

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

**TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES: UMA ANÁLISE POR MEIO DO
FEDERALISMO FISCAL**

ISABEL LOPES PERIDES

SÃO PAULO

2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

**TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES: UMA ANÁLISE POR MEIO DO
FEDERALISMO FISCAL**

ISABEL LOPES PERIDES

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA DO DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA DA FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GEOGRAFIA HUMANA
ORIENTADOR: PROF. DR. RICARDO MENDES ANTAS JR.

SÃO PAULO

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

P441t Perides , Isabel Lopes
Território e guerra dos lugares: uma análise por
meio do federalismo fiscal. / Isabel Lopes Perides
; orientador Ricardo Mendes Antas Jr. . - São
Paulo, 2016.
169 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Geografia. Área de
concentração: Geografia Humana.

1. Federalismo fiscal . 2. Guerra fiscal. 3.
Guerra dos lugares. I. Antas Jr. , Ricardo Mendes ,
orient. II. Título.

PERIDES, Isabel Lopes. Território e guerra dos lugares: uma análise por meio do federalismo fiscal.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA DO DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA DA FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Jr. (Orientador) - DG – FFCH – USP – São Paulo/SP

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. Marcio Antonio Cataia - IGE – UNICAMP – Campinas/SP

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa - DG – FFCH – USP – São Paulo/SP

Julgamento _____ Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

A todos os Professores que participaram de minha formação.

Ao Professor Ricardo Mendes Antas Jr. por me permitir vivenciar essa experiência, e me ensinar pacientemente a olhar o mundo e buscar compreendê-lo e interpretá-lo para além do que os nossos olhos podem ver. Por toda a fundamentação teórica que buscou me ensinar, pelas inúmeras reuniões de orientações, construindo pontes e mostrando caminhos. Um orientador atento, presente e paciente.

Ao Professor Wanderley Messias da Costa e Professor Antonio Márcio Cataia a sensibilidade e gentileza de terem aceitado a composição da Banca, o rigor, as reflexões e contