BRASIL (2002-2018)**

GABRIELA MELLO GONÇALVES

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 Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

**Seropédica, RJ
2020**

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

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

G635p Gonçalves, Gabriela Mello, 1995-
PACTO FEDERATIVO, EXPORTAÇÕES E O IMPOSTO
SUBNACIONAL NO BRASIL (2002-2018) / Gabriela Mello
Gonçalves. - Seropédica, 2020.
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, 2020.

1. Exportações. 2. Federalismo. 3. ICMS. 4.
Desenvolvimento Regional. 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 6 / 2021 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.001541/2021-11

Seropédica-RJ, 07 de janeiro de 2021.

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

GABRIELA MELLO GONÇALVES

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 10/12/2020

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, Presidente da Banca)

Joelson Gonçalves de Carvalho. Dr. UFSCAR

Carla Hirt. Dr.^a IFRJ

Claudiana Guedes de Jesus. Dr.^a UFRRJ

(Assinado digitalmente em 07/01/2021 16:27)
CLAUDIANA GUEDES DE JESUS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptAdT/IM (12.28.01.00.00.82)
Matrícula: 1544787

(Assinado digitalmente em 12/01/2021 17:15)
ROBSON DIAS DA SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptCE/IM (12.28.01.00.00.84)
Matrícula: 1555307

(Assinado digitalmente em 08/02/2021 19:04)
CARLA HIRT
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 009.083.850-56

(Assinado digitalmente em 07/01/2021 16:06)
JOELSON GONÇALVES DE CARVALHO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 032.860.796-77

Agradecimentos

Agradeço primeiramente ao meu pai e minha madrasta, Edizio Gonçalves e Telma Lira, por me apoiarem em todas as decisões tomadas na minha vida, e que junto com a minha avó (Ilma) me deram a base que me tornou a pessoa, estudante e profissional que sou atualmente. A minha irmã (Chauane Mello) e minha Tia Sandra Gonçalves por sempre estarem ao meu lado, tanto nas alegrias como nas adversidades.

Agradeço a meu orientador Robson Dias da Silva por me instigar desde a graduação a pesquisa e sempre dar as melhores sugestões para o meu trabalho, bem como atenção e tempo despendido. Aos professores do PPGDT- UFRRJ, Vinicius Batista e Cristhiane Amâncio, suas aulas, trabalhos e debates foram essenciais para amadurecer essa Dissertação. A professora Claudiana Guedes pelos conselhos e adições dadas na banca de qualificação.

A minha colega de graduação Gabriella Ramos, pelas conversas descontraídas e por sempre ouvir minhas reclamações. A Josias Venâncio, que permitiu atrasos e saídas durante o expediente para assistir a aulas, ir a reuniões de orientação, bem como me qualificar.

O presente trabalho foi realizado com 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.

RESUMO

GONÇALVES, Gabriela Mello. Pacto Federativo e Exportações Regionais no Brasil (2002-2018). 90 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2020.

O Federalismo brasileiro é marcado por profundas diferenças macrorregionais, no que tange a arrecadação de impostos, concentração de atividade produtiva e exportações. Com isso, o trabalho aborda as nuances do pacto federativo nacional, como períodos de concentração do poder na União e de desconcentração, no qual os entes subnacionais usufruíram de maior autonomia, além de distinguir entre o federalismo cooperativo e competitivo. Se aprofunda também sobre o federalismo fiscal e o principal imposto de arrecadação subnacional, o ICMS, e os aspectos da Guerra fiscal no país. Ademais, serão abordadas as consequências provenientes da concentração produtiva, das disparidades regionais sobre o PIB e exportações nacionais. Ademais, busca possíveis mudanças nessa conjuntura a partir da comparação do período de 2002 a 2018 com as décadas de 1980 e 1990, através da obra Fragmentação da Nação (PACHECO, 1998) e possíveis soluções para os conflitos provenientes do acirramento da competição predatória no federalismo fiscal.

Palavras chaves: Exportações; Federalismo; ICMS; e Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

Brazilian Federalism is marked by profound macro-regional differences, with regard to tax collection, concentration of productive activity and exports. Thus, the work addresses the nuances of the national federative pact, such as periods of concentration of power in the Union and of deconcentration, in which the subnational entities enjoyed greater autonomy, in addition to distinguishing between cooperative and competitive federalism. It also delves into fiscal federalism and the main subnational tax, the ICMS, and aspects of the fiscal war in the country. In addition, the consequences of productive concentration, regional disparities on PIB and national exports will be addressed. Furthermore, it seeks possible changes in this conjuncture from the comparison of the period from 2002 to 2018 with the decades of 1980s and 1990s, through the work *Fragmentation of the Nation* (PACHECO, 1998) and possible solutions to the conflicts arising from the intensification of predatory competition in fiscal federalism.

Key Words: Exports; Federalism; ICMS; and Regional Development.

Índice de Quadro

Quadro 1 – Divisão da competência dos tributos por esfera de governo

Quadro 2 – Resumo das alterações sofridas pelo mecanismo de compensação da Lei Kandir

Índice de Figuras

Figura 1 – Hierarquia da divisão das esferas de poder da federação brasileira

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo Balança Comercial Brasileira (1995-2018)

Gráfico 2 – Exportação de grãos de soja Paraná (1999-2018)

Gráfico 3 – Arrecadação de ICMS setor Primário (2002-2018)

Gráfico 4 - Arrecadação de ICMS setor Secundário (2002-2018)

Gráfico 5 – Compensações da LC nº 87/1996 e FEX (1997-2108)

Gráfico 6 – Perdas e Compensações da Lei Kandir 1997

Gráfico 7 – Perdas e Compensações da Lei Kandir 2016

Gráfico 8 – Crescimento do PIB nacional: Industrial, Agropecuária e Serviços (1999-2017)

Gráfico 9 – Variação percentual das exportações e do PIB (2002-2017)

Gráfico10 – Exportações por regiões brasileiras - 2002-2018

Gráfico 11 – Balança Comercial por região Brasileira (2002 – 2018)

Gráfico 12 – Exportações de produtos básicos (2008-2018)

Gráfico 13 – Exportações de produtos manufaturados (2008-2018)

Gráfico 14 – Exportações de produtos semimanufaturados (2008-2018)

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Participação percentual e posição relativa no PIB nas Unidades Federativas (2015-2016)

Tabela 2 – Receita Tributária por Ente Federativo – 2016 e 2017 – Principais variações pelo PIB

Tabela 3 – Variação da arrecadação do ICMS de 1996-1999

Tabela 4 – Transferências correntes da União em relação ao PIB - 2002 e 2012

Tabela 5 – Receita Corrente Líquida dos estados brasileiros 2000-2004/ 2014-2018

Tabela 6 – Concentração do PIB por Região e principais estados (2002 – 2015)

Tabela 7 – PIB Nacional divisão: Indústria, Agropecuária e Serviços (2000 – 2017)

Tabela 8 – PIB valor adicionado por setor Produtivo (2017)

Tabela 9 – Coeficiente de exportação por regiões e principais estados – 2002 a 2017 (part. %)

Tabela 10 – Principais países de destino das exportações brasileiras (2002) – US\$ FOB Mil

Tabela 11 – Principais países de destino das exportações brasileiras (2018) – US\$ FOB Mil

Tabela 12 – Principais seções exportadas da Região Norte - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

Tabela 13 – Principais seções exportadas da Região Nordeste – 2002 e 2018 (US\$ FOB)

Tabela 14 – Principais seções exportadas da Região Sudeste - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

Tabela 15 – Principais seções exportadas da Região Sul - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

Tabela 16 – Principais seções exportadas da Região Centro-Oeste - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

Tabela 17 – Participação nas exportações por regiões brasileiras – US\$ FOB mil (2002-2018)

Índice de Siglas

ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EC - Emenda Constitucional

FPE e FPM - Fundos de Participação dos estados e dos municípios

FSE - Fundo Social de Emergência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS - Imposto sobre bens e serviços

ICM - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGF - Imposto Sobre Grandes Fortunas

II e IE - Imposto Sobre Importação e Exportação

INSS - Contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e territorial urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto de Renda

ISS - Imposto sobre Serviço

ITBI - Imposto sobre Transmissão de bens Imóveis Intervivos

ITCMD - Imposto de Transmissão causa Mortis e Doação

ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

IVA - imposto sobre valor adicionado

IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações

IVM - Imposto sobre Vendas Mercantis

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MP - Medida Provisória

PAI - Programa de Ação Imediata

PIS/Pasep - Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

RJ - Rio de Janeiro

SP - São Paulo

STF - Superior Tribunal Federal

URV - Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 14 |
| CAPÍTULO 1 – Pacto Federativo e o Imposto Subnacional no Brasil | 17 |
| 1.1 – Contexto Histórico Pós-Redemocratização | 17 |
| 1.2 - O Pacto Federativo Brasileiro..... | 20 |
| 1.2.1 – Do Federalismo Cooperativo ao Competitivo..... | 25 |
| 1.3– Federalismo Fiscal e Finanças Públicas..... | 27 |
| 1.3.1- Breve Histórico dos Impostos sobre Consumo | 29 |
| 1.4 – A Lei Kandir e os impactos sobre o ICMS | 31 |
| 1.4.1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 | 41 |
| 1.5 - Competição Predatória | 43 |
| 1.5.1 – A Lei Complementar nº 24/1975..... | 48 |
| CAPÍTULO 2 – Produção e Exportações Brasileiras por Regiões (2002 – 2018)..... | 51 |
| 2.1 - A Produção Nacional e as Disparidades Regionais..... | 51 |
| 2.2 – Panorama das Exportações Brasileiras | 56 |
| CAPÍTULO 3 – Teses e Desafios Sobre o Federalismo Brasileiro..... | 69 |
| 3.1 – Pacto Federativo e Desconcentração Produtiva..... | 69 |
| 3.2 – Desafios do Federalismo Fiscal Nacional..... | 74 |
| 3.2.1 – Reformas e Tentativas de Reformulação do ICMS..... | 76 |
| CONCLUSÃO..... | 80 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 82 |
| OUTRAS REFERÊNCIAS | 86 |
| ANEXOS | 88 |

INTRODUÇÃO

O Brasil é organizado sob as bases do federalismo, este por sua vez tenda a adensar as diferenças das unidades federadas através de um poder central, entretanto, dá certo grau de autonomia aos entes federados. “Desta forma, sob o aspecto de objeto complexo, o federalismo encerra uma série de “contradições em processo”: “unidade” x “diversidade”, “poder local” x “poder geral”, “união” x “autonomia” (...)” (AFFONSO, 2000, p. 130). Toda essa interação impacta diretamente o pacto federativo e arrecadação dos impostos subnacionais. Além disso, existem problemas quanto a concentração crônica da atividade produtiva e exportadora em determinadas regiões. Isso traz o aspecto da heterogeneidade para o território nacional.

A concentração produtiva impacta diretamente a interação harmônica entre as unidades federativas, uma vez que ela não se limita apenas a produção e acaba influenciando também a arrecadação fiscal. O Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) é o principal tributo nacional e é de competência estadual, logo, as disparidades, não só dos estados como das regiões, cria um cenário competitivo, o que implica em efeitos negativos para arrecadação do tributo. Nesse cenário, é possível obter a base para se analisar as desigualdades regionais que limitam o desenvolvimento e desconcentração produtiva das macrorregiões brasileiras.

Mediante ao exposto, a análise da interação dos estados é de extrema relevância para entender o federalismo nacional, bem como as suas limitações. É necessário ainda entender se a heterogeneidade regional é algo que se perpétua indeterminadamente ou se há um processo de maior articulação e homogeneização em curso. Uma vez que um dos aspectos fundamentais do federalismo brasileiro são as enormes disparidades regionais (REZENDE, 1995, p. 6), por isso, a abordagem do Pacto Federativo precisa ser analisada a partir dessa ótica, bem como a do Federalismo Fiscal. Além disso, serão aprofundados os temas da concentração através da análise da atividade produtiva e exportadora pelas macrorregiões. Buscando sempre a convergência entre os temas citados e delimitando o estudo ao período de 2002 a 2018.

O primeiro capítulo aborda o Pacto Federativo nacional e o Federalismo Fiscal, tratando principalmente do ICMS, que é o principal tributo de arrecadação subnacional. Serão permeados os conflitos entre os entes, bem como cooperação, autonomia, centralização e descentralização. Nesse cenário, esses temas serão interligados com o federalismo fiscal, traçando a trajetória dos principais desafios ligados a arrecadação do ICMS como, por exemplo, a Guerra Fiscal, que traz um componente de acirramento e ruptura entre as unidades federativas.

Além de destrinchar o histórico do imposto sobre consumo no Brasil e descrever as principais mudanças sofridas, vindas principalmente com a Constituição Federal, após redemocratização, (1988) e a promulgação da Lei Kandir (1996).

No capítulo dois, serão analisados o Produto Interno Bruto (PIB) e as exportações nacionais do início dos anos 2000 até 2018. Durante a abordagem teórica serão observadas ainda as atividades produtivas por regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), segregando em momentos pelos principais setores produtivos como Indústria, Agropecuária e Serviços. Quanto as exportações, serão analisados os dados pelas regiões brasileiras, mas apontando por vezes os estados que se destacam, expondo dados das balanças comerciais, das exportações por fator agregado (Básicos, Semimanufaturados e Manufaturados), dos coeficientes de exportação, além dos principais países de destino dos produtos brasileiros.

No terceiro e último capítulo, serão buscados os paralelos entre os resultados apresentados nessa Dissertação com o Livro Fragmentação da Nação (Pacheco, 1998), com o objetivo de analisar as mudanças passadas nos dois recortes, demonstrando se há um movimento de concentração ou desconcentração produtiva em curso, e se seu impacto é positivo ou negativo para o país. Como forma de analisar possíveis soluções e perspectivas para o problema de arrecadação do ICMS, serão abordadas também propostas de reforma tributária, uma vez que estas muitas vezes tecem informações sobre mudanças quanto ao imposto citado.

Este trabalho foi elaborado a partir de diferentes instrumentos de análise e estudo. Além de revisão bibliográfica sobre os aspectos do Federalismo brasileiro, também será buscado as bases do Federalismo Fiscal e do principal imposto de arrecadação nacional (ICMS), buscar-se-á ainda fazer revisão histórica dos acontecimentos e processos que antecederam e procederam o período estudado (2002-2018), além do contexto em que o país estava inserido, nacional e internacionalmente.

Tudo isso será o pano de fundo para a análise qualitativa que será acrescida de dados e indicadores de produção e finanças públicas nacionais e das unidades federativas, expostos através de gráficos, tabelas e quadros elaborados através de coleta e interpretação de dados estatísticos e bibliográficos. Em busca das informações quanto as perdas fiscais, exportações, arrecadações tributárias, despesas subnacionais, produção nacional e transferências governamentais, o acesso as seguintes bases de dados serão de extrema importância: Instituto

de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Ministério da Economia (MDIC), Estatísticas do Comercio Exterior (COMEX STAT), Receita Federal do Brasil (RFB), Conselho Nacional e Política Fazendária (CONFAZ), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Sistema IBGE de Recuperação Automática (IBGE - SIDRA).

CAPÍTULO 1 – Pacto Federativo e o Imposto Subnacional no Brasil

1.1 – Contexto Histórico Pós-Redemocratização

Para se entender como o atual sistema tributário brasileiro se formou, é preciso remontar a década de 1980. Nesse período o Brasil passava por profundas mudanças, o país acabava de sair de uma ditadura militar e passava a emergir novamente ao regime político-democrático (1984). Além disso, a nação passava ainda por um prolongado processo inflacionário. Segundo Carneiro (1990, p. 300) o cenário de desequilíbrio macroeconômico nesse período se caracterizou pelo elevado endividamento externo, descompasso do setor público e a inflação explosiva o que levou a perda de dinamismo para o país. Por isso, a década de 1980 ficou conhecida como a década perdida. É nesse contexto que a recém promulgada Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças na incidência dos impostos nacionais e subnacionais, além de aumentar as transferências da União para com os estados e municípios.

Após cinco planos de estabilização fracassado¹ para combater a hiperinflação, o então presidente Itamar Franco² (1992-1995) e seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, implantaram o Plano Real (1993-1994) com o objetivo de combater a inflação, que no ano de 1993 já alcançava a casa dos 2.489,11% ao ano (IBGE, 2020). O plano em síntese consistia em três fases: Ajuste Fiscal, Eliminação do Componente Inercial e a Âncora Cambial.

Na primeira fase, foram criados o Programa de Ação Imediata (PAI) com o objetivo de remodelar a interação da União com os estados e municípios, além do Fundo Social de Emergência (FSE) para desvincular algumas receitas do Governo Federal que estavam atreladas a Constituição de 1988.

A segunda fase eliminaria a memória inercial através de uma semi-moeda, a Unidade Real de Valor (URV), que estaria atrelada a Cruzeiro como forma de evitar uma fuga para a nova moeda quando esta fosse criada. A URV estava ligada ao dólar (US\$), que era uma moeda livre de inflação, o que posteriormente levaria a próxima fase fixando a nova moeda, o Real (R\$), na paridade de R\$ 1,00 para US\$ 1,00, mecanismo que ficou conhecido como âncora cambial (Castro, p. 117-157). Esse cenário no qual o câmbio era mantido fixo perdurou até

¹ Cruzado I (1986), Bresser (1987), “Feijão com arroz” (1988), Verão (1989) e Collor I e II (1990 e 1991).

² Itamar Franco assumiu o poder após a finalização do processo impeachment de Fernando Collor de Mello.

março de 1995 quando foi adotado as bandas cambiais para que futuramente fosse liberado a flutuação.

O diagnóstico final do Plano Real foi de que além da inflação inercial, havia um desajuste das contas públicas (Castro, p. 152), por isso, para garantir a fase inicial de implantação do plano foram criados fundos governamentais (FSE e PAI). Ademais, foram feitos ajustes na taxa de juros devido a necessidade de manter a reserva de moeda estrangeira estável. Segundo Batista Júnior (1996, p. 132), nesse período, a política fiscal desempenhava o papel de viabilizar a âncora cambial, nas palavras do autor, o modelo seguia os seguintes elementos centrais:

- uso da taxa de câmbio como instrumento de combate à inflação;
 - abertura da economia às importações, por meio da drástica redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias;
 - abertura financeira externa, com a adoção inclusive de políticas de estímulo à entrada de capitais externos de curto prazo;
 - medidas de desindexação da economia;
 - ajuste fiscal e austeridade monetária; (...)
- (1996, p. 130)

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) é eleito presidente com o desafio de manter a inflação estável e para isso, traz diversas reformas centralizadoras (Batista Júnior e Marinho, 2018, p. 166) de cunho neoliberal que convergiam com o preconizado no Concesso de Washington (1989). Segundo Affonso (2000, p. 138), tais reforma possuem as seguintes características:

(...) a abertura externa da economia; a desregulação (acentuada no mercado financeiro); privatização de empresas estatais federais e, mais recentemente, de empresas e bancos estaduais; e as sucessivas tentativas de reduzir as “Redes de Proteção Social”, notadamente na área trabalhista e da Previdência.

Sob esse panorama, surge o atual cenário tributário nacional, para Lopreato (2015, p. 17), embora Fernando Henrique Cardoso tenha avançado no processo de reformulação fiscal, não obteve êxito em consolidar as contas públicas o que levou a uma deterioração da situação fiscal. Além disso, a manutenção a âncora cambial levou a um aprofundamento dos déficits na balança comercial brasileiro (gráfico 1). Para Affonso (2000, p. 139), as tentativas de arrefecer os impactos negativos sobre o balanço de pagamentos através de um câmbio sobrevalorizado e elevadas taxas de juros internas tendem a provocar no futuro retração na atividade econômica e desemprego.

No contexto internacional, o Brasil não era o único a sofrer com a alta inflação e dívida externa, países como a Argentina, Chile e México também enfrentaram tal intempérie. A década de 1990 também foi marcada por diversas crises externas como a Mexicana (1994), a Asiática (1997-1998) e a Russa (1998). As crises na Ásia e Rússia mudaram o quadro, “O alto custo da dívida pública colocou em xeque a sustentabilidade das contas públicas e a política fiscal como fiadora da estabilidade macroeconômica.” (LOPREATO, 2015, p. 12). O temor quanto a insolvência cresceu e logo foram adotadas as medidas na área fiscal convergindo com o acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional (1998), o que culminou posteriormente com promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF³) já no ano de 2000.

A adoção de regras fiscais e o princípio de solvência da dívida pública consolidaram o caminho da política fiscal como guardião da estabilidade das variáveis macroeconômicas, fato vital ao projeto de integração à economia globalizada. (...) alteraram o modelo anterior e deram lugar ao que se pode chamar de novo regime fiscal, definido por alterações na estrutura do Estado, revisão do federalismo fiscal e regras de elaboração orçamentária e de controle do endividamento. (Lopreato, 2015, p. 12)

Os dois mandatos posteriores foram de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), que apesar de possuir alguns elementos de descontinuidade, grande parte de suas ações marcaram a continuidade da política anterior. O tripé macroeconômico estabelecido por Fernando Henrique Cardoso foi mantido, uma vez que após o sucesso do Plano Real em controlar a inflação, qualquer alteração sofreria extrema resistência. Lula foi eleito também sob a promessa de manter a mesma política fiscal de Fernando Henrique Cardoso e cumpriu essa promessa até o fim de seu mandato. Os estados também seguiram com a mesma forma de interação para com a União, nas palavras de Lopreato (2015, p. 19):

A descentralização dos gastos públicos e a renegociação das dívidas dos governos subnacionais também não mudaram, bem como permaneceram intactas a distribuição dos recursos disponíveis entre as esferas de poder e as regras do sistema de partilha e de cobrança do ICMS, propulsoras da guerra fiscal.

Como elemento de descontinuidade, o período ficou marcado pelo papel do Estado em ações desenvolvimentistas, o “(...) Estado passou a ser visto como instrumento para atingir este objetivo e as políticas públicas direcionadas a apoiar o capital privado e a construir o ambiente favorável à retomada dos investimentos (...)” (LOPREATO, 2015, p. 20). A concessão de

³ Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000.

crédito pelo governo através de bancos públicos impulsionou o desenvolvimento do setor privado. Ademais, houve o fomento a políticas sociais ligadas a redistribuição de renda.

Principalmente durante os primeiros anos do governo de Lula, a balança comercial brasileira obteve grandes excedentes, devido em grande parte ao aumento do preço das *commodities*, o que reduziu a taxa de câmbio para menos de R\$ 3,00. Além disso, o risco-país desabou em mais de 800 pontos pelo índice da C-bond (Giambiagi, 2005, p. 207).

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) continuou com as medidas de incentivos ao mercado interno em favor do crescimento. Diferente do governo anterior que concentrou seus programas na concessão de crédito, Dilma priorizou incentivos e subsídios fiscais ligados em grande parte a desoneração da folha de pagamento de setores específicos da economia. Com isso, o governo reforçou o mix do uso da política fiscal e monetária como instrumento de desenvolvimento e controle da demanda agregada. Entretanto, o foco foi apenas no curto prazo, sem considerar o aconselhado por Keynes sobre o uso dos gastos públicos na sustentação da trajetória de longo prazo da economia (Lopreato, 2015, p. 25).

O mandato não foi completo devido a um processo de *impeachment* (2016), o que teve como consequência a posse do seu vice presidente Michel Temer (2016-2018), este passou a adotar políticas mais restritivas e de cunho liberal para manter o superávit primário nas contas orçamentárias e reforçar o tripé macroeconômico.

1.2 - O Pacto Federativo Brasileiro

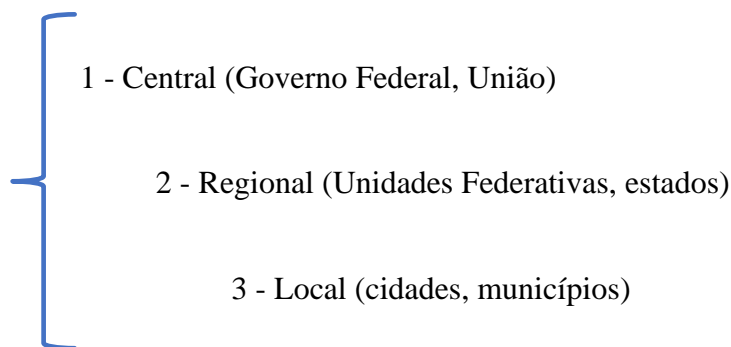
Um país pode ser organizado sob a forma de um Estado unitário ou de uma federação com suas diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal, províncias, etc.). Países que possuem condições mais ou menos homogêneas e que não possuem conflitos que coloquem em risco a unidade nacional, podem se organizar de forma unitária (Oliveira, 2007, p. 4). Entretanto, nações marcadas pela pluralidade sejam elas territoriais, econômicas ou linguísticas, onde as forças descentralizadoras são fortes, tem no federalismo a melhor forma de organização para manter a unidade nacional. O Federalismo tende a adensar diferenças através de uma unidade soberana mediadora (União), mas permite e dá certo grau de autonomia aos entes federados (estados) através dos governos subnacionais. Nas palavras de Oliveira (2007, p. 7):

Em outras palavras, a federação seria, assim, a expressão de um pacto político vertical estabelecido entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido

por uma força soberana - o Governo Central -, mas preservando-se os distintos pactos horizontais estabelecidos em cada uma dessas unidades.

O Brasil é formado por 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, sob uma extensão costeira de 8.500 km (IBGE, 2020) trazendo as mais diferentes realidades em cada região do país. Por isso, mesmo após a redemocratização, a recém promulgada Constituição de 1988 manteve no seu artigo 1º a união indissolúvel dos estados e municípios sob as bases do regime federativo⁴, no qual a esfera superior é formada pelo Governo Federal, seguido pelos estados e municípios.

Figura 1 – Hierarquia da divisão das esferas de poder da federação brasileira



Fonte: elaboração própria, 2020.

Oliveira (2007, p. 5) afirma que o federalismo é um pacto entre forças divergentes que só pode ser mantido em um regime democrático. O federalismo tende a adensar diferenças e trazer mais harmonia aos entes federados ao respeitar as peculiaridades de cada unidade, nas palavras de Monteiro Neto et al. (2017, p. 13):

O princípio do federalismo considera que os seres humanos possuem por natureza identidades individuais tanto quanto de grupo ou comunitárias. Em tendo essa dupla natureza, o federalismo por princípio busca a construção de sistemas políticos em que um equilíbrio é buscado e/ou promovido entre diferentes formas de identidade seja individual, local, regional, nacional e, crescentemente, transnacional.

⁴ Do Latim *Foedus*: tratado, aliança, pacto, convenção. (Faria, 1962, p. 405)

A Federação brasileira nasce com a Proclamação da República (1889) e é legitimada na Constituição Republicana de 1891. A Carta Magna de 1891 foi inspirada na experiência norte-americana e contemplou medidas descentralizadoras. Isso foi propício a economia exportadora-primária cafeeira e a reprodução da dominação das oligarquias regionais em grande parte representadas pelos estados de São Paulo (SP) e Minas Gerais (Oliveira, 2007, p. 35). Logo, houve um enfraquecimento do poder central.

Com o passar dos anos foi observado, segundo Serra e Afonso (1999, p. 5 - 6), movimentos que se alternaram entre centralização e descentralização. No início dos anos 1930 foi iniciado um ciclo de centralização que culminou com período ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945), onde o poder centralizado na União permitiu a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases da industrialização (Serra e Afonso, 1999, p. 5). Todavia, isso só veio a agravar as disparidades, pois, o processo de industrialização se concentrou nos estados mais desenvolvidos, sobretudo em SP, o que segundo Oliveira (2007, p. 36) amplificou as desigualdades inter-regionais de renda.

Posteriormente, durante o período de 1946 a 1963 os entes federativos gozaram de certa autonomia, “(...) a redemocratização do país e a nova Constituição democrática de 1946 abriram uma fase de nítida descentralização.” (SERRA; AFONSO, 1999, p. 6). Os Governos subnacionais tiveram maior liberdade ante ao Governo Central, fortalecendo assim a ordem federativa.

Com o surgimento do Regime Militar em 1964 se passaram duas décadas de forte centralização, o governo militar “(...) subjugou, ao controle e decisões dos novos donos do poder, a federação, transformando-a novamente numa ficção.” (OLIVEIRA, 2007, p. 43). Ainda que o período tenha sido marcado por um Estado autoritário limitando a liberdade dos entes subnacionais, do ponto de vista fiscal o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), principal imposto de arrecadação das unidades federativas, ainda ficou sob incumbência dos estados. Por isso, mesmo que em menor intensidade, a Guerra Fiscal já podia ser observada nesse período. Monteiro Neto et al. (2004, p. 130) ressaltam:

(...) o ano de 1977 representou o ápice da concentração de recursos na órbita do governo federal. Nesse ano, a União arrecadou cerca de 76% do montante total de tributos e manteve sob seu controle, mesmo após transferências, cerca de 69,1% do total. Aos estados couberam 21,1% da arrecadação e aos municípios, apenas 2,9%, cifras que se transformaram após as transferências em 22,3% para os estados e 8,6% para os municípios.

Com a redemocratização e restauração do Estado democrático, a Constituição de 1988 deu maior liberdade as esferas subnacionais. Na área fiscal se ampliou a base de incidência do ICMS, além de expandir a competência tributária dos estados e municípios. Affonso (2000, p. 133 - 134) destaca que a descentralização no Brasil destoa de outros países na América Latina, por não ter sido uma iniciativa que partiu da União. Nas palavras do autor:

A falta de uma política global de descentralização, aliada à extrema heterogeneidade socioeconômica do país, contribuiu para acentuar a coexistência de lacunas e/ou a superposição de atribuições em alguns setores ou regiões.
A descentralização no Brasil caracteriza-se, por fim, por ter resultado em um reforço da Federação. (2000, p. 134)

Brandão (2013, p. 165) nomeia essas mudanças como um pêndulo cíclico, em que foi necessário oscilar entre políticas centralistas/localistas e descentralizadoras, em um constante movimento vaivém.

A tabela 1, expõe que a concentração produtiva fica limitada em grande parte as regiões Sul e Sudeste, concentrando em sete estados mais de 70% do PIB brasileiro, sendo a região Sudeste responsável por cerca de 50%. Isso exemplifica de forma clara as disparidades regionais, que acaba se espelhando também na arrecadação de tributos e formação de receita dos entes subnacionais.

Tabela 1 – Participação percentual e posição relativa no PIB nas Unidades Federativas (2015-2016)

| Período | 2015 | | 2016 | |
|-----------------|-------------|---------|-------------|---------|
| | Partic. (%) | Posição | Partic. (%) | Posição |
| Norte | 5,3 | - | 5,3 | |
| Acre | 0,2 | 26° | 0,2 | 26° |
| Amapá | 0,2 | 25° | 0,2 | 25° |
| Amazonas | 1,4 | 15° | 1,4 | 16° |
| Pará | 2,2 | 11° | 2,2 | 12° |
| Rondônia | 0,6 | 23° | 0,6 | 22° |
| Roraima | 0,2 | 27° | 0,2 | 27° |
| Tocantins | 0,5 | 24° | 0,5 | 24° |
| Nordeste | 14,2 | - | 14,4 | - |

| | | | | |
|---------------------|-------------|----------|-------------|----------|
| Alagoas | 0,8 | 20° | 0,8 | 20° |
| Bahia | 4,1 | 7° | 4,1 | 6° |
| Ceará | 2,2 | 12° | 2,2 | 11° |
| Maranhão | 1,3 | 17° | 1,4 | 17° |
| Paraíba | 0,9 | 19° | 0,9 | 19° |
| Pernambuco | 2,6 | 10° | 2,7 | 10° |
| Piauí | 0,7 | 21° | 0,7 | 21° |
| Rio Grande do Norte | 1 | 18° | 1 | 18° |
| Sergipe | 0,6 | 22° | 0,6 | 23° |
| Centro-Oeste | 9,7 | - | 10,2 | - |
| Distrito Federal | 3,6 | 8° | 3,8 | 8° |
| Goiás | 2,9 | 9° | 2,9 | 9° |
| Mato Grosso do Sul | 1,4 | 16° | 1,5 | 15° |
| Mato Grosso | 1,8 | 14° | 2 | 13° |
| Sudeste | 54,1 | - | 53,1 | - |
| Espírito Santo | 2 | 13° | 1,7 | 14° |
| Minas Gerais | 8,7 | 3° | 8,7 | 3° |
| Rio de Janeiro | 11 | 2° | 10,2 | 2° |
| São Paulo | 32,4 | 1° | 32,5 | 1° |
| Sul | 16,9 | - | 17 | - |
| Paraná | 6,3 | 5° | 6,4 | 5° |
| Rio Grande do Sul | 6,4 | 4° | 6,5 | 4° |
| Santa Catarina | 4,2 | 6° | 4,1 | 7° |
| Total | 100 | - | 100 | - |

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (2018).

A redução das desigualdades sociais e de renda entre pessoas e regiões é alcançada de forma mais célere com um federalismo centralizado, enquanto, a descentralização tende a admitir um maior nível de desigualdade (Monteiro Neto et al., 2017, p. 4). Todavia, o Brasil tende a alterar entre períodos de centralização e descentralização, principalmente em ciclos de instabilidade e transição de governos. Historicamente governos centralizadores tendem a estar associados a regimes mais autoritários, como a Era Vargas e o período de Regime Militar, por outro lado a descentralização, ao dar maior autonomia aos estados, acentua a competição e

aprofunda as desigualdades. Por isso, é necessário que o poder central incentive políticas cooperativas para que mesmo que se utilize da centralização, esta não atinja de forma autoritária os entes subnacionais e em momentos de descentralização, a maior autonomia que os estados usufruam não aumente as disputas regionais.

1.2.1 – Do Federalismo Cooperativo ao Competitivo

A interação entre os entes no federalismo acaba gerando algumas consequências, como cooperação, conflitos, desigualdades, autonomia, centralização e descentralização (Vergolino, 2014, p. 64). O Brasil tem sob a união do seu território a junção das mais diversas realidades o que leva a interações ora harmônicas ou por vezes contraditórias, o que impacta na forma como o federalismo se comporta, podendo se expressar certas vezes por meio cooperação ou mesmo competição.

O federalismo brasileiro renasce após o fim do regime militar na Carta Magna de 1988 sob a perspectiva do modelo cooperativo ao aumentar a autonomia e transferências da União, por parte da União, aos estados e municípios. Além disso, o artigo 3º da Constituição (Inciso III) evidencia isso de forma clara, ao incluir a prerrogativa da redução das desigualdades sociais e regionais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...)

Oliveira (2007, p.11) descreve este modelo como aquele que propaga a colaboração entre as esferas centrais e descentralizadas. Em síntese a solidariedade atenuaria as diferenças inter-regionais trazendo equilíbrio a federação, mantendo a coesão e mitigando as desigualdades entre as unidades subnacionais. Mas o contexto e mudanças desencadeados na década de 1990 aproximaram a federação nacional da ótica competitiva. Nas palavras de Ismael (2010, p. 5):

Não resta dúvida de que a Constituição de 1988 preservou os mecanismos cooperativos do federalismo brasileiro, e até fortaleceu os mesmos em alguns aspectos. As reformas constitucionais que foram feitas no Brasil durante os anos de 1990 não envolveram os artigos e dispositivos constitucionais pertinentes ao federalismo cooperativo (...).

O federalismo competitivo surge a partir dos questionamentos quanto a eficiência do Estado e da adoção do liberalismo, seguindo a crítica do pensamento econômico ortodoxo sobre o papel do Estado e das consequências negativas que sua atuação pode trazer para a sociedade (Oliveira, 2007, p. 14). Procura adensar as soluções do mercado para o aparelho estatal, aplicando as regras que orientam os agentes privados para os agentes públicos, como a maximização da utilidade, eficiência e equilíbrio através da operação do livre mercado. Entretanto, o que se observa a partir dessa concorrência entre as esferas governamentais, é uma concentração da atividade produtiva (tabela 1) nas regiões que saem “vitoriosas”. Isso tende a aprofundar ainda mais as desigualdades regionais causando uma fragmentação do tecido federativo. O Federalismo adensa as diferenças e dá certo grau de autonomia a suas unidades, todavia, uma descentralização exacerbada traz riscos, o que se faz questionar sobre o seu papel como instrumento de concorrência e eficiência. Oliveira (2007, p. 27) descreve que nesses casos, pode ocorrer instabilidade macroeconômica, desequilíbrio fiscal, aumento do desemprego e pobreza, fragmentação da unidade territorial, além do enfraquecimento dos governos locais.

A autonomia que os estados gozam é limitada por três esferas: na fiscal, na política e na execução de políticas públicas (Neto et al., 2017, p. 25-26). Isso pelo fato de precisarem da autorização do Governo Federal para criar novos impostos, além das legislações estaduais terem pouca significância em comparação com as federais e a elaboração de políticas públicas dependerem em grande parte de planos nacionais provenientes da União. Ainda assim, por mais que os estados não gozem de autonomia fiscal plena, no que tange a arrecadação do ICMS, os entes federativos possuem certa liberdade para ajustar e reduzir as alíquotas. A manipulação e concessão de benefícios, que muitas vezes vão além da alíquota do imposto em questão, traz uma competição entre as unidades subnacionais conhecida como Guerra Fiscal, o que por consequência diminui “(...) a receita estadual efetivamente disponível, como um todo, e aumenta as pressões fiscais dessas esferas de governo sobre a União.” (SERRA; AFONSO, 1999, p. 18).

Para Ismael (2014, p. 187) as ambiguidades das centralizações e descentralizações, trazem como produto um *continuum* entre cooperação-competição, “(...) onde as relações entre a União e os estados-membros, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos cooperativos e competitivos.”. A competição é muitas vezes fruto da falta de governança centralizadora da União, mas desde que o ambiente competitivo não iniba as arenas

de cooperação essa dualidade pode manter um certo grau de harmonia sem atingir negativamente as unidades federativas.

1.3– Federalismo Fiscal e Finanças Públicas

O federalismo combina competências centralizadoras com competências descentralizadoras, nas quais as responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governos (Silva, 2009, p. 118). Por isso, a Lei Maior nos seus artigos 153º a 156º definem quais impostos e contribuições serão de competência de cada esfera governamental (quadro 1).

Quadro 1 – Divisão da competência dos tributos por esfera de governo

| Esfera do Governo | Tributo |
|-------------------|--|
| União | Imposto Sobre Importação e Exportação (II e IE); Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF) ⁵ ; Contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) |
| Estados | Imposto de Transmissão causa Mortis e Doação (ITCMD); ICMS; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) |
| Municípios | Imposto sobre a Propriedade Predial e territorial urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de bens Imóveis Intervivos (ITBI); e Imposto sobre Serviço (ISS) |

Fonte: Elaboração própria (2020).

⁵ Até o momento não possui lei complementar regularizando.

A adoção do federalismo fiscal concerne em síntese nessa divisão e distribuição de competências Constitucionais entre os diferentes níveis de governo. Nas palavras de Silva, “(...) de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa.” (2009, p. 118).

Dentre essa gama de impostos, o ICMS é o imposto com maior significância em nível nacional e, diferente de impostos internacionais similares, é de competência de arrecadação dos entes federativos e não do Governo Central. No ano 2017 a arrecadação de tributos no Brasil representava 32,43% do PIB, dos quais 6,72% remontam ao montante de arrecadação do ICMS (tabela 2).

Tabela 2 – Receita Tributária por Ente Federativo – 2016 e 2017 – Principais variações pelo PIB

| Tributo/Competência | 2016 | 2017 | Variação |
|---|---------------|---------------|---------------|
| | % PIB | % PIB | (p.p. do PIB) |
| Total da Receita Tributária | 32,29% | 32,43% | 0,14 |
| Tributos do Governo Federal | 22,08% | 22,06% | 0,02 |
| | | - | |
| Contrib. para o PIS/Pasep e Cofins | 4,06% | 4,27% | 0,21 |
| Imposto de Renda Retido na Fonte | 3,63% | 3,71% | 0,08 |
| Imposto sobre Produtos Industrializados | 0,67% | 0,72% | 0,05 |
| Outros Tributos Federais | 9,82% | 9,85% | 0,03 |
| Cide Combustíveis | 0,10% | 0,09% | -0,01 |
| Impostos sobre o Comércio Exterior | 0,50% | 0,49% | -0,01 |
| Taxas Federais | 0,14% | 0,11% | -0,02 |
| IRPJ e CSLL | 3,16% | 2,81% | -0,35 |
| Tributos do Governo Estadual | 8,22% | 8,34% | 0,12 |

| | | | |
|--------------------------------------|--------------|--------------|-------------|
| ICMS | 6,60% | 6,72% | 0,12 |
| Outros Tributos Estaduais | 1,62% | 1,62% | -0,00 |
| Tributos do Governo Municipal | 1,99% | 2,03% | 0,04 |
| IPTU | 0,55% | 0,59% | 0,04 |
| Outros Tributos Municipais | 0,59% | 0,58% | -0,00 |
| ISS | 0,86% | 0,86% | -0,00 |

Fonte: Carga tributário do Brasil 2017 (Ribeiro (Org.), 2018, p. 4)

Logo, alterações na conjuntura desse imposto impactam diretamente estados e municípios⁶ da federação brasileira. Isso pode ser evidenciado com a aprovação da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996) que tornaria completa a desoneração de ICMS sobre os produtos exportados e que impacta até os dias atuais a arrecadação do tributo.

1.3.1- Breve Histórico dos Impostos sobre Consumo

No Brasil, o primeiro registro de tributação sobre consumo é datado de 1922, instituído pela lei nº 4.625, de 31 de dezembro do mesmo ano. Essa lei, além de regularizar o imposto de renda, também parametrizava a tributação sobre consumo e circulação, que aqui significa transporte. Este imposto era conhecido como IVM (Imposto sobre Vendas Mercantis). No seu primeiro momento era de competência da União, tais como os tributos sobre mercadorias que surgem na Europa e serviram de inspiração como, por exemplo, o *Taxe sur la Chiffre D’Affaires*⁷ (França) e o *Umsatzsteuer*⁸ (Alemanha) (Yamao, 2014, p. 6).

Com a promulgação da 3ª Constituição Brasileira (1934), o IVM deixa de incidir somente sobre operações de compra e venda, e passa também a atingir as consignações, com isso, seu nome se altera para IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações). Atendia, dessa forma, sua aplicação aos produtos em geral, incluindo os agrícolas. Mas naquele momento impactava todas as operações da cadeia, gerando um efeito “cascata”, pelo fato de gerar uma nova tributação a cada nova etapa de circulação do produto nos diferentes estados da federação.

⁶ Os municípios recebem 25% do produto do recolhimento do ICMS dos estados (art. 158, Constituição Federal).

⁷ Tradução livre: Imposto sobre o volume de negócios.

⁸ Tradução livre: Imposto sobre valor agregado (IVA) ou imposto sobre a circulação de mercadorias.

O IVC só veio a sofrer alterações com a reforma tributária no ano de 1967 que modificou o imposto e criou limitações a sua incidência, além disso, o tributo passou a se chamar ICM. Para Rezende (2009, p. 4), o ICM incorporava novas propostas de adoção do valor adicionado, eliminando os efeitos negativos da cumulatividade do antigo imposto sobre a economia e colocava o Brasil na vanguarda da modernidade tributária. O imposto agora eliminava o efeito cascata da incidência acumulativa através da dedução da parcela de imposto devidamente paga em uma operação anterior.

Com a retomada do estado democrático a Constituição de 1988 converte o ICM no atual ICMS. Trouxe consigo mudanças como a ampliação da incidência do imposto sobre a produção de petróleo, energia elétrica, serviços de telecomunicação e transporte interestadual, que até então possuíam um regime próprio de recolhimento (Rezende, 2009, p. 8). Ademais, manteve a liberdade que os estados possuíam de arbitrar a alíquota do imposto⁹, confirmando a maior autonomia que a Constituição dava aos entes federados em contraponto aos anos anteriores dos governos militares.

A Carta Constitucional de 1988 manteve ainda a desoneração do imposto apenas sobre os produtos industrializados e os semielaborados atendidos pela Lei Complementar (LC) nº 65/1991. Com isso, os produtos primários estavam abrangidos pela incidência do imposto e só podiam ser desonerados quando:

- i) não fossem exportados *in natura*;
- ii) caso tivessem sofrido alguma alteração química em sua composição original;
- iii) se a composição do custo de produção do produto de origem animal, vegetal ou mineral representasse até 60% do produto exportado.

Dessa forma, esses produtos tinham incentivo a ter alguma modificação, uma vez que ao se tornarem semielaborados, podiam ser exportados de forma menos onerosa. Ademais, a desoneração dos produtos industrializados já vinha em curso desde 1968 quando foi

⁹ Só sofreu alteração e restrições com a Emenda Constitucional nº 42/2003 que limitou o ajuste a dois pontos percentuais.

determinada a não incidência do ICM na exportação de produtos industrializados mediante a edição do Decreto de Lei nº 406/1968¹⁰.

Para Ebrill et al. apud VARSANO (2014, p. 8) o ICM ao se tornar um IVA (imposto sobre valor adicionado), amplia a incidência do imposto cobrado com a sistemática compensação sobre as mercadorias adquiridas, como os insumos em processos anteriores, contra o que é devido nas vendas. Entretanto, Tait apud VARSANO (2014, p. 8), descreve que os IVA também devem incidir, além do consumo e bens de capital, sobre os serviços a fim de ser um imposto sobre o consumo final das famílias. Por isso, Varsano (2014, p. 9) ressalta que, por isso, o ICMS, de acordo com algumas literaturas, pode não ser considerado um IVA ou até mesmo um IVA incompleto.

1.4 – A Lei Kandir e os impactos sobre o ICMS

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 95/1996 elaborado por Antônio Kandir¹¹, foi o escopo para futura Lei Kandir. Seu principal impacto foi a desoneração do ICMS sobre os produtos primários e semielaborados. O projeto tinha como base preencher a lacuna existente na recém promulgada Carta Magna de 1988 (art. 155, XII), dando também parâmetros sobre a utilização de créditos, compensações e exclusão da incidência do ICMS sobre os produtos exportados para o exterior. Essencialmente, o projeto tinha como objetivo dar maior competitividade aos produtos primários e semielaborados no cenário internacional, como o citado no próprio projeto: “Vale ressaltar também que o projeto promove simplificação da cobrança do ICMS sobre operações efetuados por estabelecimento agrícolas e pastorais, da qual deverá resultar (...) redução de carga tributária sobre essas atividades” (PLP nº 95, 1996, p. 7). Para Soares (2007, p. 3) diversos estudiosos concordavam que o ICMS diminuía a competitividade dos produtos nacionais primários e semielaborados, logo, a adoção dessa nova norma jurídica seria de grande ajuda para a competitividade dos produtos brasileiros.

Existia ainda a instabilidade nas contas externas, a Balança Comercial do país só no ano de 1996 atingiu déficit de US\$ 6.636,15 bilhões (Gráfico 1). O Plano Real apesar do seu

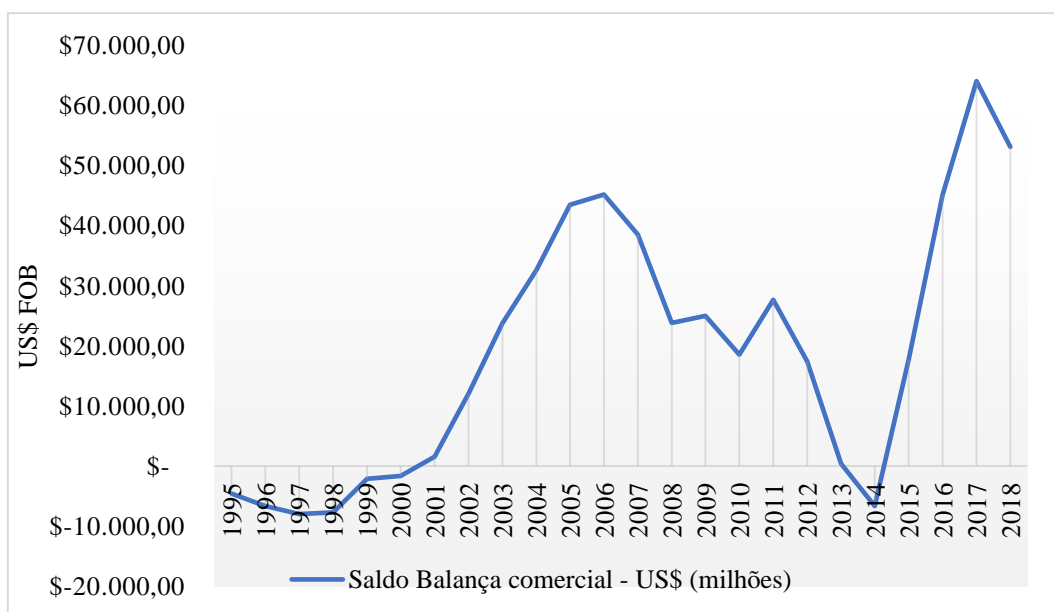
¹⁰ Como efeito compensatório foi aplicado um aumento da alíquota interna do ICM incidente no Sul e no Sudeste para 17% (Rezende, 2009, p. 5).

¹¹ Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1988), Secretário especial de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do governo Collor (1990) e posteriormente Deputado Federal pelo estado de São Paulo (1994) pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em maio 1996 se torna Ministro do Planejamento de Fernando Henrique Cardoso (Monteiro et al., 2018, p. 1 - 4).

sucesso, ainda era visto sob o prisma da incerteza, com isso, ainda pairava a dúvida sobre uma possível retomada do avanço da inflação. Para Cintra (2015, p. 131) a estabilização monetária gerou como consequência uma deterioração nas contas externas, desencadeando descompasso na balança de pagamentos. O que para Batista Júnior e Marinho (2018, p. 158) significou que o custo do Plano Real acabou recaindo sobre os ICMS dos estados e Distrito Federal, nas palavras dos autores:

Com o Plano Real, a política macroeconômica da União de valorização cambial acabou prejudicando a competitividade externa dos produtos das exportações brasileiras. Para evitar a desvalorização do real e para reverter a queda das exportações líquidas, apesar da crítica da maioria dos economistas, a tecnoburocracia financeira da União, em 1996, optou por reduzir o chamado “Custo Brasil” por meio da desvalorização fiscal do ICMS, desonerando as exportações de produtos primários e semielaborados.

Gráfico 1 – Saldo Balança Comercial Brasileira (1995-2018)



Fonte: Elaboração a partir de dados do IPEADATA (2020).

Em 13 de setembro de 1996, a Lei Kandir (LC nº 87/1996) é sancionada de forma um tanto quanto célere, da leitura, publicação e aprovação na Câmara dos Deputados e Senado Federal, até a assinatura presidencial só se passaram três meses. Segundo Batista Júnior e Marinho (2018, p. 167), foi um período extremamente exíguo para a aprovação de uma modificação tão drástica na estrutura de arrecadação dos estados e municípios da federação

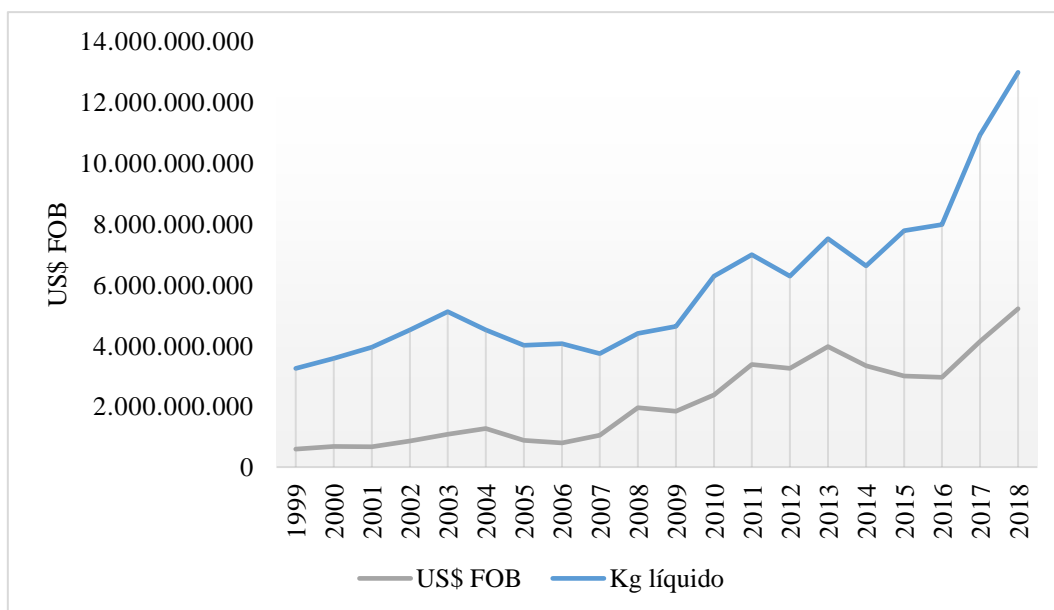
brasileira, que desencadearia posteriormente mudanças significantes na pauta exportadora brasileira.

A lei é promulgada com a promessa de dar maior competitividade aos produtos nacionais no comércio exterior. Para Dall’Aqua (2001, p. 5) essa modificação significou uma redução do “Custo Brasil” criando uma alavancagem para o desenvolvimento econômico brasileiro. Todavia, ao incentivar produção e exportação de mercadorias com baixo valor agregado e reduzido grau de elaboração, ocorre um aumento da exportação do produto em sua fase primária. Um exemplo citado por Soares (2007, p. 13) é o do complexo da soja “Antes da aprovação da “Lei Kandir”, a soja em grão sofria a incidência do ICMS na exportação; já o óleo de soja escapava da tributação, uma vez que era considerado produto industrializado.”. Com isso, a soja que deveria ser processada internamente antes de ser vendida para o exterior, passa a ser exportada na sua forma bruta.

A promulgação da lei Kandir combinada com a estabilização monetária (1994) foram marcantes para as mudanças na pauta exportadora brasileira que passaria nos próximos anos a demonstrar crescimento na exportação de produtos primários e semielaborados (anexo 3), acompanhada de uma redução dos manufaturados. Segundo Moreira e Magalhães (2014, p. 93), as taxas e juros elevadas e a apreciação do câmbio trouxeram consequências para inserção produtiva, “associado à constituição de um processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira.”. Além disso, haveria também um aumento das perdas fiscais incorridas aos entes subnacionais.

Ademais, são produtos que tem seus preços formados no mercado internacional, o que os torna reféns muitas vezes de variações fortuitas no cenário externo. Quando se observa o nível de exportações de soja no Paraná (PR), um dos principais estados exportadores desse produto, em comparação com o valor da exportação no gráfico 2, pode-se observar mais de um período com aumento do volume exportado e clara redução dos preços.

Gráfico 2 – Exportação de grãos de soja Paraná (1999-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia (2019)

Toda lei de desoneração fiscal traz em seu escopo perda de arrecadação, que no caso da Lei Kandir atinge diretamente os estados. Já prevendo tal adversidade, a LC nº 87/1996 previa um mecanismo de compensação temporário que deveria perdurar até o exercício 2002¹². Para Pellegrini (2006, p. 20) a administração do principal imposto nacional pelos estados é característica típica do sistema tributário nacional, sendo pouco usual na experiência internacional, por isso, caso não fosse esta peculiaridade brasileira talvez não houvesse as compensações previstas na Lei Kandir.

Em síntese, os repasses seriam feitos pela União desde que arrecadação posterior se mostrasse inferior ao período base para cálculo das compensações. Os cálculos podem ser exemplificados pelas equações descritas no anexo da Lei Kandir (Riani e Albuquerque, 2003, p. 5-6):

$$VE = \frac{(ICMSb \times P \times A) - ICMSr}{N}$$

¹² Art. 31 da LC 87,1996.

Respeitando $VE \leq VME$:

$$VME = \frac{VPE \times P \times A}{12}$$

Nos quais,

VE – é o valor apurado da entrega, referente a cada período de competência.

ICMSb – é o produto da arrecadação do ICMS no período base.

P – Fator de atualização, igual à razão entre o índice de preços médio do período de referência e o índice de preços médio do período base, adotando-se o Índice Geral de Preços, conceito Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas ou outro índice de preços nacional.

A - Fator de ampliação equivalente a 3% no primeiro ano e 2% por ano nos dois anos subsequentes, perfazendo no segundo ano 5,06% e 7,16% no terceiro ano.

ICMSr - é o produto da arrecadação do ICMS no período de referência.

N - Número de meses que compõem o período de referência.

VPE - Valor previsto da entrega anual de recursos.

VME - Valor máximo da entrega de recursos destinados a cada Estado, incluída a parcela de seus Municípios.

T – Fator de transição, igual a 1 nos exercícios de 1996 a 1998, reduzindo-se gradativamente até 2002. Os estados que tivessem perdas superiores a 10% de sua arrecadação de ICMS teriam o prazo de repasse estendido na proporção de mais 1 (um) ano além de 2002 a cada acréscimo de 2% nas suas perdas, até o limite total de 16%, correspondendo ao prazo máximo de 10 anos, findando em 2006.

Nos anos seguintes a implementação da lei, houve uma queda da arrecadação em relação ao ano inicial que perdurou até o final da década de 1990, que pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3 – Variação da arrecadação do ICMS de 1996-1999

| Período | ICMS (mil) | Variação (%) |
|-------------|-------------------|--------------|
| 1995 | R\$ 47.278.549,00 | ... |
| 1996 | R\$ 55.774.076,00 | 15,23 |
| 1997 | R\$ 59.556.742,00 | 6,35 |
| 1998 | R\$ 60.929.819,00 | 2,25 |
| 1999 | R\$ 67.907.719,00 | 10,28 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COFAZ (2020)

Nota: Valores Correntes.

O mecanismo de compensação ficou conhecido como Seguro-Receita e apesar de seu caráter redutor e temporário, este vem sofrendo diversas alterações desde a sua criação. A primeira foi através da LC nº 102/2000 que o transformou em um fundo orçamentário de compensação aos estados, que posteriormente seria alterado pela LC 115/2002. Este último estipularia valores fixos a serem repassados pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 193/2004 o Auxílio Financeiro para Fomento das exportações (FEX) dando poder a União para repassar valores aos estados com o objetivo de fomentar a exportação.

Quadro 2 – Resumo das alterações sofridas pelo mecanismo de compensação da Lei Kandir

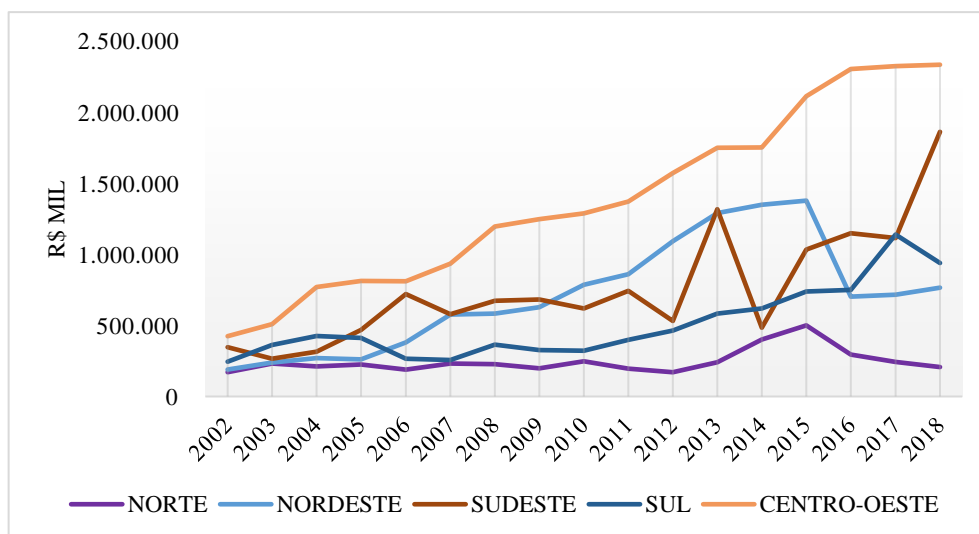
| Norma Legal para a Compensação | Alteração |
|--------------------------------|---|
| Lei Complementar nº 102/2000 | Transformou o Seguro-Receita em um Fundo Orçamentário de Compensação aos estados, também já dava o prelúdio da prefixação das compensações. |
| Lei Complementar nº 115/2002 | Altera tanto a LC nº 102/2000 como o art. 31 da LC nº 87/1996, eliminando o seguro-Receita e estipulando pela LOA os valores previamente determinados em percentuais dos recursos que a |

| | |
|------------------------------------|--|
| | união deve entregar aos estados e seus municípios (anexo 1). |
| Medida Provisória (MP) nº 193/2004 | Cria o FEX instituindo o montante de R\$ 900 milhões a serem distribuídos sob a condição dos estados informarem o montante das operações anteriores a LC nº 87/1996 (STN, 2014, p. 1). |
| Lei nº 10.966/2004 | Conversão da MP nº 193/2004 em lei ainda vigente. |

Fonte: Elaboração própria (2020).

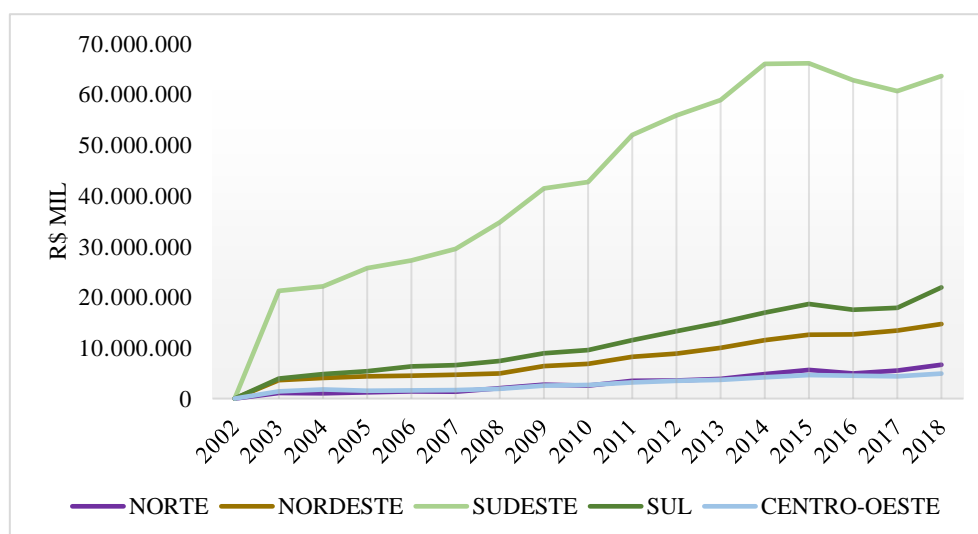
Quando se olha a estrutura da arrecadação do ICMS por setor produtivo (gráfico 3 e 4), pode-se observar que dependendo do setor, a conjuntura e concentração da arrecadação se altera drasticamente. Regiões que não lideram arrecadação em um dos setores citados, acaba por se destacar em outro. Por isso, fatores como as exportações de produtos primários e semielaborados são levados em consideração para o cálculo das compensações, já que é de onde provém a perda de arrecadação. As compensações, por sua vez, só vieram a se reduzir com o passar dos anos. Esse efeito era em certo ponto esperado, mas muitos estados que tinham sua receita atrelada as exportações de produtos primários e semielaborados, declaram que nem mesmo nos anos iniciais receberam os valores compensatórios correspondentes a suas verdadeiras perdas.

Gráfico 3 – Arrecadação de ICMS setor Primário (2002-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CONFAZ (2020).

Gráfico 4 - Arrecadação de ICMS setor Secundário (2002-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CONFAZ (2020).

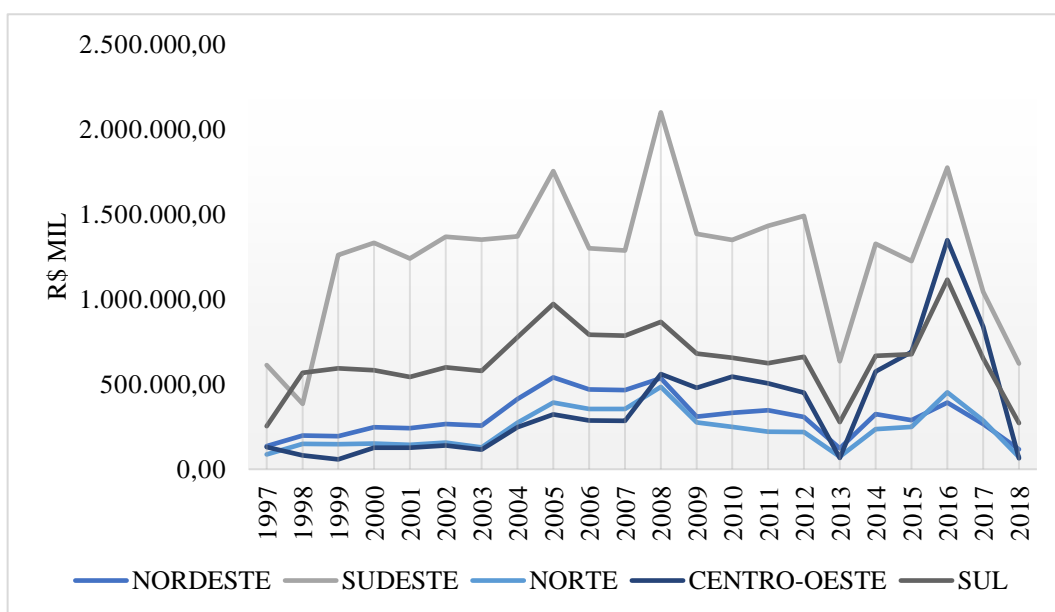
Pellegrinni (2006, p. 22) ressalta que a União reconhecia as perdas iniciais de receita, mas acreditava que o impulso à atividade econômica proveniente da desoneração elevaria a arrecadação com o tempo até as perdas serem diluídas. Para Riani e Albuquerque (2008, p. 4) o mecanismo não foi incorporado na lei para ressarcir os entes subnacionais pela perda de

arrecadação do ICMS e sim para manter o nível de recolhimento. O que fica claro quando o próprio cálculo da compensação já previa reduções logo nos primeiros anos de implantação.

Já para Varsano (2013, p 23-25) as mudanças vindas com a LC nº 102/2000 deu início a um processo de perenização das transferências compensatórias que se tornou mais pragmático com a LC nº 115/2002, nas palavras do autor: “(...) reconheceu implicitamente que se trata de uma distribuição de recursos aos estados que apenas usa a estrutura da Lei Kandir como base legal sem que seu valor tenha qualquer relação com as supostas perdas impostas pelas desonerações ali determinadas.”.

No gráfico 5, demonstra que com o passar dos anos as compensações sofreram diminuição, conforme o previsto nas diversas prerrogativas legais descritas até aqui. Os valores repassados inicialmente se concentravam nas regiões sul e sudeste, que agregam os principais estados exportadores como Rio de Janeiro (RJ), São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Na última década a região Centro-Oeste passou a receber um valor de compensação mais significante em grande parte devido ao estado de Mato Grosso. Vale salientar também que os períodos nos quais houve incremento das compensações foram, em grande parte, pelo aumento dos repasses do FEX.

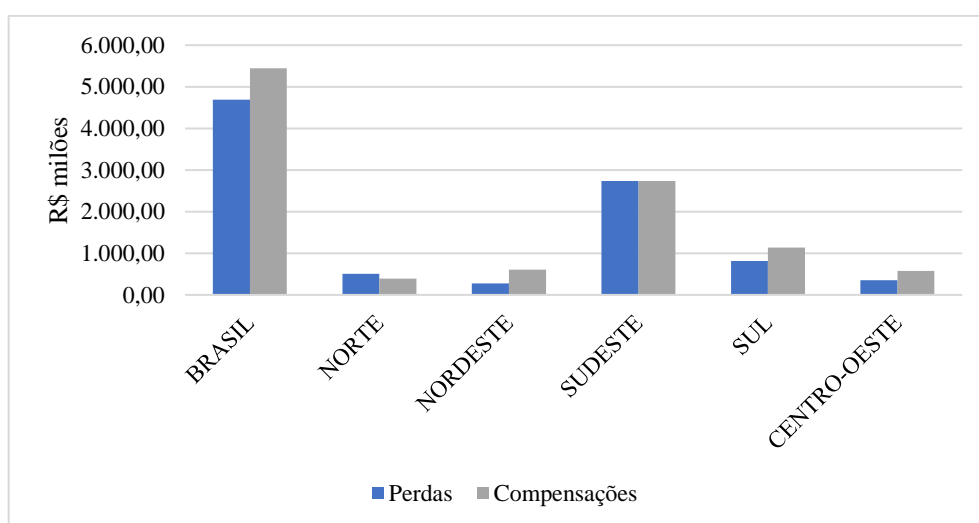
Gráfico 5 – Compensações da LC nº 87/1996 e FEX (1997-2108)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN (2020).

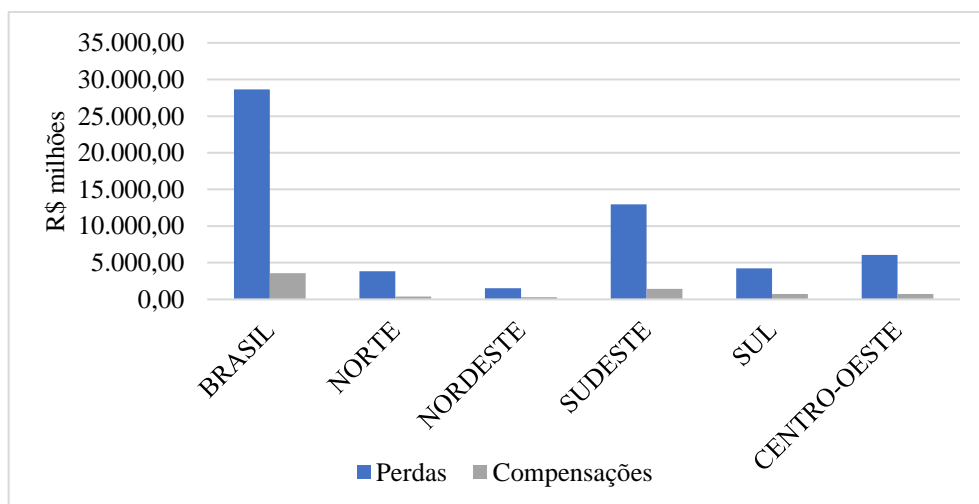
Como pode ser observado no gráfico 6, as compensações de um modo geral atenderam as perdas, todavia, quando se olha para as perdas por regiões, essa informação não se reafirma. De forma, que alguns estados sofreram perdas, principalmente nos que compõem região norte e sudeste. O que se pode verificar no gráfico 7, foi a clara redução dessas compensações, as perdas somadas pelos entes federativos ultrapassaram de forma considerável as compensações repassadas pela União. Isso confirma o caráter redutor que as compensações possuem, conforme o preconizado pelas leis que regem esses repasses do Governo Central.

Gráfico 6 – Perdas e Compensações da Lei Kandir 1997



Fonte: elaboração própria a partir de dados da FAPESPA (2017).

Gráfico 7 – Perdas e Compensações da Lei Kandir 2016



Fonte: elaboração própria a partir de dados da FAPESPA (2017).

Por fim, a Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003 tornou permanente a Lei Kandir ao alterar o art. 155^a da Constituição, tornando completa a desoneração do ICMS sobre os produtos exportados e retirando qualquer aspecto transitório que a lei pudesse possuir. Segundo Riani e Albuquerque (2008, p. 10) os dispositivos da EC nº 42/2003 constitucionalizaram o sistema de desoneração e compensações aos entes subnacionais, nas palavras dos autores:

A nova redação dada ao art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, da Constituição Federal, implicou na desoneração geral das exportações de bens e serviços (...). No que respeita ao ressarcimento, a manutenção do repasse nos moldes do anexo da LC 87/1996, com redação da LC 115/2002, enquanto não for editada nova lei complementar, prorroga a Lei Kandir sem limitação de prazo uma vez que a previsão de novas condições a serem definidas em lei complementar remete a questão a um patamar de exigência que implica negociações compatíveis às que antecedem fortes mudanças tributárias.

Esse dispositivo constitucional inseriu também nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias¹³ (ADCT) um mecanismo de perpetuação dos recursos previstos na Lei Kandir (Varsano, 2013, p. 25). Além de referenciar a necessidade de criação de lei complementar assegura também que enquanto esta não for editada, permanecerá vigente o sistema de repasse de recursos previstas no art. 31 da LC nº 87/1996 e da LC nº 115/2002. Logo, a Lei Maior deixava como prerrogativa a futura elaboração de uma lei complementar para tratar os valores a serem repassados aos entes subnacionais.

1.4.1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25

A União tem o poder de desonerar os tributos estaduais, todavia, para manter o equilíbrio vertical entre o ente federal e os subnacionais é preciso que ocorra uma contrapartida compensatória. Quando essa situação é descompassada há uma violação à estrutura de governança do estado brasileiro (Afonso et al., 2018, p. 280)

Passadas quase duas décadas da modificação da Constituição pela EC nº 42/2003, nenhuma proposta de edição foi elaborada pelo Congresso Nacional conforme o previsto no art. 91 dos ADCT. Com isso, continua a se aplicar, segundo Afonso et al. (2018, p. 276), o mesmo “sistema desvirtuado e insuficiente de entrega de recursos da LC nº 87/1996 (com a redação dada pela LC nº 115/2002), conforme previsão do artigo 91, §3º, do ADCT.”.

¹³ Art. 91 dos ADCT no que se refere o art. 155, § 2º, X, a da Constituição Federal.

Pelo fato de existir essa lacuna na Constituição, no ano de 2016 o Estado do Pará com o fundamento de já ter perdido de arrecadação mais de R\$ 15 bilhões entre os anos de 1996 e 2002 (Afonso et al., 2018, p. 276), propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). A ADO de nº 25 tem como propósito evidenciar a ausência de elaboração de lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, já que se passaram anos e nenhum dispositivo foi regulamentado ou elaborado pelo Congresso. Em novembro do mesmo ano a ação foi declarada como procedente pelo Superior Tribunal Federal (STF). O STF formulou uma decisão favorável para os entes subnacionais dando o prazo de um ano para edição da lei complementar e cálculo das devidas compensações.

Ainda que o STF tenha deixado evidente “(...) que o pacto federativo foi ferido; que a federação foi desequilibrada; que a omissão do Congresso Nacional foi lesiva ao interesse dos entes federados e que os Estados, o DF e os Municípios precisam ser compensados pelas perdas sofridas.” (BATISTA JÚNIOR; MARINHO, 2018, p. 175), o prazo dado já se encontra expirado desde dezembro de 2017. Entretanto, está em tramitação o PLP de nº 511/2018¹⁴ que dispõe sobre a regulamentação do art. 91 do ADCT através da partilha de R\$ 39 bilhões a serem repassadas para os estados anualmente. O valor fixado será repartido da seguinte forma:

- 40% nos percentuais fixados na tabela do PLP;
- 40% proporcional ao somatório das exportações dos produtos primários e semielaborados de cada estado nos sessenta meses anteriores ao mês de julho do ano de base cálculo; e
- 20% proporcionalmente ao somatório do saldo da balança comercial de cada estado nos cinco anos anteriores do mês de julho do ano cálculo, caso o saldo seja positivo.

Ainda que seja um avanço impulsionado pela ADO nº 25, na última tramitação do projeto o PLP ainda estava aguardando para ser incluído na ordem de discussão do Plenário o que perdura até os dias atuais.

O julgamento da ADO de nº 25 tem como objetivo reequilibrar a federação de forma cooperativa (Batista Júnior e Marinho, 2018, p. 158), uma vez que a promulgação da Lei Kandir levou a perda de arrecadação de um imposto de tamanha relevância para os estados, houve um

¹⁴ Projeto de Complementar nº 511 de 23 de maio de 2018 que altera as LC nº 87/1996 e 101/2000.

aumento das disputas regionais. A Carta Magna de 1988 reforçou a liberdade que os estados já possuíam para administrarem a alíquota do ICMS, entretanto, Soares (2007, p. 10) ressalta que não houve aumento na base de incidência do imposto, o que ocorreu foi uma exacerbação da Guerra Fiscal, com uma verdadeira corrida para conceder incentivos fiscais ou manter investimentos em seus territórios.

A lei surge com a premissa de dar maior competitividade aos produtos nacionais, mas acaba acirrando a competição por aumento da arrecadação pelos estados e por consequência descompassando os laços federativos. Ademais, as compensações, por mais que perdurem até os dias atuais, nunca foram suficientes para ressarcir os principais estados afetados.

1.5 - Competição Predatória

O ICMS, diferente de grande parte dos países que adotam esse tipo de tributação, no Brasil, o principal imposto de arrecadação sobre o consumo é de competência dos entes federativos e não do governo central. Estas unidades exercem um grau de autonomia, o que leva muitas vezes ao acirramento de disputas regionais. Isso foi possível depois da reforma tributária ocasionada pela promulgação da Constituição de 1988 que deu maior liberdade as unidades federativas, além de aumentar as transferências da União. Todavia, o que reduziu as disparidades verticais trouxe acentuação das horizontais (entre estados e municípios), o que nas palavras de Rezende (1995, p. 9):

A solução do conflito regional pela via do aumento das transferências intergovernamentais reverteu o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária nacional (...), mas ampliou em muito os já graves desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha dessas transferências.

No Brasil no ano 2002, essas transferências representavam 2,94% do PIB, o que em 2012 já alcançava 3,18% (tabela 4). Com a Constituição de 1988, esses repasses provindos da União tiveram um aumento, e, como pode ser observado na tabela 4, se concentram mais em algumas regiões e estados do que em outros. Isso reafirma as disputas regionais em face da forma como é feita as partilhas dessas transferências, que seguem um caráter desigual para trazer igualdade a regiões menos desenvolvidas. Em grande parte, as regiões Norte e Nordeste, recebem a parcela mais significativa, em 2012 o Centro-Oeste também passou a receber um

percentual com maior preponderância. O que para outras regiões pode ser considerado desigual, traz para regiões que concentram menor arrecadação tributária e atividade produtiva repasses constantes do governo, essenciais para manter suas despesas e promover o bem estar da população. Ainda, em 2002 o Sudeste concentrava a segunda maior parcela de transferência, o cenário só muda em 2012 quando Norte, Nordeste e Centro-Oeste passam a ter respectivamente os maiores percentuais de transferências.

Tabela 4 – Transferências correntes da União em relação ao PIB - 2002 e 2012

| Estados e Regiões | Transf. União (R\$ Mil) | Part. (%) | Part. em rel. ao PIB (%) | Transf. União (R\$ Mil) | Part. (%) | Part. em rel. ao PIB (%) |
|----------------------|-------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------------------|--------------|--------------------------------|
| | 2002 | | | 2012 | | |
| Norte | 7.068.891,38 | 16,28 | 0,48 | 36.471.779,03 | 26,14 | 0,83 |
| AC | 880.813,30 | 2,03 | 0,06 | 2.835.724,28 | 2,03 | 0,06 |
| AM | 1.030.676,76 | 2,37 | 0,07 | 2.781.770,16 | 1,99 | 0,06 |
| AP | 735.490,59 | 1,69 | 0,05 | 6.583.704,62 | 4,72 | 0,15 |
| PA | 1.968.258,73 | 4,53 | 0,13 | 3.945.987,38 | 2,83 | 0,09 |
| RR | 691.119,79 | 1,59 | 0,05 | 11.754.776,44 | 8,43 | 0,27 |
| RO | 657.888,07 | 1,52 | 0,04 | 3.969.862,40 | 2,85 | 0,09 |
| TO | 1.104.644,13 | 2,54 | 0,07 | 4.599.953,75 | 3,30 | 0,10 |
| Nordeste | 14.766.905,58 | 34,01 | 1,00 | 34.285.690,48 | 24,57 | 0,78 |
| AL | 990.281,99 | 2,28 | 0,07 | 3.399.162,75 | 2,44 | 0,08 |
| BA | 2.973.426,31 | 6,85 | 0,20 | 2.561.055,23 | 1,84 | 0,06 |
| CE | 2.095.935,43 | 4,83 | 0,14 | 1.960.397,69 | 1,41 | 0,04 |
| MA | 1.900.671,69 | 4,38 | 0,13 | 6.494.305,51 | 4,65 | 0,15 |
| PB | 1.334.374,52 | 3,07 | 0,09 | 3.958.302,87 | 2,84 | 0,09 |
| PE | 2.071.111,54 | 4,77 | 0,14 | 3.594.715,17 | 2,58 | 0,08 |
| PI | 1.071.501,76 | 2,47 | 0,07 | 3.036.415,96 | 2,18 | 0,07 |
| RN | 1.189.975,53 | 2,74 | 0,08 | 2.302.186,23 | 1,65 | 0,05 |
| SE | 1.139.626,82 | 2,62 | 0,08 | 6.979.149,06 | 5,00 | 0,16 |
| Centro-Oeste | 6.090.445,93 | 14,03 | 0,41 | 26.609.208,48 | 19,07 | 0,61 |
| DF | 3.369.095,99 | 7,76 | 0,23 | 3.591.758,67 | 2,57 | 0,08 |
| GO | 1.272.552,69 | 2,93 | 0,09 | 11.028.725,65 | 7,90 | 0,25 |

| | | | | | | |
|----------------|----------------------|--------------|-------------|-----------------------|--------------|-------------|
| MS | 714.081,03 | 1,64 | 0,05 | 3.985.915,18 | 2,86 | 0,09 |
| MT | 734.716,23 | 1,69 | 0,05 | 8.002.808,97 | 5,74 | 0,18 |
| Sudeste | 9.859.492,37 | 22,71 | 0,67 | 19.620.089,93 | 14,06 | 0,45 |
| MG | 2.542.552,77 | 5,86 | 0,17 | 6.281.368,62 | 4,50 | 0,14 |
| ES | 630.757,48 | 1,45 | 0,04 | 3.555.244,64 | 2,55 | 0,08 |
| RJ | 1.619.224,39 | 3,73 | 0,11 | 3.213.552,51 | 2,30 | 0,07 |
| SP | 5.066.957,73 | 11,67 | 0,34 | 6.569.924,16 | 4,71 | 0,15 |
| Sul | 5.631.591,73 | 12,97 | 0,38 | 22.529.351,14 | 16,15 | 0,51 |
| PR | 2.293.874,13 | 5,28 | 0,16 | 3.897.493,38 | 2,79 | 0,09 |
| RS | 2.030.819,20 | 4,68 | 0,14 | 5.731.962,89 | 4,11 | 0,13 |
| SC | 1.306.898,40 | 3,01 | 0,09 | 12.899.894,87 | 9,25 | 0,29 |
| Brasil | 43.417.327,00 | 100 | 2,94 | 139.516.119,05 | 100 | 3,18 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN e IPEADATA (2020).

Nota: Valores Correntes.

Essas disputas, que acabam se convertendo em verdadeiras “competições”, já se fazia presente desde a reforma tributária de 1967, mas devido ao alto grau de centralização ela foi atenuada e coibida. Com a redemocratização, ela toma novos ares e se generaliza, em parte pela retomada do acirramento entre os estados devido a descentralização e as políticas fiscais implementadas para manutenção do Plano Real. Um componente que também contribui para agravar o conflito foi a Lei Kandir, pois, a mesma reduziu a base de incidência da principal fonte de receita dos entes subnacionais.

A década de 1990 foi marcada pelo grande endividamento dos estados, sob esse aspecto a LRF teve papel definitivo na regulação do nível e trajetória dos gastos e endividamento dos governos estaduais, o que levaria a estabilidade as relações intergovernamentais nos anos subsequentes (Monteiro Neto et al., 2017, p. 52). No início dos anos 2000, ainda se podia ver um nível acentuado de endividamento de grande parte dos entes federativos (tabela 5), isso se reduziu nos últimos anos, no entanto, tais dados demonstram o aprofundamento do grau de endividamento, principalmente dos principais estados produtores. Por isso, práticas que contribuem para a atração de investimento e empreendimento são constantemente adotadas com o intuito de aumentar o nível de arrecadação e nivelar as contas estaduais.

Tabela 5 – Receita Correte Líquida dos estados brasileiros 2000-2004/ 2014-2018

| UF | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | UF | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----|------|------|------|------|------|----|------|------|------|------|-------|
| AC | 1,04 | 0,83 | 0,73 | 0,68 | 0,62 | AC | 0,74 | 0,97 | 0,79 | 0,61 | 0,69 |
| AL | 2,23 | 1,78 | 2,36 | 2,77 | 2,64 | AL | 1,54 | 1,70 | 1,18 | 0,94 | 0,89 |
| AM | 1 | 0,69 | 0,67 | 0,56 | 0,45 | AM | 0,31 | 0,48 | 0,45 | 0,32 | 0,27 |
| AP | 0,05 | 0,05 | 0,28 | 0,28 | 0,23 | AP | 0,41 | 0,27 | 0,20 | 0,09 | -0,03 |
| BA | 1,64 | 1,71 | 1,82 | 1,63 | 1,42 | BA | 0,40 | 0,59 | 0,53 | 0,49 | 0,65 |
| CE | 0,87 | 0,94 | 1,18 | 1,06 | 0,92 | CE | 0,42 | 0,63 | 0,47 | 0,38 | 0,56 |
| DF | 0,36 | 0,35 | 0,4 | 0,36 | 0,28 | DF | 0,21 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,29 |
| ES | 0,98 | 0,83 | 1,16 | 1,02 | 0,73 | ES | 0,27 | 0,31 | 0,25 | 0,16 | 0,09 |
| GO | 3,13 | 2,81 | 2,77 | 2,4 | 2,21 | GO | 0,90 | 0,99 | 1,01 | 0,92 | 0,87 |
| MA | 2,58 | 2,1 | 2,73 | 2,22 | 1,74 | MA | 0,46 | 0,60 | 0,39 | 0,35 | 0,47 |
| MG | 1,41 | 2,34 | 2,63 | 2,43 | 2,24 | MG | 1,79 | 1,99 | 1,85 | 1,76 | 1,89 |
| MS | 3,1 | 2,94 | 3,1 | 2,67 | 2,33 | MS | 0,98 | 0,94 | ... | ... | 0,74 |
| MT | 2,5 | 1,97 | 1,59 | 1,76 | 1,3 | MT | 0,42 | 0,45 | 0,35 | 0,33 | 0,32 |
| PA | 0,57 | 0,63 | 0,67 | 0,61 | 0,6 | PA | 0,10 | 0,12 | 0,08 | 0,04 | 0,05 |
| PB | 1,53 | 1,1 | 1,42 | 1,17 | 1,08 | PB | 0,37 | 0,41 | 0,33 | 0,26 | 0,24 |
| PE | 0,86 | 1,12 | 1,25 | 1,17 | 1,04 | PE | 0,58 | 0,62 | 0,55 | 0,49 | 0,58 |
| PI | 1,73 | 1,74 | 1,64 | 1,52 | 1,42 | PI | 0,61 | 0,57 | 0,44 | 0,29 | 0,30 |
| PR | 1,29 | 1,34 | 1,24 | 1,05 | 1,08 | PR | 0,58 | 0,49 | 0,34 | 0,28 | 0,25 |
| RJ | 2,07 | 1,9 | 2,35 | 2,01 | 2,04 | RJ | 1,78 | 1,98 | 2,02 | 2,39 | 2,70 |
| RN | 0,71 | 0,54 | 0,65 | 0,53 | 0,38 | RN | 0,16 | 0,09 | 0,05 | 0,06 | -5,37 |
| RO | 1,11 | 1,05 | 1,45 | 1,21 | 1,03 | RO | 0,62 | 0,61 | 0,53 | 0,39 | 38,95 |
| RR | 0,31 | 0,28 | 0,35 | 0,43 | 0,04 | RR | 0,18 | 0,12 | 0,33 | 0,26 | 0,33 |
| RS | 2,66 | 2,51 | 2,79 | 2,8 | 2,83 | RS | 2,09 | 2,27 | 2,11 | 2,13 | 2,27 |
| SC | 1,83 | 1,45 | 1,95 | 1,67 | 1,64 | SC | 0,45 | 0,53 | 0,45 | 0,44 | 0,94 |
| SE | 0,88 | 0,78 | 0,73 | 0,68 | 0,65 | SE | 0,57 | 0,69 | 0,65 | 0,57 | 0,60 |
| SP | 1,93 | 1,97 | 2,27 | 2,24 | 2,23 | SP | 1,48 | 1,68 | 1,70 | 1,63 | 1,67 |
| TO | 0,35 | 0,27 | 0,37 | 0,26 | 0,35 | TO | 0,33 | 0,40 | 0,32 | 0,30 | 0,38 |

| | | | |
|--|------------------------------------|--|----------------------------|
| | DCL/RCL ¹⁵ < 50% Baixo | | 100% < DCL/RCL < 200% Alto |
| | 50% < DCL/RCL < 100% Intermediário | | DCL/RCL < 50% Muito Alto |

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do STN (2019).

Essa competição está ligada em grande parte a arrecadação do ICMS e ao se intensificarem criam o fenômeno conhecido como Guerra Fiscal. Geralmente são concedidos

¹⁵ RCL (Receita Líquida) = DCL (Despesa Líquida Corrente/ RCL (Receita Líquida Corrente)

isenções e subsídios na alíquota do imposto antes do pagamento do tributo, como as reduções parciais ou totais de alíquotas seguindo critérios e conveniências. Podem até mesmo alcançar o que Pazeto (2013, p. 14-19) intitula de benefícios financeiros, que podem ser vistos na concessão de crédito a empresas, simplificação de processos burocráticos ou podem atingir até mesmo a criação de infraestruturas já prontas como criação de portos, aeroportos ou rodovias. Tudo isso sobre o pretexto de manter o desenvolvimento do seu território e melhoria do bem-estar da população, minimizando as desigualdades regionais.

(...) a guerra fiscal decorreria de estratégias isoladas não cooperativas, de modo que a emergência e a proliferação das disputas Interjurisdicionais por investimentos passam a ser explicadas, fundamentalmente, pelo comportamento autônomo e arbitrário assumido por cada subunidade de governo, que incorporaria caráter desagregador por conta da adoção de políticas de incentivo autocentradas e concorrenciais, cuja finalidade seria a de promover estritamente a estrutura econômica de seu território em particular, ocasionando, com isto, externalidades, tanto para o conjunto do país quanto para outras jurisdições em separado. (Vieira, 2014, p. 148)

Muitas vezes a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional ou até mesmo a falta de coordenação, faz com que as disputas sejam um dos poucos meios para com o qual as regiões menos desenvolvidas alcancem algum grau de fortalecimento (Monteiro Neto et al., 2017, p. 4) da sua estrutura urbana e social. Por isso, estados que almejam o desenvolvimento usam esse mecanismo como forma de alcançar seus objetivos, enquanto os que já são desenvolvidos querem manter e expandir seu atual grau de crescimento. Entretanto, isso gera um conflito que aproxima o pacto federativo sob a ótica do federalismo competitivo. A consequência é que grande parte dos entes saem perdendo, Varsano (1998, p. 2) descreve como um jogo de soma zero, já que uma guerra raramente é um jogo de somas positivas, nas palavras do autor:

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando, de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais (...). O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado.

Vieira (2012, p. 35-48) descreve duas consequências que podem provir dessa situação de conflito, que é a hipótese do autoextermínio e da autonomização. A primeira preconiza que a Guerra Fiscal tende a um movimento entrópico própria e natural. Com a exacerbação a competição subnacional proveniente da concessão desenfreada de incentivos e a generalização de práticas predatórias entre os governos estaduais para capturar projetos econômicos privados

para sua localidade, estes tenderiam perder o seu diferencial e seriam equalizados. O equilíbrio é alcançado posteriormente, mas em um cenário onde a receita tributária já se encontra comprometida assim como o aumento dos gastos públicos.

Seguindo o caminho adverso, a hipótese da autonomização não vislumbra com tanta profundidade as dificuldades enfrentadas pelos estados na guerra fiscal. Olhando sob o prisma mais otimista, segue a ideia de que os incentivos tributários não comprometeriam as receitas orçamentárias, na medida que são esperadas receitas futuras de ICMS geradas pelos próprios empreendimentos beneficiados. Caso sejam bem-sucedidos e permitam a ampliação da produção, emprego e renda, propiciariam o aumento da arrecadação e tornariam mais dinâmica a economia local. Ademais, não afetariam as condições fiscais e financeiras do governo estadual que concede o incentivo. Muitos estados pautam suas políticas nesse tipo de pensamento, mas quase nunca ensejam seus objetivos. Para Vieira (2012, p. 47) essa hipótese também reconhece as problemáticas, assim como a da autodestruição, entretanto, minimiza o alcance dos incentivos e considera menos corriqueiro do que efetivamente o são nessa competição predatória.

1.5.1 – A Lei Complementar nº 24/1975

Ainda que a resposta para tal problema federativo esteja longe de alcançar uma resolução, já existem um mecanismo em vigor com o objetivo de parametrizar a concessão de isenções e convênios relativos ao ICMS. A lei complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, determina que qualquer isenção fiscal relativa à circulação de mercadorias deverá ser concedida ou revogada mediante as suas disposições. Dessa forma, ela delimita tanto a sua concessão quanto as punições, caso o instrumento não seja utilizado pelos entes subnacionais.

No art. 2º da Lei, diz que para que haja a concessão de subsídios é necessário serem celebradas reuniões com representantes convocados de todos os estados e do Distrito Federal, com a mediação de membros do Governo Federal. Sua efetivação dependerá da presença preeminente dos representantes das unidades da federação e da decisão unânime dos estados representados. Entretanto, caso o solicitado seja uma revogação dependerá da aprovação de quatro quintos dos presentes (art.º 2, §1 e §2).

O desprezo desse dispositivo legal acarreta de forma acumulativa as seguintes coerções previstas, no art. 8º:

I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;

II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente. (BRASIL, 1975)

Para Varsano (1998, p. 2) bastaria o cumprimento desta lei para que as guerras fiscais acabassem, todavia, ela existe a mais de 40 anos e nenhuma de suas sanções foram observadas. Segundo ao autor o desrespeito da lei pelos próprios governantes é de extremo sacrifício para a nação. Isso aprofunda o problema de coordenação que o Brasil possui entre seus entes, que preferem adotar políticas errôneas ao ponto de ignorar uma prerrogativa legal, deixando de lado uma possível solução para a Guerra Fiscal.

O que se observa em muitos estados é um profundo déficit fiscal, onde a arrecadação muitas vezes é insuficiente para cobrir até mesmos custos com folha de pagamento. Mesmo nessa conjuntura, ainda existem aqueles que se lançam em tais leilões promovidos por empresas que desejam se instalar em sua região. Em alguns casos o estado já foi escolhido previamente e os leilões são apenas um instrumento para obter vantagens adicionais (Varsano, 1998, p. 6).

A lei foi elaborada em um período de concentração do poder no Governo Central (Regime Militar), o que levou a um arrefecimento da Guerra Fiscal. Com a redemocratização e a maior liberdade que os estados adquiriram para promover sua política fiscal, no que tange o ICMS, a LC ainda que vigente entrou em desuso. Sua adoção nos dias atuais seria de grande utilidade para coibir um problema federativo que vem se estendendo desde a década de 1960. Mas como muitas leis no Brasil, acabou sendo menosprezada e caindo no esquecimento. Talvez porque as mudanças no contexto político do país tenham criado um cenário em que seu uso se tornou desprezível ou quiçá pela falta de controle da União para fazê-la efetiva, o que faz se tornar ainda mais incerto o futuro da guerra fiscal no país. Para Vieira (2014, p. 151-152), a ação estatal sofre com dois problemas, o da coordenação e da intervenção, que dificultam a resolução do conflito. O primeiro é ocasionado, segundo o autor, pela debilidade ou falta de coordenação intergovernamental, e o segundo pela dissonância do padrão de interferência do Estado que impactam na forma e implementação das políticas fomentadas.

O atual arranjo do federalismo do país impacta diretamente no federalismo fiscal. Isso traz mudanças, que abalam a arrecadação dos entes federativos, principalmente no que condiz

o ICMS, e no grau e formação da atividade produtiva de cada região brasileira bem como a pauta exportadora. Mediante ao trajeto traçado até aqui, o próximo capítulo abordará a dinâmica do comércio exterior brasileiro e das atividades produtivas por região do país como forma de analisar a atual estrutura do desenvolvimento regional brasileiro frente aos dilemas da federação.

CAPÍTULO 2 – Produção e Exportações Brasileiras por Regiões (2002 – 2018)

2.1 - A Produção Nacional e as Disparidades Regionais

Quando a industrialização foi implantada de forma coordenada e com maior preponderância no Brasil (Era Vargas, 1930-1945), ela se concentrou em grande parte em estados já desenvolvidos, como RJ e SP. Mesmo com a criação de Brasília e a mudança da capital para o interior do país, até os dias atuais a atividade produtiva ainda se limita em grande parte as regiões Sul e Sudeste. Desde a década de 1990, Pacheco (1998, p.19) ressalta que um dos maiores desafios da Nação é a heterogeneidade econômica das macrorregiões brasileiras. Com isso, nasce o desafio de interpor a desconcentração produtiva em meio as desigualdades regionais.

Na tabela 6, pode-se observar que desde o início da década de 2000, ainda que as regiões de menor concentração (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), tenham tido variações positivas no crescimento da atividade produtiva, a região Sudeste ainda detém mais de 50% do PIB brasileiro seguida pelo Sul (em média de 15%). Isso demonstra que o processo de desconcentração, ainda que presente, galga uma marcha vagarosa. Muito pelo fato das regiões concentradoras possuírem uma certa polarização das atividades produtivas, das três regiões citadas com menor grau de produtividade, mesmo que somadas, não ultrapassariam o percentual produzido pelo estado de São Paulo. Este estado concentra quase um terço do PIB nacional e em um período de 14 anos perdeu apenas a média de 2% da parcela produtiva que detinha.

Vale ressaltar também que dentro das regiões menos desenvolvidas, há uma grande diferenciação entre as unidades que a compõem. O Nordeste possui nove estados, dos quais apenas três possuem uma parcela de participação do PIB superior a 2% (tabela 6). No Norte (sete estados) somente o Pará alcança esse percentual, enquanto, no Centro-Oeste (três estados e o Distrito Federal) só Goiás e Distrito Federal ultrapassam esse limiar. Enquanto no Sul e Sudeste todos os estados concentram percentuais do PIB superiores a 2%, com exceção do Espírito Santo em alguns períodos.

Tabela 6 – Concentração do PIB por Região e principais estados (2002 – 2015)

| Região | 2002 | | 2006 | | 2011 | | 2015 | |
|---------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|
| | PIB (%) | PIB (R\$ mil) | PIB (%) | PIB (R\$ mil) | PIB (%) | PIB (R\$ mil) | PIB (%) | PIB (R\$ mil) |
| Norte | 4,8 | 69.902.366 | 5,1 | 121.371.647 | 5,5 | 241.027.920 | 5,3 | 320.688.313 |
| Pará | 1,8 | 26.482.159 | 1,9 | 45.983.027 | 2,3 | 98.710.736 | 2,2 | 130.899.505 |
| Nordeste | 13,2 | 194.847.656 | 13,3 | 317.948.146 | 13,2 | 583.412.756 | 14,2 | 848.579.383 |
| Bahia | 4 | 58.842.976 | 4 | 95.347.802 | 3,8 | 166.602.817 | 4,1 | 245.043.690 |
| Ceará | 1,9 | 28.718.840 | 1,9 | 46.500.321 | 2 | 89.695.828 | 2,2 | 130.629.849 |
| Pernambuco | 2,4 | 36.056.032 | 2,3 | 55.485.293 | 2,5 | 110.161.559 | 2,6 | 156.963.668 |
| Centro-Oeste | 8,6 | 128.162.641 | 8,4 | 203.404.867 | 9,2 | 400.152.794 | 9,7 | 579.746.186 |
| Distrito Federal | 3,6 | 53.902.200 | 3,5 | 84.661.406 | 3,5 | 154.568.954 | 3,6 | 215.612.863 |
| Goiás | 2,6 | 38.629.365 | 2,5 | 61.375.403 | 2,8 | 121.296.721 | 2,9 | 173.632.450 |
| Sudeste | 57,4 | 854.309.793 | 57,6 | 1.390.390.898 | 56 | 2.455.541.523 | 54,1 | 3.238.738.052 |
| São Paulo | 34,9 | 518.878.815 | 34,2 | 824.529.299 | 32,8 | 1.436.672.709 | 32,4 | 1.939.901.907 |
| Rio de Janeiro | 12,4 | 184.310.915 | 12,4 | 299.738.183 | 11,7 | 512.767.905 | 11 | 659.138.952 |
| Minas Gerais | 8,3 | 124.071.066 | 8,8 | 212.659.547 | 9,1 | 400.124.687 | 8,7 | 519.331.213 |
| Sul | 16,2 | 241.564.819 | 15,6 | 376.334.359 | 16 | 696.247.007 | 16,9 | 1.008.035.065 |
| Rio Grande do Sul | 6,6 | 98.847.211 | 6,1 | 147.622.599 | 6,1 | 265.056.416 | 6,4 | 381.992.601 |
| Paraná | 5,9 | 88.235.715 | 5,7 | 137.648.311 | 5,9 | 257.122.269 | 6,3 | 376.962.822 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2020)

Nota: Valores Correntes.

No que condiz a produção nacional por setor produtivo, a tabela 7 demonstra que grande parte dela se limita ao setor de serviços, com uma tendência clara ao crescimento nos últimos anos analisados. Quando se verifica a indústria, este foi o setor que obteve maiores perdas, evidenciando uma clara redução da atividade produtiva. A agropecuária segue de forma estável e obteve um relativo aumento no início dos anos 2000, devido em grande parte ao aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional, mas nos últimos anos estudados se manteve com pouca variação.

Tabela 7 – PIB Nacional divisão: Indústria, Agropecuária e Serviços (2000 – 2017)

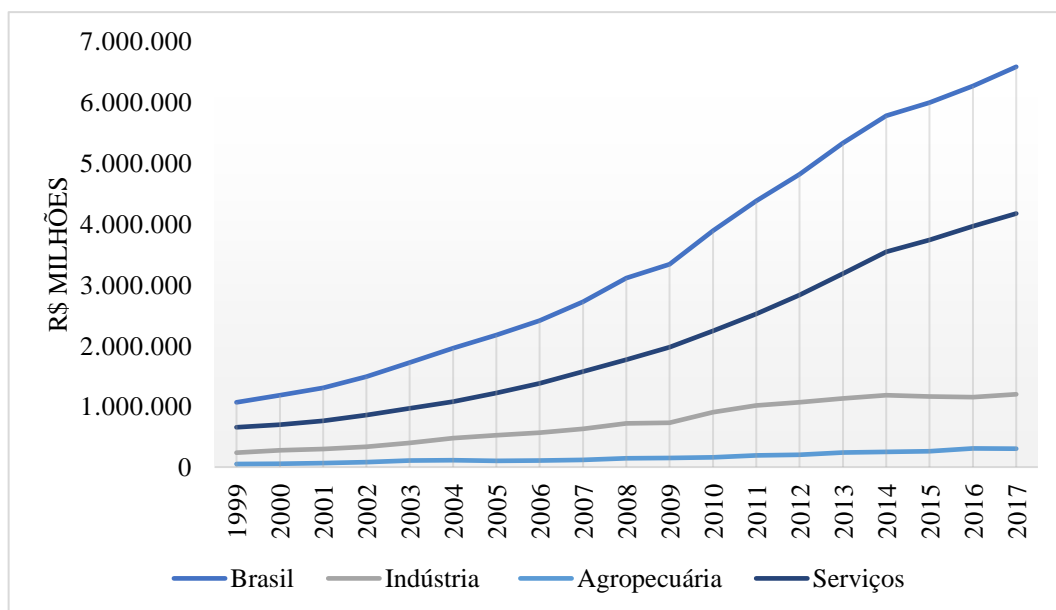
| Período | Brasil (R\$ milhões) | Indústria (R\$ milhões) | Part. (%) | Agropecuária (R\$ milhões) | Part. (%) | Serviços (R\$ milhões) | Part. (%) |
|---------|----------------------|-------------------------|-----------|----------------------------|-----------|------------------------|-----------|
| 2000 | 1.179.482,00 | 275.870,54 | 23,39 | 56.962,39 | 4,83 | 698.493,45 | 59,22 |
| 2001 | 1.302.135,03 | 297.880,83 | 22,88 | 63.169,99 | 4,85 | 759.371,06 | 58,32 |
| 2002 | 1.488.787,28 | 334.907,57 | 22,50 | 81.515,19 | 5,48 | 853.791,88 | 57,35 |
| 2003 | 1.717.950,39 | 396.568,54 | 23,08 | 105.949,17 | 6,17 | 968.199,53 | 56,36 |
| 2004 | 1.957.751,22 | 475.863,21 | 24,31 | 110.912,71 | 5,67 | 1.075.206,19 | 54,92 |
| 2005 | 2.170.584,50 | 524.686,24 | 24,17 | 100.957,55 | 4,65 | 1.217.174,61 | 56,08 |
| 2006 | 2.409.449,92 | 567.281,41 | 23,54 | 105.294,02 | 4,37 | 1.376.714,56 | 57,14 |
| 2007 | 2.720.262,95 | 629.071,15 | 23,13 | 120.151,71 | 4,42 | 1.570.305,41 | 57,73 |
| 2008 | 3.109.803,10 | 717.907,18 | 23,09 | 142.051,18 | 4,57 | 1.766.519,35 | 56,80 |
| 2009 | 3.333.039,34 | 729.222,10 | 21,88 | 149.212,64 | 4,48 | 1.971.328,10 | 59,15 |
| 2010 | 3.885.847,00 | 904.158,00 | 23,27 | 159.932,00 | 4,12 | 2.238.750,00 | 57,61 |
| 2011 | 4.376.382,00 | 1.011.034,00 | 23,10 | 190.024,00 | 4,34 | 2.519.403,00 | 57,57 |
| 2012 | 4.814.760,00 | 1.065.682,00 | 22,13 | 200.695,00 | 4,17 | 2.827.882,00 | 58,73 |
| 2013 | 5.331.618,96 | 1.131.626,00 | 21,22 | 240.290,00 | 4,51 | 3.181.844,00 | 59,68 |
| 2014 | 5.778.952,78 | 1.183.094,00 | 20,47 | 249.975,00 | 4,33 | 3.539.665,00 | 61,25 |
| 2015 | 5.995.787,00 | 1.160.787,00 | 19,36 | 258.967,00 | 4,32 | 3.735.847,00 | 62,31 |
| 2016 | 6.269.328,00 | 1.150.720,00 | 18,35 | 306.655,00 | 4,89 | 3.962.447,00 | 63,20 |
| 2017 | 6.583.319,00 | 1.196.931,00 | 18,18 | 302.971,00 | 4,60 | 4.169.864,00 | 63,34 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA e IBGE - SIDRA (2020)

Nota: Valores Correntes.

Tais dados descritos na tabela 7, junto com o observado no gráfico 8 tornam claro que o país se encontra em um processo de redução da sua atividade industrial. Cano (2008, p. 229) destaca, que o país em 2005 já estava sofrendo com a desindustrialização e ressaltava que apenas as atividades agrícolas estavam auferindo aumentos. Para o autor, o setor de serviços também sofria clara redução, o que pode ser evidenciado até o ano de 2008 na tabela 7. Todavia, após esse período o setor de serviço passou a retomar uma trajetória de crescimento, diferentemente da indústria que prosseguiu com reduções.

Gráfico 8 – Crescimento do PIB nacional: Industrial, Agropecuária e Serviços (1999-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA e IBGE - SIDRA (2020)

Nota: Valores Correntes.

A tabela 8, evidencia o PIB (valor adicionado) por setor produtivo no ano de 2017, o que demonstra que a concentração do PIB por regiões também se espelha pelos diferentes setores. Logo, as regiões menos desenvolvidas não conseguem acompanhar o mesmo grau de produtividades das concentradoras. No setor da agropecuário, há uma maior mobilidade, como por exemplo, Sul e Sudeste tem percentuais próximos, chegando o Sul a ultrapassar o Sudeste, o mesmo se aplica às demais regiões, mas isso só pode ser verificado entre os estados concentradores, uma vez que São Paulo detém percentuais quase iguais a regiões inteiras menos desenvolvidas. Na Indústria, a tendência é similar a descrita na tabela 6, com maior concentração no Sul e Sudeste, o mesmo pode ser observado no setor de serviços.

Tabela 8 – PIB valor adicionado por setor Produtivo (2017)

| Região/ Estado | Agropecuária | | Indústria | | Serviços | |
|-------------------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|
| | Valor (R\$ milhões) | Part. (%) | Valor (R\$ milhões) | Part. (%) | Valor (R\$ milhões) | Part. (%) |
| Norte | 34.645.486 | 0,53 | 86.062.538 | 1,31 | 123.362.328 | 1,87 |
| Pará | 16.743.182 | 0,25 | 43.778.486 | 0,66 | 50.107.443 | 0,76 |

| | | | | | | |
|---------------------|-------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------------|--------------|
| Nordeste | 55.427.280 | 0,84 | 158.256.114 | 2,40 | 413.777.334 | 6,29 |
| Bahia | 15.826.853 | 0,24 | 52.984.311 | 0,80 | 118.077.302 | 1,79 |
| Pernambuco | 6.036.386 | 0,09 | 32.583.145 | 0,49 | 79.597.515 | 1,21 |
| Centro-Oeste | 57.979.951 | 0,88 | 81.625.872 | 1,24 | 282.584.802 | 4,29 |
| Goiás | 19.423.015 | 0,30 | 37.069.139 | 0,56 | 86.072.933 | 1,31 |
| Sudeste | 72.639.540 | 1,10 | 632.966.404 | 9,61 | 1.842.120.402 | 27,98 |
| Rio de Janeiro | 2.926.015 | 0,04 | 104.602.156 | 1,59 | 333.832.311 | 5,07 |
| São Paulo | 36.514.605 | 0,55 | 378.709.932 | 5,75 | 1.197.495.245 | 18,19 |
| Sul | 82.278.741 | 1,25 | 238.020.072 | 3,62 | 507.044.133 | 7,70 |
| Paraná | 34.454.307 | 0,52 | 92.777.987 | 1,41 | 186.150.695 | 2,83 |
| Rio Grande do Sul | 33.612.228 | 0,51 | 82.050.798 | 1,25 | 198.101.772 | 3,01 |

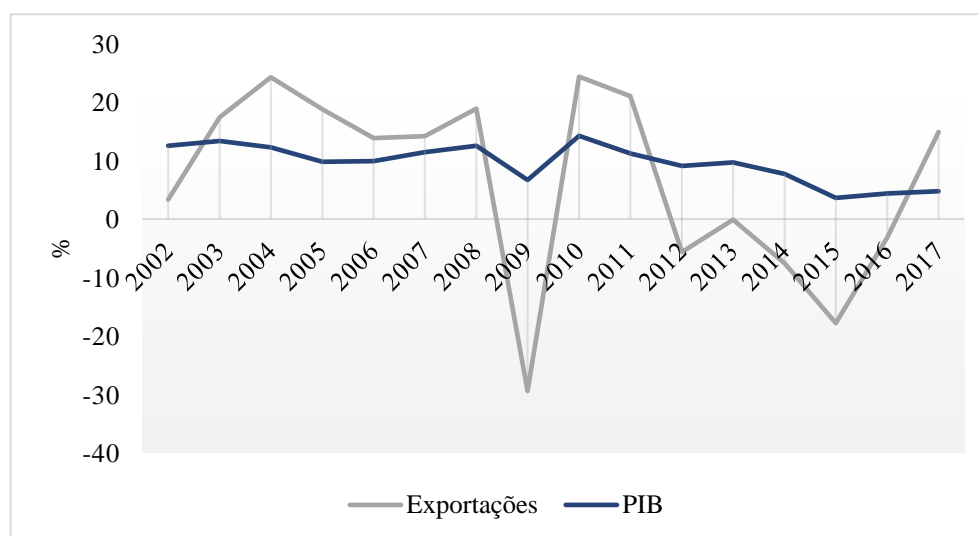
Fonte: Elaboração própria a partir de dados IBGE (2020)

Nota 1: O percentual de participação está correlacionado com o PIB total da região ou estado citado sem fracionar por setor produtivo.

Nota 2: Valores Correntes.

Essa concentração também se aflora no comércio internacional mesmo que a variação das exportações seja distinta do PIB (gráfico 9). Com isso, os estados que integram as regiões Sul e Sudeste lideram muitas vezes o *ranking* das exportações (anexo 2), enquanto, o Norte, Nordeste e Centro-Oeste tem apenas um ou outro estado que se destacam.

Gráfico 9 – Variação percentual das exportações e do PIB (2002-2017)

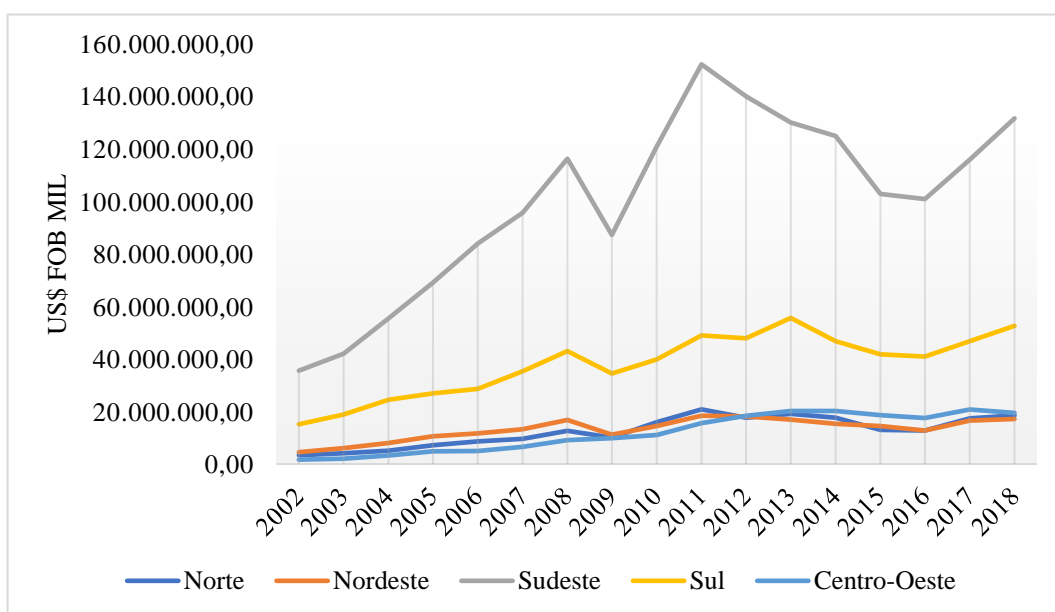


Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia e IBGE (2020)

2.2 – Panorama das Exportações Brasileiras

No ano de 2019, os cinco estados que mais se destacavam na classificação das exportações brasileiras eram São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará, juntos eles somavam pouco mais de 60% das exportações do país (Anexo 2). Dentre as unidades federativas citadas, apenas o Pará não pertence a região Sul ou Sudeste e, como exposto no tópico anterior, a concentração produtiva se agrupa nessas regiões, o que acaba impactando também nas exportações dos estados. Seguindo quase a mesma propensão que o PIB nacional, as exportações brasileiras se agregam de forma considerável no Sudeste e em menor grau no Sul (gráfico 10), enquanto Norte, Nordeste e Centro-Oeste mantêm uma menor parcela e compartilham certa paridade.

Gráfico10 – Exportações por regiões brasileiras - 2002-2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA (2020)

As regiões brasileiras possuem coeficientes de exportação bastante distintos (tabela 9), devido em grande parte a diferenciação do grau de produtividade e competitividade de cada localidade. Com isso, a situação do país, no que concerne as exportações é uma reafirmação da heterogeneidade presente também na produção nacional (PIB). Além disso, o gráfico 9 também expõe que Sudeste, Sul e Nordeste sofreram com reduções nos seus coeficientes de exportação,

enquanto, Norte e Centro-Oeste incorreram em aumentos. Isso evidencia que mesmo com a diferenciação entre as regiões há um processo de desconcentração em curso.

Tabela 9 – Coeficiente de exportação por regiões e principais estados – 2002 a 2017 (part. %)

| Regiões e Estados | 2002 | 2007 | 2012 | 2017 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| Norte | 0,80 | 0,63 | 0,75 | 0,88 |
| Amazonas | 0,25 | 0,08 | 0,04 | 0,04 |
| Pará | 0,52 | 0,51 | 0,63 | 0,72 |
| Nordeste | 1,08 | 0,86 | 0,77 | 0,83 |
| Bahia | 0,55 | 0,50 | 0,47 | 0,39 |
| Ceará | 0,12 | 0,08 | 0,07 | 0,11 |
| Maranhão | 0,17 | 0,13 | 0,13 | 0,15 |
| Sudeste | 8,44 | 6,23 | 5,95 | 5,82 |
| Rio de Janeiro | 1,03 | 0,96 | 1,34 | 1,22 |
| São Paulo | 5,32 | 3,66 | 2,76 | 2,94 |
| Minas Gerais | 1,31 | 1,15 | 1,32 | 1,23 |
| Sul | 3,60 | 2,30 | 2,03 | 2,35 |
| Paraná | 1,22 | 0,86 | 0,84 | 0,98 |
| Rio Grande do Sul | 1,51 | 0,88 | 0,72 | 0,82 |
| Centro-Oeste | 0,40 | 0,42 | 0,78 | 1,04 |
| Mato Grosso | 0,21 | 0,21 | 0,44 | 0,59 |
| Brasil | 14,31 | 10,45 | 10,28 | 10,93 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e IPEADATA (2020)

Nota: Coeficiente de exportação ($CEx = \frac{X}{Y}$) é elaborado a partir da exportação total em relação ao PIB.

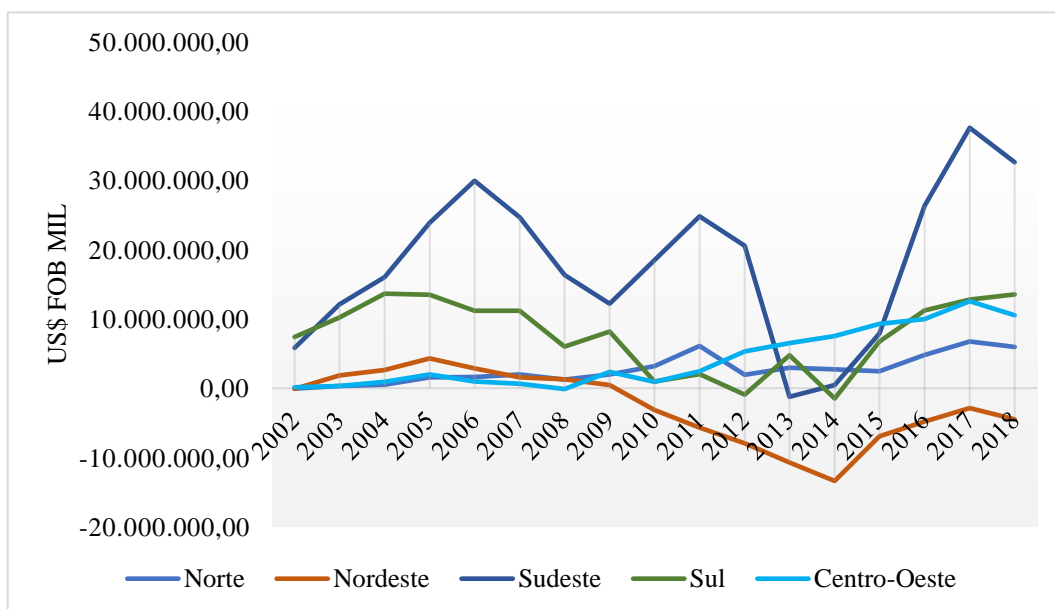
Nota 2: O PIB foi convertido em US\$ (dólar) através da taxa de câmbio média anual.

Mesmo com a balança comercial nacional seguindo majoritariamente uma trajetória positiva desde o início dos anos 2000 (gráfico 1), quando se avalia esses dados de forma regional, conforme o apresentado no gráfico 11, o quadro se apresenta por um outro ângulo. O Nordeste, por exemplo, após reduções no seu saldo nos anos anteriores, desde 2010 vem percorrendo uma trajetória negativa. Entretanto, outras regiões que assim como o Nordeste representam uma parcela menor no total exportado pelo país (Norte e o Centro-Oeste), em

períodos nos quais a redução no saldo da balança comercial é significativa, estes conseguem manter seu saldo razoavelmente estável, tendo até esboçado crescimento, enquanto, Nordeste, Sul e Sudeste apresentam decréscimos.

Nos períodos de declínios (gráfico 11), a região Sudeste tem seu saldo afetado significativamente pelo estado de São Paulo, uma vez que durante esses períodos, mesmo com redução nas demais unidades da região, apenas esse estado apresentou saldo negativo. Enquanto o Sul é influenciado por Santa Catarina, que diferente do exemplo anterior, não é o principal exportador da localidade. O Nordeste, já possui um cenário mais coordenado em que quase todos os estados demonstram um quadro negativo, mesmo que em anos distintos. O Norte não apresenta saldo negativo, mas é influenciado negativamente pelo Amazonas, devido à grande quantidade de importações incorridas pelos estados para produção industrial na Zona Franca de Manaus. No Centro-Oeste, quase todos os estados possuem o mesmo sentido negativo em momentos de baixa cíclica, com exceção do Mato Grosso, onde inclusive houve saldo positivo durante todo o período estudado, muito pelo fato do aumento da exportação de soja e milho no estado. Além disso, a região é influenciada negativamente pelo Distrito Federal.

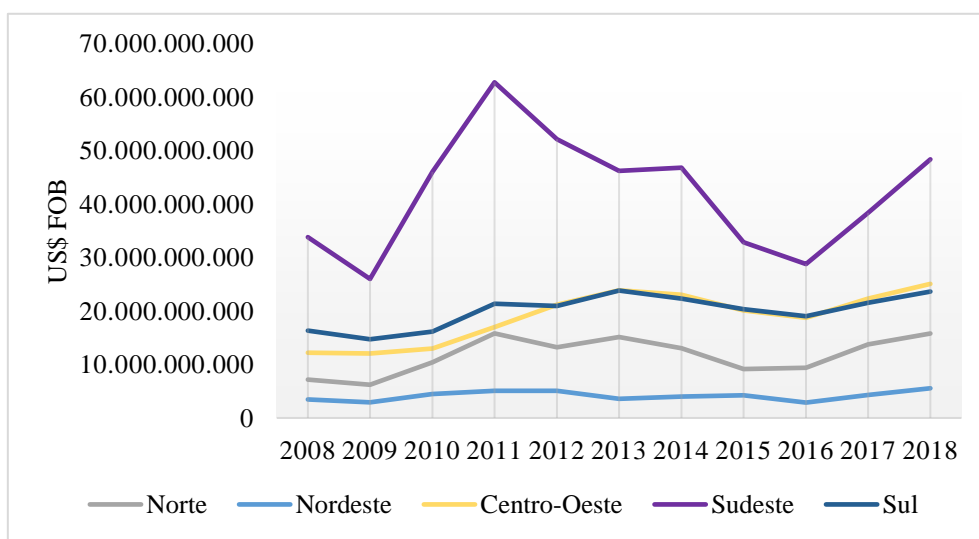
Gráfico 11 – Balança Comercial por região Brasileira (2002 – 2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COMEX STAT (2020)

Quando se observa dados mais recentes das exportações por fator agregado, o Sudeste, impulsionado pelos estados de SP e RJ, lideram as exportações de produtos básicos, manufaturados e semimanufaturados (gráficos 12, 13 e 14). No que tange os produtos primários (gráfico 12), existe certa convergência desde o ano de 2012 nas exportações das regiões Sul e Centro-Oeste, o que pode ser devido a clara ascensão da exportação de soja nas regiões. Seguindo o grau de significância na exportação desse tipo de produto, a região Norte e Nordeste são as que menos se destacam.

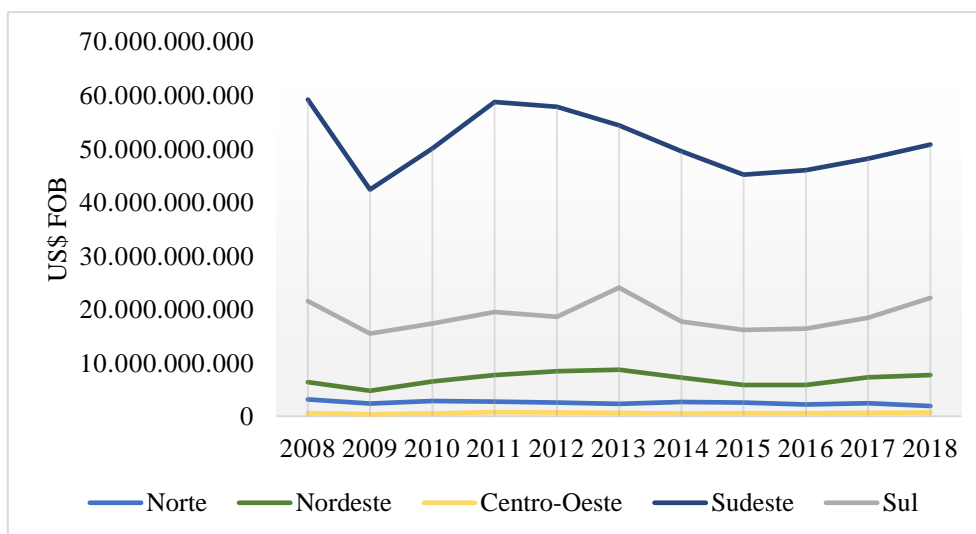
Gráfico 12 – Exportações de produtos básicos (2008-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia (2019)

Nas exportações de manufaturados (gráfico 13), o Sudeste seguido pelo Sul mantém larga vantagem em relação as demais regiões. Diferentemente dos produtos básicos, o Nordeste não é o que menos se destaca nesse quesito, tal posição recai sobre Norte e Centro-Oeste, o que demonstram pouco destaque dessas regiões na exportação de produtos industrializados.

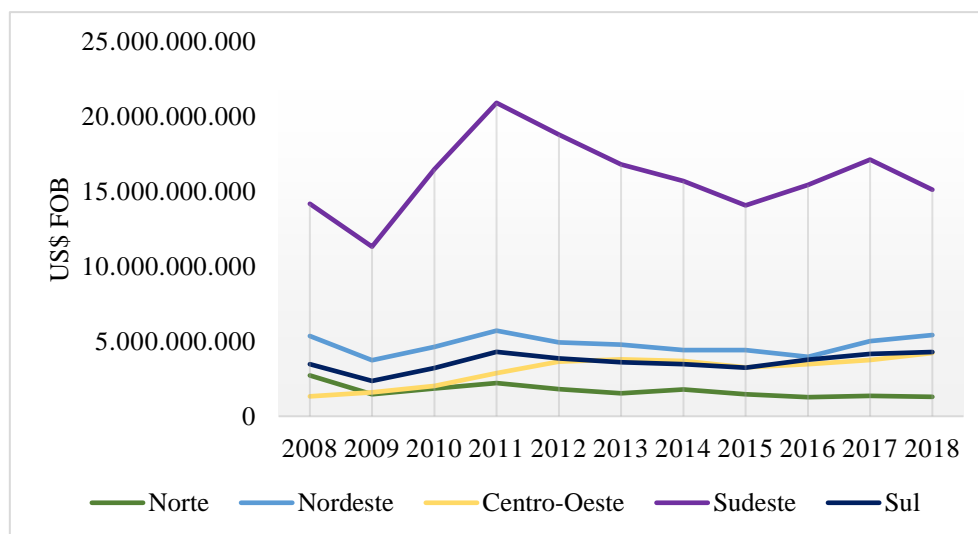
Gráfico 13 – Exportações de produtos manufaturados (2008-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia (2019)

Os produtos semimanufaturados, são basicamente produtos básicos com algum grau de alteração em sua composição física ou química. Nesse quesito (gráfico 14), diferente dos outros fatores de exportação analisados nos gráficos 12 e 13, o Nordeste é a região que lidera logo atrás do Sudeste, entretanto, essa liderança não é tão destacada. Ademais, a convergência entre Sul e Centro-Oeste, que se apresenta nos produtos primários, também se demonstra nos semielaborados, chegando no ano de 2016 a manter paridade até mesmo com o Nordeste. Com isso, o Norte, que apresentava mais destaque nas exportações de produtos básicos e industrializados, é a região com menor significância na exportação de semimanufaturados. Apesar da grande significância que o Sudeste possui nesse fator de exportação, as demais regiões, com exceção do Norte, demonstram certo grau de igualdade. Entretanto, a exportação de produtos semimanufaturados é a que possui menor percentual de participação das exportações nacionais, não chegando a ultrapassar 15% (anexo 3).

Gráfico 14 – Exportações de produtos semimanufaturados (2008-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia (2019)

A Análise dos principais países de destinos dos produtos brasileiros do ano de 2002 e 2018 (tabelas 10 e 11) indica que no início dos anos 2000, o principal parceiro comercial do país era os Estados Unidos. Entretanto, a China já figurava entre as principais nações de destino em todas as regiões brasileiras já no ano de 2002. Com esse cenário, em 2018 (tabela 11) o país já era o primeiro colocado entre os países de destino, tendo larga diferença para o segundo quanto ao valor exportado. Isso foi propiciado por uma mudança conjuntural na economia mundial, que levou a um aumento da demanda por bens primários e semielaborados. Com isso, a China passou a demandar matéria prima de todas as partes do mundo e, como visto na tabela 11, é atualmente o principal parceiro comercial do Brasil, ligada em grande parte a exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

Tabela 10 – Principais países de destino das exportações brasileiras (2002) – US\$ FOB Mil

| Posição | Norte | | Nordeste | | Centro-Oeste | | Sudeste | | Sul | |
|---------|----------------|---------|----------------|-----------|---------------|---------|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | País | Valor | País | Valor | País | Valor | País | Valor | País | Valor |
| 1° | Estados Unidos | 886.308 | Estados Unidos | 1.490.207 | Países Baixos | 377.447 | Estados Unidos | 9.069.632 | Estados Unidos | 3.805.151 |
| 2° | Japão | 453.956 | Países Baixos | 376.749 | França | 222.460 | Países Baixos | 1.659.839 | Alemanha | 738.939 |
| 3° | Bélgica | 298.484 | Argentina | 319.466 | China | 100.189 | México | 1.558.961 | Reino Unido | 737.575 |

| | | | | | | | | | | |
|-----|-----------|---------|-------------|---------|----------------|--------|-------------|-----------|---------------|---------|
| 4° | Alemanha | 160.455 | Bélgica | 264.039 | Japão | 84.233 | Alemanha | 1.456.134 | China | 722.035 |
| 5° | China | 145.446 | Reino Unido | 170.215 | Bélgica | 83.297 | Argentina | 1.359.073 | Países Baixos | 617.528 |
| 6° | França | 130.700 | México | 129.354 | Itália | 65.916 | China | 1.304.748 | Rússia | 546.732 |
| 7° | Itália | 86.610 | Itália | 109.832 | Estados Unidos | 61.624 | Itália | 1.071.030 | Argentina | 390.454 |
| 8° | Espanha | 74.063 | Rússia | 99.753 | Alemanha | 52.700 | Bélgica | 990.277 | Espanha | 330.314 |
| 9° | México | 72.305 | China | 87.067 | Bolívia | 45.315 | Chile | 792.490 | França | 308.948 |
| 10° | Argentina | 33.577 | França | 58.308 | Reino Unido | 42.973 | Reino Unido | 594.081 | Itália | 300.170 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

Tabela 11 – Principais países de destino das exportações brasileiras (2018) – US\$ FOB Mil

| Posição | Norte | | Nordeste | | Centro-Oeste | | Sudeste | | Sul | |
|---------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|------------|----------------|------------|
| | País | Valor | País | Valor | País | Valor | País | Valor | País | Valor |
| 1° | China | 8.119.727 | China | 3.251.566 | China | 6.189.354 | China | 32.312.292 | China | 13.997.456 |
| 2° | Japão | 715.183 | Estados Unidos | 3.138.568 | Países Baixos | 1.428.648 | Estados Unidos | 20.977.775 | Países Baixos | 4.366.309 |
| 3° | Estados Unidos | 570.271 | Argentina | 1.723.205 | Irã | 887.886 | Argentina | 9.054.362 | Estados Unidos | 3.572.141 |
| 4° | Alemanha | 516.052 | Países Baixos | 1.421.551 | Espanha | 765.516 | Países Baixos | 5.406.847 | Argentina | 3.484.250 |
| 5° | Países Baixos | 420.243 | Canadá | 1.172.691 | Vietnã | 695.546 | Chile | 4.178.216 | Panamá | 1.342.100 |
| 6° | Hong Kong | 274.628 | França | 409.193 | Índia | 598.388 | Alemanha | 2.681.913 | Paraguai | 1.128.815 |
| 7° | Egito | 133.441 | México | 373.325 | Hong Kong | 575.279 | México | 2.121.857 | Chile | 883.479 |
| 8° | Bolívia | 86.144 | Alemanha | 280.753 | Argentina | 461.579 | Cingapura | 2.085.971 | México | 790.234 |
| 9° | Espanha | 75.381 | Espanha | 220.041 | Itália | 457.604 | Espanha | 2.035.872 | Arábia Saudita | 755.927 |
| 10° | França | 18.687 | Bélgica | 208.904 | Estados Unidos | 375.289 | Bélgica | 1.711.079 | Alemanha | 751.339 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

Os dados das exportações nortistas por seções descritos na tabela 12, demonstram que preponderantemente a região exporta produtos primários de origem agrícola e mineral. Além

disso, houve pouca variação na pauta, na qual apenas uma seção saiu das dez principais. No último ano estudado houve um aumento principalmente nas mercadorias de origem animal e vegetal, já a indústria se manteve estável chegando a ter algum crescimento em alguns segmentos.

Tabela 12 – Principais seções exportadas da Região Norte - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

| Descrição Seção | 2002 | Descrição Seção | 2018 |
|--|-------------|--|----------------|
| Produtos minerais | 960.499.147 | Produtos minerais | 12.008.094.209 |
| Máq. e apar., material elétrico e partes; Apar. de grav. ou repr. de som, apar. de grav./ repr. de imagens/ som em televisão, e partes/acessórios | 757.022.155 | Produtos do reino vegetal | 1.845.023.072 |
| Metais comuns e suas obras | 583.882.779 | Animais vivos e produtos do reino animal | 1.341.211.068 |
| Madeira, carvão veg. e obras de madeira; Cortiça e obras; Obras de espartaria/ cestaria | 389.915.426 | Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 1.075.457.605 |
| Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 130.623.554 | Metais comuns e suas obras | 652.369.757 |
| Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, Lít. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 106.894.345 | Madeira, carvão veg. e obras de madeira; Cortiça e obras; Obras de espartaria/ cestaria | 366.656.772 |
| Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 97.011.679 | Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, Lít. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 308.477.430 |
| Material de transporte | 80.706.938 | Pérolas naturais/cultivadas, pedras preciosas/ semipreciosas/ semelhantes, metais prec./folheados/chapeados de met. prec., e suas obras; Bijuteria; Moedas | 178.586.722 |
| Produtos do reino vegetal | 71.026.197 | Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 155.906.214 |
| Pérolas naturais/cultivadas, pedras preciosas/ semipreciosas/ semelhantes, metais prec./folheados/chapeados de met. prec., e suas obras; Bijuteria; Moedas | 51.483.867 | Material de transporte | 143.649.166 |
| Animais vivos e produtos do reino animal | 38.233.203 | Peles, couros, peles com pelo e obras; Art. de correio/ seleiro; Art. de viagem, bolsas e artefatos sem.; Obras de tripa | 33.527.639 |

Fonte: Ministério da Economia, COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

O Nordeste (tabela 13), apresenta leve crescimento na exportação de produtos da indústria química, com reduções nas demais seções ligadas a indústria. A exportação de produtos de origem animal tiveram grande diminuição, ao ponto que os produtos de origem vegetal obtiveram algum incremento. Excetuando a saída dos produtos de origem animal dos principais produtos exportados, a pauta exportadora da região não sofreu grandes alterações.

Tabela 13 – Principais seções exportadas da Região Nordeste – 2002 e 2018 (US\$ FOB)

| Descrição Seção | 2002 | Descrição Seção | 2018 |
|---|-------------|---|---------------|
| Metais comuns e suas obras | 722.158.775 | Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 2.945.846.593 |
| Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 658.855.052 | Produtos do reino vegetal | 2.535.888.066 |
| Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 648.293.684 | Metais comuns e suas obras | 2.352.512.004 |
| Produtos minerais | 524.952.614 | Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 2.351.473.370 |
| Produtos do reino vegetal | 382.655.432 | Produtos minerais | 1.919.394.816 |
| Matérias têxteis e suas obras | 258.609.552 | Material de transporte | 1.055.143.194 |
| Animais vivos e produtos do reino animal | 237.599.076 | Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 1.014.517.314 |
| Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 201.770.175 | Plásticos e suas obras; Borracha e suas obras | 717.487.108 |
| Calçado, chapéus e artefatos sem., guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes e partes; Penas preparadas e obras; Flores artificiais; Obras de cabelo | 127.369.526 | Matérias têxteis e suas obras | 579.647.873 |
| Plásticos e suas obras; Borracha e suas obras | 126.668.020 | Calçado, chapéus e artefatos sem., guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes e partes; Penas preparadas e obras; Flores artificiais; Obras de cabelo | 333.886.777 |

Fonte: Ministério da Economia, COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

O Sudeste (tabela 14) demonstra pouca variação na pauta, exportando as mesmas seções no início e fim do período estudado, em grande parte devido a significância que SP possui na

região, determinando expressivamente os principais produtos. Além disso, a região demonstrou crescimentos na exportação de produtos básicos, principalmente *commodities* agrícolas e minerais, em detrimento dos industrializados, que passam a perder lugar para esses produtos.

Tabela 14 – Principais seções exportadas da Região Sudeste - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

| Descrição Seção | 2002 | Descrição Seção | 2018 |
|---|---------------|---|----------------|
| Material de transporte | 5.814.580.988 | Produtos minerais | 38.735.948.599 |
| Produtos minerais | 4.818.543.502 | Produtos do reino vegetal | 17.175.864.602 |
| Máq. e apar., material elétrico e partes; Apar. de grav. ou repr. de som, apar. de grav./ repr. de imagens/ som em televisão, e partes/acessórios | 4.799.601.033 | Máq. e apar., material elétrico e partes; Apar. de grav. ou repr. de som, apar. de grav./ repr. de imagens/ som em televisão, e partes/acessórios | 13.692.317.148 |
| Metais comuns e suas obras | 4.503.881.992 | Material de transporte | 13.435.376.586 |
| Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 4.105.456.354 | Metais comuns e suas obras | 12.888.066.067 |
| Produtos do reino vegetal | 2.617.563.293 | Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 11.132.529.337 |
| Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 1.798.282.570 | Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 5.252.671.884 |
| Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 1.394.247.574 | Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 3.790.374.152 |
| Plásticos e suas obras; Borracha e suas obras | 995.765.626 | Animais vivos e produtos do reino animal | 3.075.629.542 |
| Animais vivos e produtos do reino animal | 694.173.267 | Plásticos e suas obras; Borracha e suas obras | 2.837.789.955 |

Fonte: Ministério da Economia, COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

A região Sul (tabela 15) foi a única que apresentou mudanças na composição das suas seções, no qual três seções passaram a ter maior distinção. Houve crescimento na exportação de produtos primários de origem mineral, animal e vegetal, além da indústria química. Entretanto, obteve redução da indústria alimentícia.

Tabela 15 – Principais seções exportadas da Região Sul - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

| Descrição Seção | 2002 | Descrição Seção | 2018 |
|---|---------------|---|----------------|
| Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 2.582.681.426 | Produtos do reino vegetal | 14.003.138.206 |
| Animais vivos e produtos do reino animal | 1.987.143.949 | Material de transporte | 7.598.991.307 |
| Máq. e apar., material elétrico e partes; Apar. de grav. ou repr. de som, apar. de grav./ repr. de imagens/ som em televisão, e partes/acessórios | 1.674.133.513 | Animais vivos e produtos do reino animal | 7.196.989.856 |
| Produtos do reino vegetal | 1.432.859.581 | Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 6.724.739.874 |
| Material de transporte | 1.233.534.489 | Máq. e apar., material elétrico e partes; Apar. de grav. ou repr. de som, apar. de grav./ repr. de imagens/ som em televisão, e partes/acessórios | 3.940.073.143 |
| Calçado, chapéus e artefatos sem., guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes e partes; Penas preparadas e obras; Flores artificiais; Obras de cabelo | 1.204.461.462 | Madeira, carvão veg. e obras de madeira; Cortiça e obras; Obras de espartaria/ cestaria | 2.247.404.328 |
| Madeira, carvão veg. e obras de madeira; Cortiça e obras; Obras de espartaria/ cestaria | 1.004.881.386 | Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 2.020.838.684 |
| Gorduras e óleos animais/ vegetais; Produtos da dissociação; Gor. alimentares elaboradas; Ceras de origem animal/ vegetal | 483.573.944 | Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 1.404.692.594 |
| Peles, couros, peles com pelo e obras; Art. de correio/ seleiro; Art. de viagem, bolsas e artefatos sem.; Obras de tripa | 465.201.800 | Plásticos e suas obras; Borracha e suas obras | 1.287.014.863 |
| Produtos das indústrias químicas ou indústrias conexas | 370.037.782 | Metais comuns e suas obras | 1.012.345.833 |

Fonte: Ministério da Economia, COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

O Centro-Oeste, demonstrado na tabela 16, mantém sua concentração de exportação em produtos agrícolas e possui no último ano estudado um crescimento nos produtos minerais. A produção industrial se manteve estável, mas apenas a indústria têxtil obteve crescimento.

Tabela 16 – Principais seções exportadas da Região Centro-Oeste - 2002 e 2018 (US\$ FOB)

| Descrição Seção | 2002 | Descrição Seção | 2018 |
|--|-------------|--|---------------|
| Produtos do reino vegetal | 560.476.377 | Produtos do reino vegetal | 8.290.929.158 |
| Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 398.585.768 | Animais vivos e produtos do reino animal | 3.198.407.344 |
| Animais vivos e produtos do reino animal | 218.031.583 | Prod. das ind. Alimentares, Bebidas, líq. alcoólicos e vinagres; Tabaco e sucedâneos manufaturados | 2.680.504.747 |
| Madeira, carvão veg. e obras de madeira; Cortiça e obras; Obras de espartaria/ cestaria | 114.166.025 | Pastas de mad., mat. fibrosas celulósicas; Papel ou cartão para reciclar; e suas obras | 1.965.306.405 |
| Gorduras e óleos animais/ vegetais; Produtos da dissociação; Gor. alimentares elaboradas; Ceras de origem animal/ vegetal | 74.502.874 | Matérias têxteis e suas obras | 838.703.787 |
| Peles, couros, peles com pelo e obras; Art. de correio/ seleiro; Art. de viagem, bolsas e artefatos sem.; Obras de tripa | 69.722.289 | Produtos minerais | 738.786.627 |
| Pérolas naturais/cultivadas, pedras preciosas/ semipreciosas/ semelhantes, metais prec./folheados/chapeados de met. prec., e suas obras; Bijuteria; Moedas | 61.640.568 | Metais comuns e suas obras | 678.029.818 |
| Matérias têxteis e suas obras | 57.105.624 | Pérolas naturais/cultivadas, pedras preciosas/ semipreciosas/ semelhantes, metais prec./folheados/chapeados de met. prec., e suas obras; Bijuteria; Moedas | 440.926.318 |
| Produtos minerais | 56.332.466 | Peles, couros, peles com pelo e obras; Art. de correio/ seleiro; Art. de viagem, bolsas e artefatos sem.; Obras de tripa | 339.850.518 |
| Metais comuns e suas obras | 33.381.840 | Gorduras e óleos animais/ vegetais; Produtos da dissociação; Gor. alimentares elaboradas; Ceras de origem animal/ vegetal | 235.186.541 |

Fonte: Ministério da Economia, COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

Apenas o Sul apresentou alguma mudança nas principais seções exportadas, as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste detém pouca variação nas seções exportadas, o que demonstra um grau de especialização dessas regiões. As tabelas também demonstram (12, 13, 14, 15 e 16) o crescimento nas exportações de *commodities* agrícolas e minerais, em detrimento dos produtos industrializados, o que caracteriza uma clara reprimarização da pauta exportadora

nacional que já vinha sendo deflagrada desde a promulgação da Lei Kandir. No ano de 1998 as exportações dos produtos primários representavam 25% das exportações nacionais (anexo 3), o que no ano de 2017 aumentou drasticamente para 46%, enquanto os manufaturados e semimanufaturados compunham mais de 70% em 1998, e em 2017 sofreram clara redução na participação para apenas 51%.

Conforme o analisado neste capítulo, muitas são as diferenças entre as regiões brasileiras quanto as atividades produtivas e exportadoras. Todo esse cenário acaba aprofundando as diferenças regionais e a competição entre os entes federativos, isso tende a piorar ainda mais as desigualdades, uma vez que a concentração, como o analisado no capítulo 1, impacta também na receita tributária das regiões. Sob o prisma dos dados analisados, a desconcentração produtiva parece estar caminhando a passos lentos. Com isso, no próximo capítulo, serão analisados os paralelos e divergências entre os dados analisados nesse capítulo e a obra “Fragmentação da Nação” (Pacheco, 1998), buscando ainda possíveis soluções para o problema da arrecadação do principal imposto Federativo, o ICMS.

CAPÍTULO 3 – Teses e Desafios Sobre o Federalismo Brasileiro

3.1 – Pacto Federativo e Desconcentração Produtiva

Historicamente regiões mais desenvolvidas concentram grande parte da produção econômica (Sul e Sudeste) enquanto as demais se limitam a uma participação bem menos significativa (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Mediante a esse impasse, há espaço para que regiões mais atrasadas emergjam e consigam se igualar as demais regiões trazendo, dessa forma, mais cooperação a federação brasileira? Conforme os dados analisados no capítulo 2, há um processo de desconcentração produtiva em curso, entretanto, é possível que através desse fenômeno seja observado, o que Pacheco (1998, p. 21) distingue como integração, articulação e homogeneização nacional, ou se devido a aspectos intrínsecos ao federalismo nacional esse fenômeno possa acabar aprofundando as diferenças regionais?

O desenvolvimento da primeira metade do século XX se apresenta como um processo de maior articulação das regiões nacionais em um sistema com um mínimo de integração, mas a economia cafeeira criou grandes discrepâncias regionais no nível de renda, aprofundando a desigualdade no país. Isso pelo fato do Brasil possuir agora sólidos núcleos dos quais as demais regiões precisavam inevitavelmente se articular (Furtado, 1967, p. 248). Nas palavras do autor:

Se, pela metade do século, a economia brasileira havia alcançado um certo grau de articulação entre as distintas regiões, por outro a disparidade de níveis regionais de renda havia aumentado notoriamente. Na medida que o desenvolvimento industrial se sucedia à prosperidade cafeeira, acentuava-se a tendência à concentração regional da renda. (1967, p. 249)

Atualmente o cenário ainda é desigual, entretanto, pode-se constatar que as regiões que concentram uma menor parcela da atividade produtiva lograram maiores variações no período de 2002 a 2015 (tabela 6), o que indica um certo grau de desconcentração. Todavia, os estados concentradores mesmo com reduções ainda persistem com um alto percentual do PIB. O estado de São Paulo no início da década de 1980 apresentava o percentual do PIB de 38%, que se reduziu em 1994 para 34% (Pacheco, 1998, p. 93), cenário que se manteve em 2002 e com posterior queda para 32% em 2015 (tabela 6). De forma um tanto quanto semelhante o Rio de Janeiro demonstrou os seguintes percentuais: 13% no ano de 1980, 12% em 1994, 12% nos anos 2002 e 11% em 2015. Mas a simples integração do mercado nacional não é capaz de

suprimir as diferenças regionais (Pacheco, 1998, p. 25). Segundo as palavras de Pacheco (1998, p. 25), tal desdobramento pode:

(...) configurar complementariedades econômicas definidas com base em uma nova divisão regional do trabalho comandada a partir de São Paulo. É esta subordinação que explica a ‘solidariedade’ dos ciclos da acumulação, submetidos todos à mesma dinâmica geral, mas não “homogeneizados”.

Muitas vezes o tema sobre a problemática regional, que é uma adversidade integrante ao federalismo brasileiro, é desprezado em face a aspectos de finanças públicas e do sistema tributário (Pacheco, 1998, p. 45). Há ainda mecanismos que são usados para deflagrar competições como o “Marketing Regional” que são “(...) voltadas a valorizar qualidades entendidas como trunfo na competição espacial entre cidades e regiões.” (PACHECO, 1998, p. 46). Na ausência de uma política nacional de desenvolvimento, são essas temáticas que prevalecem e aprofundam a dissolução da federação brasileira.

Nesse contexto, Pacheco (1998, p. 73-74) ressalta que o Brasil possui um comportamento econômico cronicamente instável. O autor afirma que durante toda a década de 1980 e início dos anos 1990 houve a alternância de ciclos curtos de recuperação e crescimento sem qualquer padrão específico. Como consequência, os breves períodos de crescimento não tiveram o ânimo para alavancar os investimentos público ou privado. Estes só eram impulsionados pelo aumento da demanda agregada, condições favoráveis do comércio exterior, e surtos de consumo provenientes de breves estabilizações.

O mesmo aconteceu no início dos anos 2000 quando houve um aumento das exportações de *commodities* agrícolas e minerais, entretanto, quase uma década depois o país sofre com uma variação negativa do PIB e exportações (gráfico 9). Na década de 1980, a queda nas exportações nacionais só não foram piores devido ao aumento do preço internacional das *commodities*, por isso, Carneiro apud PACHECO (1998, p. 80-83) expõe que muitas vezes as exportações tem um caráter compensatório para diversos setores.

A mesma heterogeneidade que acompanha a produção nacional pode também ser observada nas exportações. Na década de 1980, Sul e Sudeste concentravam mais de 80% da exportação nacional (Pacheco, 1998, p. 184), o que se mantém nos anos 2000 (84%), tendo uma redução em 2018 para 77% (tabela 17). Nordeste em 1980 possuía 11% das exportações, número que em 2018 se reduziu para 7%, com uma clara tendência a redução, tendo em vista

que durante o período exposto na tabela 17, tal trajetória se manteve. O Norte que só apresentava 2,8% na década de 1980, em 2018 passa a expressar 7% das exportações brasileiras. Algo semelhante aconteceu com o Centro-Oeste que de 0,8% em 1980, passou em 2018 a alcançar 8,12%.

Logo, Norte e Centro-Oeste aumentaram a sua participação nas exportações nacionais. Apesar do Sul e Sudeste demonstrarem reduções, no período entre 2002 e 2018, obtiveram os mesmos níveis percentuais das décadas de 1980 e 1990, portanto, não houve uma redução efetiva, mas apenas um desempenho menor devido a uma baixa no ciclo causada por uma diminuição na demanda ou redução de preços. Portanto, entre as regiões brasileiras, apenas o Nordeste apresentou perdas consideráveis nas suas exportações, o que já vinha sofrendo desde a década de 1980.

Tabela 17 – Participação nas exportações por regiões brasileiras – US\$ FOB mil (2002-2018)

| Período | 2002 | | 2006 | | 2010 | | 2014 | | 2018 | |
|--------------|------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| | Valor | Part. (%) | Valor | Part. (%) | Valor | Part. (%) | Valor | Part. (%) | Valor | Part. (%) |
| Norte | 3.357.790 | 5,57 | 8.589.296 | 6,24 | 15.887.367 | 7,86 | 17.610.542 | 7,83 | 18.452.240 | 7,71 |
| Nordeste | 4.536.928 | 7,53 | 11.681.838 | 8,48 | 14.458.281 | 7,15 | 15.322.527 | 6,81 | 17.183.893 | 7,18 |
| Sudeste | 35.554.335 | 58,97 | 83.923.036 | 60,94 | 120.906.822 | 59,82 | 124.964.540 | 55,57 | 131.593.185 | 54,99 |
| Sul | 15.164.707 | 25,15 | 28.577.282 | 20,75 | 39.819.944 | 19,70 | 46.756.873 | 20,79 | 52.648.052 | 22,00 |
| Centro-Oeste | 1.676.516 | 2,78 | 4.934.753 | 3,58 | 11.042.726 | 5,46 | 20.238.292 | 9,00 | 19.432.013 | 8,12 |
| Brasil | 60.290.277 | 100 | 137.706.206 | 100 | 202.115.139 | 100 | 224.892.775 | 100 | 239.309.383 | 100 |

Fonte: Ministério da Economia, COMEX STAT, 2020.

Nota: Valores Correntes.

Pacheco (1998, p. 202) descreve que Norte, Nordeste e Centro-Oeste concentram historicamente os estados deficitários. Em síntese, os dados mais atuais evidenciam que a região Nordeste vem incorrendo em perdas significantes nas exportações, enquanto, Norte e Centro-Oeste, mesmo que em menores proporções, chegam a alcançar algum aumento. Todavia, Sul e Sudeste mesmo em períodos de redução, posteriormente conseguem se recuperar. Com isso, a desconcentração parece ser pontual, portanto, tendo como base o estudo de Pacheco e os dados analisados nesse trabalho, da década de 1980 até o período de 2018, as mudanças não são tão marcantes e acontecem de forma vagarosa. Logo, até mesmo a Lei Kandir que causou mudanças

na pauta exportadora nacional e facilitou a exportação de produtos primários em regiões menos ricas, não foi capaz de acentuar a desconcentração. Nem mesmo a Guerra fiscal, uma vez que os incentivos fiscais tendem a se anular e mitigar qualquer ganho, seja ele de receita tributária ou de produção.

Cada região se endossa em algum tipo de atividade e perpetua a parcela daquilo que exporta para o exterior, sem alterações significantes na pauta exportadora. O que Pacheco (1998, p. 207) expõe como “especializações” que, segundo o autor, reforçam ainda mais a heterogeneidade das estruturas produtivas de cada região. O que pode ser exemplificado com a preponderância que São Paulo possui para com o Sudeste como para o Brasil, detendo mais de 30% do PIB e sendo o líder no *ranking* das exportações nacionais. Por isso, mesmo com o fenômeno da desconcentração em curso, para Pacheco (1998, p. 224), com a preponderância que estados como São Paulo detém, não há margem atualmente para reverter a polarização impelida por esses estados. Portanto, conforme os dados confrontados, mesmo com reduções, as regiões que concentram os estados que se destacam no quadro nacional sempre acabam se recuperando, além de reaver a parcela perdida em momentos de crise e redução de atividade produtiva ou exportadora.

Conforme o exposto no capítulo 2, regiões que concentram uma menor parcela da atividade produtiva e exportadora detém maiores ganhos percentuais. Entretanto, o que pode se observar nesse capítulo, é que devido a polarização de regiões mais desenvolvidas e especializações regionais esse “ganho” não significa uma marcha para a diminuição das heterogeneidades regionais ou aprofundamento da desconcentração produtiva.

Ainda que Norte, Nordeste¹⁶ e Centro-Oeste venham alcançando ganhos no cenário nacional, as regiões Sul e Sudeste desde a década de 1980 não “perderam” em participação, seus decréscimos só foram pontuais em momentos de crise. Logo, em cenários mais auspiciosos tais regiões não tiveram dificuldade de manter o mesmo nível de concentração dos períodos anteriores as intempestividades, de forma que os ciclos econômicos parecem ter maior significância para essas áreas. Por isso, esses ganhos podem ser em grande parte devido a uma maior coordenação do mercado produtivo nacional.

¹⁶ Apesar da manutenção dos níveis de participação no PIB o Nordeste vem auferindo diminuições nas participações das exportações nacionais no período de 1980 a 2018.

Para Pacheco (1998, p. 221) esses são os determinantes da desconcentração nacional caracterizados por uma maior integração produtiva, o deslocamento da fronteira agrícola e mineral, os efeitos das crises sendo sentidos de forma mais dominante em áreas mais industrializadas, além do impacto diferenciado da orientação exportadora. Características que podem também ser sentidas no período de 2002 a 2018 através do crescimento de regiões menos desenvolvida nas exportações e produção nacional, e no aumento na exportação de produtos agrícolas e minerais (tabela 12). Ainda assim, as diferenças regionais ainda são muito profundas, o que segundo Pacheco (1998, p. 207 - 224) juntamente com as especializações regionais tende a trazer desconcentrações pontuais e pífias.

Em convergência com a conclusão de Pacheco (1998, p. 268), o que se pode observar é um processo de desconcentração em curso no Brasil, entretanto, segundo o autor, o histórico de concentração do país, faz com que a maior coordenação das regiões aprofunde as diferenças intrarregionais. Com isso, ao invés de haver uma maior igualdade e harmonia para os entes federativos, o que se observa é um aprofundamento das diferenças regionais. Algo que Cano (2008, p. 226) intitula como crescimento *espúrio* no qual, mesmo que uma região mais desenvolvida, como o Sudeste, perca em produtividade em relação as demais, isso não significa necessariamente uma melhora global. Um crescimento *virtuoso* vem acompanhado de um dinamismo que gere desencadeamentos recíprocos, de forma que mesmo que o Sudeste perdesse porcentuais em relação ao PIB, ainda assim a região poderia acumular crescimentos positivos (Cano, 2008, p. 226). Isso promoveria uma diminuição das disparidades relativas entre as regiões, mas sem sacrificar o crescimento das mais desenvolvidas.

Para Cano (2008, p. 233) o cenário com uma desconcentração efetiva dos ativos e riquezas econômicas só será vislumbrado no longo prazo com um crescimento alto e persistente. Para isso também é necessária uma articulação mais harmoniosa entre os entes federativos, diferente da que se apresenta até agora, isso porque, segundo Furtado (1983, p. 234), a integração é uma etapa superior ao desenvolvimento, onde a política de integração representa uma forma avançada de política de desenvolvimento.

A ausência de um planejamento da integração regional leva “necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda.” (FURTADO, 1983, p. 234), o que fica claro no plano nacional na falta de coordenação e elaboração de políticas por parte da União. Esta por sua vez, promove um desenvolvimento *espúrio* que aprofunda as crises sociais e urbanas, levando a pobreza e miséria regional. Com

isso, mesmo estados como São Paulo, que historicamente possui elevadas taxas de crescimento, não consegue subverter sua miséria local. Nesse cenário, o federalismo fiscal também é afetado trazendo mais um componente de acirramento para o pacto federativo brasileiro.

3.2 – Desafios do Federalismo Fiscal Nacional

Os principais impostos sobre consumo no Brasil se resumem a três tributos: o IPI (federal), o ICMS (estadual) e o ISS (municipal). Dentre esses tributos, o que possui maior relevância em nível nacional é o ICMS (tabela 2), sua arrecadação é de competência dos entes subnacionais, o que traz para o campo tributário um ambiente de incertezas, uma vez que a própria guerra fiscal provém do acirramento das disputas estaduais pelo aumento da arrecadação do imposto em questão. Mediante a esse cenário há de se questionar se o atual arranjo do ICMS é o ideal para as unidades federativas?

Como o exposto no capítulo 1, o ICMS possui algumas das características dos IVAs usados internacionalmente, para Varsano (2014, p. 17-18) os IVAs precisam seguir algumas características teóricas para serem considerados um “imposto ideal”, que vão de acordo com a Teoria da Tributação (Giambiagi e Além, 2011, p. 17-21). Com isso, há alguns pré-requisitos para que se possa definir um sistema tributário “ideal”, o primeiro conceito a ser seguido é o da *Equidade*, na qual cada indivíduo deve contribuir com uma parcela justa para cobrir os custos do governo. Sobre esse conceito, é necessário respeitar também o princípio do *benefício e capacidade de pagamento*, no sentido de que o imposto deve ser cobrado de acordo com os benefícios recebidos pelo consumo do bem público e na condição de pagamento semelhante de cada contribuinte. Indivíduos que possuem condições semelhantes devem ser igualmente tributados (equidade horizontal), enquanto, os que possuem maior capacidade de contribuição devem pagar mais que os de menor capacidade (capacidade vertical).

Outro conceito é o da *Neutralidade*, onde o tributo não pode trazer distorções a alocação de recursos prejudicando, assim, a eficiência do sistema, além de minimizar os efeitos sobre o comportamento dos agentes econômicos. Ademais, o tributo deve ser de fácil operacionalização e compreensão tanto para o governo como para os contribuintes (conceito da *Simplicidade*). Varsano (2014, p. 17-18) também aponta o princípio da *Produtividade*, no qual o imposto deve ser capaz de gerar a arrecadação que enseja obter. Nas palavras do autor, um IVA que se baseia nas melhores práticas tributárias possui as seguintes características:

- É um imposto de base ampla (consumo) e, logo, de alta produtividade se a evasão for devidamente controlada;
- Embora recolhido pelas empresas, a intenção é a de que seja transferido para os consumidores que são os agentes que suportam efetivamente seu ônus. Portanto, não afeta diretamente as decisões de produção. Se aplicado com alíquota única a todos os bens e serviços consumidos no país, não altera os preços relativos dos bens;
- Não onera a poupança e o investimento, não prejudicando, portanto, o crescimento econômico;
- É neutro em relação ao comércio exterior, ou seja, não estimula importações e exportações em relação a vendas internas (viés pro-comércio) nem o contrário (viés anti-comércio);
- Satisfaz o princípio de equidade horizontal (...), posto que indivíduos com despesas de consumo semelhantes são igualmente tributados, independentemente da composição das cestas de bens e serviços que consomem;

Em compêndio Varsano (2014, p. 18) destaca que o IVA para ser um bom imposto deve ser utilizado apenas com a finalidade de arrecadação, não devendo ser confundido com uma ferramenta para corrigir externalidades, melhorar a distribuição de renda ou realizar política comercial. Atualmente, o que se observa com o ICMS é o oposto disso, uma vez que o imposto foi usado por diversas vezes, tanto pela União quanto pelos governos estaduais, como mecanismo para viabilizar alguma política específica. A própria Guerra Fiscal é um problema gerado pelo uso do imposto para fins que vão além do seu objetivo fim, que é a arrecadação. Varsano (2014, p. 19) ressalta ainda que os IVAs devem ter poucas ou até mesmo nenhuma isenção, pois, estas podem acabar causando tributação excessiva ao invés de redução, ao contrário do que acontece na competição predatória, na qual ocorre a concessão desordenada de diversos benefícios fiscais.

Por isso, a limitação da abrangência do ICMS sobre os serviços, o grande número de isenções e a multiplicidade de alíquotas vigentes em cada unidade federativa dificultam e encarecem a administração do ICMS. Neste contexto, a reformulação do imposto é uma demanda constante, entretanto, nenhuma reforma estrutural logrou êxito, mas existem diversas propostas de reforma tributária que permeiam o cenário nacional e algumas serão discutidas no próximo tópico.

3.2.1 – Reformas e Tentativas de Reformulação do ICMS

Nos últimos 60 anos ocorreram apenas duas reformas com maior significância no contexto nacional, uma na década de 1960 e outra em 1980 vinda com a redemocratização e promulgação da Carta Constitucional de 1988. A primeira, que ocorreu em 1967, visava inicialmente uma reforma no Ministério da Fazenda, podendo ser ampliada, o que de fato ocorreu. Para Varsano (2014, p. 45), ela possibilitou a ampliação da arrecadação e melhoria do sistema tributário no que tange a eficiência econômica e o investimento, além de viabilizar em parte o “milagre brasileiro” (1968-1973). Nessa reforma, também foi inserido no ICM os princípios do valor adicionado, retirando do cálculo a cumulatividade e liberando o tributo do efeito cascata.

É certo que ocorreram reformas posteriores a de 1967, entretanto, elas possuíram menor significâncias, mas só a de 1988 que teve uma abrangência mais ampla. Nela foi ampliada a redistribuição de renda subnacional com o aumento nos percentuais de distribuição dos Fundos de Participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) e “as sucessivas reduções das alíquotas de ICM (...) que, na legislação original, eram iguais às internas, destinando, portanto, a receita dessas operações ao estado de origem e que, ao longo do tempo, atribuíram parcela crescente da receita ao estado de destino.” (VARSANO, 2014, p. 45). O resultado desse processo de redefinição do sistema tributário brasileiro pós-redemocratização foi, segundo Varsano (2014, p. 46), a elaboração de um sistema de má qualidade com uma inepta capacidade de geração de receita pública dissímil a proposta atribuída a Constituição de 1988.

Por isso, constantemente são abordados no cenário político nacional projetos de reforma tributária ligados em grande parte aos tributos que incidem sobre o consumo. Uma vez que o sistema se encontra com falhas, a elaboração de reformulações é de extrema importância para a fluência do sistema tributário nacional, assim também como sua posterior aprovação. Uma dessas propostas é o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008 de origem do poder executivo. A proposta foi criada durante o 2º governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com autoria do então Ministro da Fazenda Guido Mantega. Entre os seus principais objetivos, estava simplificar o sistema tributário nacional e eliminar distorções que prejudicam o crescimento econômico brasileiro, principalmente do que tange a Guerra Fiscal, de forma, a trazer um modelo de desenvolvimento regional mais eficiente e funcional que o atual.

O PEC 233/2008 promoveria um imposto uniforme em todo o território nacional sob uma única legislação criando um “Novo ICMS”. A cobrança teria sua incidência principal no local de destino, entretanto, ainda haveria uma alíquota interestadual no percentual de 2%, preservando a cobrança no local de origem. Para Pazeto (2013, p. 63) isso representaria um estímulo a fiscalização além de ser compatível com o combate a competição predatória. Ademais, o PEC não previa a extinção das isenções fiscais, mas sua uniformização em território nacional através de regras e sanções. Miranda (2019, p. 6) ressalta que existem alguns traços a serem destacados no PEC nº 233/2008, descritos nas palavras do autor como:

- “Eficiência” e “competitividade” como orientação discursiva predominante;
- Uniformização homogeneizadora das estruturas tributárias;
- Exclusão das questões regionais diante da nova espacialidade tributária;
- Tempo e espaço da incidência tributária situados no “consumo”;
- Preponderância da União no redesenho das relações federativas;
- Harmonização fiscal para inserção econômica internacional.

No Brasil, a presença marcante do Estado na vida econômica contribui para que o Sistema Tributário tenha um papel de relevância na política de desenvolvimento regional (Rezende, 1995, p. 6-7). Entretanto, como o abordado no início desse tópico, um imposto precisa seguir certos preceitos para ser um imposto eficiente. Ao trazer a temática da promoção do desenvolvimento, eficiência e competitividade, através de um tributo, a proposta do PEC nº 233/2018 estaria afastando o ICMS do seu principal objetivo que é a arrecadação. Os IVAs não podem ser utilizados como ferramentas para promover o desenvolvimento regional. As isenções também deveriam ser extintas, uma vez que tendem a se proliferar “(..) pois se deve esperar que setores isentos pleiteiem isenções para seus insumos e setores não isentos pleiteiem tratamento igual aos dos que receberam o benefício. Isenções complicam sobremaneira a administração.” (VARSANO, 2014, p. 19). A uniformização e a harmonização do ICMS são levadas em consideração na PEC 233/2008, todavia, existem pontos de incongruência aqui citados que vão na contramão da eficiência desse “Novo ICMS” no futuro caso essa proposta fosse aprovada.

Diferente do PEC nº 233/2008, os PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019 não tratam especificamente do ICMS, mas almejam a unificação de diversos tributos nos quais o ICMS está elencado. A primeira se origina na Câmara dos deputados e é de autoria do Deputado Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi¹⁷, e possui como principal objetivo a simplificação do sistema

¹⁷ Deputado Federal por São Paulo filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

brasileiro de tributação de bens e serviços, uma vez que as distorções resultam em diminuição tanto da produtividade quanto do potencial do crescimento da atividade produtiva brasileira. O PEC nº 45/2019 prevê a unificação do IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS por um único imposto sobre bens e serviços (IBS) com os princípios do IVA.

De forma similar o PEC nº 110/2019, busca a unificação desses mesmos impostos sob o IBS, adicionando ainda o IOF, PASEP, CIDE-Combustíveis e Salário Educação. A proposta tem origem no Senado e é de autoria do Senador Davi Samuel Alcolumbre Tobelem¹⁸, ela preconiza que a reforma além de simplificar o sistema tributário, é essencial para o desenvolvimento do país. Ambas as propostas compartilham, segundo Orair e Goretti (2019, p. 10), diagnósticos semelhantes sobre o atual modelo fragmentado de tributação sobre bens e serviços, por isso, incorporam um imposto moderno sobre o valor adicionado, o IBS, além da adoção de um Imposto Seletivo com incidência sobre bens a que se almeja desestimular o consumo como, por exemplo, bebidas alcoólicas e fumo.

Além disso, ocorreria a unificação da tributação sobre bens e serviços e à amplificação da base de arrecadação, o novo imposto teria alíquota de 26,9% cabendo a União 10,2%, aos estados 14,7% e aos municípios 2%, mediante a esses percentuais cada esfera exerceria a administração do tributo (Orair e Goretti, 2019, p. 13-14). A alíquota seria padrão com a arrecadação e repartição no destino final. Ademais, seria vedada em ambas as propostas a concessão de qualquer isenção, incentivo, ou benefício tributário ou financeiro pelos entes subnacionais.

Para Orair e Goretti (2019, p. 12-13) tais propostas reduziriam a liberdade das unidades federativas em comparação com a situação atual, o que seria uma das fontes de resistência a sua implementação. Outros pontos também podem ser citados, como a perda de receitas pelos que atualmente se beneficiam do sistema, a aversão dos contribuintes ao aumento de impostos, as empresas que realizam investimento contando com benefícios fiscais, além da perda pelos estados de um instrumento vastamente utilizados para política regional. Todos esses pontos podem ser essenciais para barrar uma proposta de reforma tributária.

¹⁸ Senador pelo estado do Amapá e filiado ao Democratas (DEM).

Apesar de ambos os projetos implicarem na perda de arrecadação para União e municípios, apenas o PEC nº 110/2019 prevê uma compensação através do compartilhamento das receitas estatuais com os governos municipais e federal.

Fugindo do ideal de um imposto eficaz, a proposta do Senado impõe que a unificação dos impostos tem como objetivo fundamental o desenvolvimento do país. Por outro lado, o PEC nº 45/2019 reconhece apenas a simplificação do sistema tributário nacional, salientando a importância da alocação dos recursos da União como a forma de promover mecanismos mais eficientes para mitigação das desigualdades regionais. Isso se correlaciona com o papel que a União possui como agente coordenador do desenvolvimento e harmonização do federalismo nacional. Portanto, tal proposta não engendra sobre o federalismo fiscal o símbolo do desenvolvimento.

No cenário atual criar um projeto que percorra todo o caminho legislativo até a aprovação está longe de ser alcançado. As frustrações de reformas tributárias posteriores a 1994 (Varsano, 2014, p. 47) reafirmam tal citação. Por isso, Varsano (2014, p. 46) conclui que “em um ambiente democrático, é praticamente impossível elaborar e enviar ao Congresso um projeto completo de reforma do Estado e obter a aprovação sem que sua consistência seja quebrada.”. Isso traz um cenário de incerteza para o panorama tributário nacional com a ausência de um projeto de reforma, uma vez que o atual modelo se encontra obsoleto em diversos pontos. Todavia, caso um projeto fosse elaborado e aprovado, ele deve ter como escopo os princípios de um “bom imposto”, o cálculo do valor adicionado, a vedação da concessão de benefícios fiscais e financeiros, de forma a não perder os avanços alcançados até então, além de trazer maior simplificação e fluência no futuro, alcançando o seu propósito que é a arrecadação.

CONCLUSÃO

O Brasil é uma Federação que apesar de possuir em suas bases Constitucionais as premissas de um federalismo cooperativo, muitas vezes os entes subnacionais se aproximam da ótica da competitividade. Muito pelo fato dos estados usufruírem de maior autonomia após a promulgação da Lei Maior de 1988, o que fez mais uma vez a nação oscilar para um período de descentralização, diferente do Regime Militar em que houve extrema centralização do poder na União.

Do ponto de vista do federalismo fiscal, o início da vigência da Lei Kandir trouxe mudanças significativas para o ICMS, ao desonerar produtos primários e semielaborados, tornar plena desoneração desse tributo sobre os produtos exportados. Todavia, essa desoneração só tornou mais competitivos produtos com baixo grau de elaboração no mercado internacional, além de criar mais um componente para reprimarização da pauta exportadora brasileira. Com isso, incentiva também setores ligados a produção agrícola e mineral. Ademais, a Guerra Fiscal que já vinha tomando novas proporções com a maior autonomia que os estados usufruíram com a nova Constituição, agora se munia de mais um componente de acirramento.

Pelos dados evidenciados, o Brasil está passando por um processo de desconcentração produtiva e possui atualmente uma maior coordenação entre seus entes, entretanto, esse fenômeno não vem acompanhado de uma harmonização e homogeneização da federação brasileira. O que se observa é um aprofundamento das desigualdades regionais através das heterogeneidades das macrorregiões, no qual a exportação e produção nacional ainda se detém em grande parte no Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro), isso leva a um acirramento das disputas entre os estados pela concentração de atividade produtiva e receita tributária. Essa maior coordenação só parece distinguir que os estados polarizadores dependem dessa maior interação para se manterem na sua atual posição de concentrador.

Todavia, como Cano (2008) distinguiu, mesmo que os estados mais ricos estejam perdendo em participação em relação aos demais, isso não está gerando um desenvolvimento *virtuoso*, e sim *espúrio*. Onde mesmo que os estados mais ricos percam em relação aos demais isso não significa uma melhora para todas as unidades, e ainda que os concentradores atinjam algum grau de crescimento, este é muito menor em relação ao que seria se todos estivessem crescendo de forma coordenada. Logo, o que se observa são crescimentos pontuais que não levam ao desenvolvimento no longo prazo, uma vez que seria necessário crescimentos

contínuos, e o que se observa muitas vezes nesses ganhos ou desconcentrações são mais rupturas para as relações federativas.

A interação nacional é uma etapa posterior ao desenvolvimento (Furtado, 1983), e é preciso que haja um esforço para reformulação do tipo de coordenação entre as unidades subnacionais, diferente da que se apresenta até agora. O atual modelo vem aprofundando a competição entre os estados e expandindo os problemas sociais e urbanos, não só de regiões menos desenvolvidas, mas também daquelas que possuem maior estrutura.

Nesse compêndio, o sistema tributário carece de uma reforma, uma vez que foi desvirtuado no passado, quando impostos foram usados em inúmeras políticas governamentais, deixando o federalismo fiscal com profundas distorções. Até mesmo as atuais propostas de reforma levam como cunho a elaboração de um imposto sobre o consumo único que leve ao desenvolvimento econômico. Quando seu principal propósito deve ser promover a arrecadação e a simplificação do tributo, melhorando a integração entre os estados, reduzindo ou extinguindo a guerra fiscal bem como a concessão desenfreada de benefícios fiscais. Entretanto, o caminho para essa questão é um tanto quanto nebuloso, e no atual cenário a aprovação no congresso de uma proposta com assinatura do executivo é quase inviável, uma vez que inúmeras propostas são elaboradas todo ano, mas nenhuma logra aprovação para ser votada no congresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas: jun. 2000. P. 127-152.

AFONSO, Jose Roberto Rodrigues; PORTO, Laís Khaled; CORREIA NETO, Celso. As Compensações Financeiras da União aos Estados e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, V. 38.1, jan./jun. 2018. 21 p.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, jan./mar. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p157. P. 157-180.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados* 10 (28), 1996. P. 127-197

BRANDÃO, Carlos. 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; Siqueira, Hipólita (ORGS). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. P. 163-174.*

CANO, Wilson. Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005. 3ª Edição, São Paulo: Editora UNESP, 2008. 298 p.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990 – 26ª edição. P. 295-322.*

CASTRO, Lavínia Barros de. Capítulos 5 e 6. *In: GIAMBIAGI, Fabio. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005 – 6ª edição, p. 117-165*

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. O Financiamento das Contas Externas Brasileiras: 1995-2014. *In: SQUEFF, Gabriel Coelho (Org.). Dinâmica Macrossetorial Brasileira. Brasília: IPEA, 2015. P. 131-178.*

DALL'AQUA, Fernando Maida. O Impacto da Lei Kandir sobre a economia Paulista. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, relatório de pesquisa nº 22/2001.

FARIA, Ernesto (ORG.). Dicionário Escolar Latino-Português. 3ª Edição, 1962. 1077p.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Editora: Nacional, São Paulo, 1967. 261 P.

FURTADO, Celso. Teoria política do desenvolvimento econômico. Editora: Abril Cultural, São Paulo, 1983. 256 P.

GIAMBIAGI, Fabio. Capítulo 8. *In*: GIAMBIAGI, Fabio. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005 – 6ª edição, p. 117-165

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 4ª edição – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. – 2ª reimpressão.

ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado pela Constituição Federal de 1988: Aspectos Políticos e Institucionais de uma Atuação Constrangida. *In*: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2014. P. 183-2012.

ISMAEL, Ricardo. Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988. XIV Encontro Nacional da ANPUH- RIO: Rio de Janeiro, jul./2010. 10 p.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Aspectos da Atuação estatal de FHC a Dilma. Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – Texto para Discussão, Brasília, 2015. 52 p.

MIRANDA, Luis Pinto. Geopolítica tributária: a apropriação histórico-social do espaço e o imposto sobre o valor adicionado. Revista de Economia Contemporânea, v. 23 nº 1, jan. – abr. 2019. P. 1-37.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico – UNICAMP. Campinas - SP, 2005. 308 p.

MONTEIRO NETO, Aristides; ISMAEL, Ricardo; ROMANATTO, Eduiges; MATOS, Elmer Nascimento; FIORI, Tomas Pinheiro; BIRKNER, Walter Marcos. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: Dinâmicas, Impasses e Concessos Atuais (Revelados por

Gestores Públicos). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Texto para discussão: Brasília, maio/2017. 102 p.

MONTEIRO, Maria Carmina; COUTO, André; LEMOS, Renato. Biografia Antônio Kandir. In: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-kandir-1>. Acesso em: 25/01/2020.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; MAGALHÃES, Emanuel Sebag de. Um novo Padrão Exportador de Especialização Produtiva? Considerações sobre o Caso Brasileiro. Revista da sociedade brasileira de economia política. Vol. 38 / junho 2014.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto. Teorias da federação e do federalismo Fiscal: O caso Brasileiro. Escola de Governo da fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Texto para discussão nº 43, 2007. 58 p.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Texto para discussão: 2530, Rio de Janeiro, dez./2019. 64 p.

PACHECO, Carlos Américo. Fragmentação da Nação. Campinas, SP: UNICAMP.IE, 1998. 298 p.

PAZETO, Matheus Lolli. Aspectos Jurídicos da Guerra Fiscal entre Entes da Federação: a instauração por meio de incentivos fiscais e o necessário controle pelo estado federal brasileiro. XVIII Prêmio Tesouro Nacional – Concurso de Monografia em Finanças Públicas, Brasília, 2013. 82 p.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados? Brasília: ESAF, 2006. 73 p.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, vol. 15, nº 3 (59), jul.-set./1995. P. 5-17.

REZENDE, Fernando. ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. Cadernos Fórum Fiscal, nº 10, jun. 2009. 50 p.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes De. Lei Kandir e a Perda de Receita do estado de Minas Gerais. Em: Seminário de Economia Mineira, Diamantina. 13º Seminário de Economia Mineira, 2008, 22 p.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal À Brasileira: Algumas Reflexões. Revista do BNDES, Rio De Janeiro, V. 6, N. 12, dez. 1999. P. 3-30

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Nova Economia, v. 15, n. 1, 2 jun. 2009. P. 117 - 137.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. Lei Kandir: Breve Histórico. Câmara dos Deputados, nov. 2007. 15 p.

VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e quem perde. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão nº 500, jul./ 1998. 18 p.

VARSANO, Ricardo. A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais. Texto para debate IDB-DP-335, fev./2014, 54 p.

VARSANO, Ricardo. Fazendo e Desfazendo a Lei Kandir. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Texto para debate IDB-DP-304, agosto/2013, 52 p.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e Autonomia Fiscal no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2014. P. 63-118.

VIERA, Danilo Jorge. A Guerra Fiscal do Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2014. P. 145-182.

VIERA, Danilo Jorge. Um Estudo sobre a Guerra Fiscal no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico – UNICAMP. Campinas - SP, 2012. 232 p.

YAMAOKA, Celina. A história do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. Revista Jurídica UNICURITIBA, v. 3, nº 36, 2014. 14 p.

OUTRAS REFERÊNCIAS

Câmara dos Deputados. Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991. Definia os produtos semielaborados que podem ser tributados pelos estados quando exportados, 2p.

Câmara dos Deputados. PLP nº 95, de 13 de maio de 1996. Estabelece normas gerais sobre o ICMS, 13 p.

Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional nº 45, de 2019. Projeto de reforma tributária dos impostos sobre consumo e serviços, 63 p.

COMEX ESTAT – Ministério da Economia – Estatísticas do Comércio Exterior. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> . Acesso em: 19/10/2020.

Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Lei Maior do país, 134 p.

Congresso Nacional. Decreto Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968. Estabelece normas sobre o ICM, 13 p.

Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Torna permanente a desoneração da Lei Kandir, 6 p.

Congresso Nacional. Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000. Altera o dispositivo de compensação da LC nº 87/1996, 5 p.

Congresso Nacional. Lei Complementar nº 115 de 26 de dezembro de 2002. Altera a LC nº 87/1996 e a LC nº 102/2000. 2 p.

Congresso Nacional. Lei nº 10.966, de novembro de 2004. Autoriza a união a prestar auxílio financeiro aos estados e municípios para fomento a exportação, 3 p.

Contas Regionais 2016: entre as 27 unidades da federação, somente Roraima teve crescimento do PIB. Estatísticas econômicas - Instituto Brasileiro de geografia e estatísticas, 16 de nov. de 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013->

[agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib](#). Acesso em: 07/03/2020.

FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. Os impactos da Lei Kandir na Arrecadação do ICMS dos Estados no período de 1997-2016. Nota técnica: Belém – PA, 2017. 59 p.

IBGE – SIDRA. Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas, Sistema IBGE de Recuperação Automática – (2020). Banco de Tabelas e Estatísticas. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q>. Acesso em: 19/10/2020.

IPEADATA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 19/10/2020.

MDIC – Ministério da Economia – (2019) – Balança Comercial brasileira: acumulado do ano. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Acesso em: 19/10/2020.

Poder Executivo. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade fiscal – LRF. 28 p.

Poder Executivo. Projeto de Emenda Constitucional nº 233, de 26 de fevereiro de 2008. Projeto de reforma tributária dos impostos sobre consumo e serviços, 21 p.

Presidência da República. Medida Provisória nº 193, de 24 de junho de 2004. Cria o FEX, 2 p.

RIBEIRO, Roberto Name (ORG.). Carga Tributária do Brasil 2017. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros – CETAD. Brasília: nov. 2018. 53 p.

Secretária do Tesouro Nacional. Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX, julho/2014. 10 p.

Senado Federal. PLP nº 511, de 23 de maio de 2018. Dispõe sobre a compensação financeira devida pela União aos estados e municípios em função da perda de arrecadação do ICMS pela Lei Kandir, 6 p.

Senado Federal. Projeto de Emenda Constitucional nº 110, de 2019. Projeto de reforma tributária dos impostos sobre consumo e serviços, 26 p.

Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25, Distrito Federal. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/02/ADO-25-Prorrogaao-de-prazo.pdf>. Acesso em: 11/02/2020. 17 p.

ANEXOS

Anexo 1 – Tabela com os percentuais de compensação da LC nº 115/2002

| | | | |
|----|-----------|-------|------------|
| AC | 0,09104% | PB | 0,28750% |
| AL | 0,84022% | PR | 10,08256% |
| AP | 0,40648% | PE | 1,48565% |
| AM | 1,00788% | PI | 0,30165% |
| BA | 3,71666% | RJ | 5,86503% |
| CE | 1,62881% | RN | 0,36214% |
| DF | 0,80975% | RS | 10,04446% |
| ES | 4,26332% | RO | 0,24939% |
| GO | 1,33472% | RR | 0,03824% |
| MA | 1,67880% | SC | 3,59131% |
| MT | 1,94087% | SP | 31,14180% |
| MS | 1,23465% | SE | 0,25049% |
| MG | 12,90414% | TO | 0,07873% |
| PA | 4,36371% | TOTAL | 100,00000% |

Fonte: LC nº 115/2002, Planalto (2020).

Anexo 2 – Participação e ranking dos estados brasileiros nas exportações (2019)

| UF | Posição | Part. (%) |
|---------------------|---------|--------------|
| NORTE | - | 9,56 |
| Pará | 5º | 7,98 |
| Rondônia | 16º | 0,6 |
| Tocantins | 17º | 0,5 |
| Amazonas | 18º | 0,3 |
| Amapá | 22º | 0,1 |
| Roraima | 24º | 0,07 |
| Acre | 27º | 0,01 |
| NORDESTE | - | 7,55 |
| Bahia | 10º | 3,66 |
| Maranhão | 13º | 1,59 |
| Ceará | 14º | 1,02 |
| Pernambuco | 15º | 0,70 |
| Rio Grande do Norte | 20º | 0,2 |
| Piauí | 19º | 0,2 |
| Alagoas | 21º | 0,1 |
| Paraíba | 25º | 0,06 |
| Sergipe | 26º | 0,02 |
| SUDESTE | - | 48,04 |
| São Paulo | 1º | 21,86 |
| Rio de Janeiro | 2º | 12,81 |
| Minas Gerais | 3º | 11,25 |
| Espírito Santo | 9º | 3,94 |
| SUL | - | 19,67 |
| Rio Grande do Sul | 4º | 8,3 |
| Paraná | 7º | 7,36 |
| Santa Catarina | 8º | 4,01 |
| CENTRO-OESTE | - | 13,31 |
| Mato Grosso | 6º | 7,7 |
| Goiás | 11º | 3,19 |
| Mato Grosso do Sul | 12º | 2,35 |
| Distrito Federal | 23º | 0,07 |
| BRASIL | - | 100 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COMEX - Ministério da Economia (2020)

Anexo 3 - Exportação fator Agregado 1998 a 2017 (US\$ FOB)

| Ano | Total | Básicos | | Semimanufaturados | | Manufaturados | |
|------|-----------------|-----------------|---------|-------------------|---------|----------------|---------|
| | | Valor | Part. % | Valor | Part. % | Valor | Part. % |
| 1998 | 51.139.861.545 | 12.976.629.639 | 25 | 8.120.091.260 | 16 | 29.386.759.463 | 57 |
| 1999 | 48.012.789.947 | 11.827.714.439 | 25 | 7.981.816.621 | 17 | 27.331.116.461 | 57 |
| 2000 | 55.118.919.865 | 12.564.213.653 | 23 | 8.499.143.505 | 15 | 32.558.809.196 | 59 |
| 2001 | 58.286.593.021 | 15.349.157.173 | 26 | 8.243.719.500 | 14 | 32.957.232.261 | 57 |
| 2002 | 60.438.653.035 | 16.959.137.566 | 28 | 8.965.474.566 | 15 | 33.068.452.805 | 55 |
| 2003 | 73.203.222.075 | 21.186.280.630 | 29 | 10.944.949.061 | 15 | 39.763.702.130 | 54 |
| 2004 | 96.677.498.766 | 28.528.570.681 | 30 | 13.432.829.719 | 14 | 53.137.454.153 | 55 |
| 2005 | 118.529.184.899 | 34.723.705.048 | 29 | 15.962.530.677 | 13 | 65.360.670.060 | 55 |
| 2006 | 137.807.469.531 | 40.280.500.171 | 29 | 19.522.657.784 | 14 | 75.022.939.944 | 54 |
| 2007 | 160.649.072.830 | 51.595.634.520 | 32 | 21.799.871.161 | 14 | 83.942.894.369 | 52 |
| 2008 | 197.942.442.909 | 73.027.659.951 | 37 | 27.073.161.050 | 14 | 92.682.612.825 | 47 |
| 2009 | 152.994.742.805 | 61.957.450.140 | 40 | 20.499.192.345 | 13 | 67.349.060.428 | 44 |
| 2010 | 201.915.285.335 | 90.004.977.023 | 45 | 28.207.374.323 | 14 | 79.562.636.749 | 39 |
| 2011 | 256.039.574.768 | 122.456.858.719 | 48 | 36.026.477.307 | 14 | 92.290.867.357 | 36 |
| 2012 | 242.578.013.546 | 113.454.235.845 | 47 | 33.042.049.837 | 14 | 90.707.180.387 | 37 |
| 2013 | 242.033.574.720 | 113.023.336.257 | 47 | 30.525.504.105 | 13 | 92.945.137.539 | 38 |
| 2014 | 225.100.884.831 | 109.556.367.262 | 49 | 29.065.355.554 | 13 | 80.211.027.835 | 36 |
| 2015 | 191.134.324.584 | 87.188.201.254 | 46 | 26.463.342.223 | 14 | 72.790.648.605 | 38 |
| 2016 | 185.235.400.805 | 79.159.362.050 | 43 | 27.962.807.373 | 15 | 73.920.689.765 | 40 |
| 2017 | 217.739.177.077 | 101.063.315.839 | 46 | 31.434.139.067 | 14 | 80.253.456.510 | 37 |

Fonte: MDIC, 2018.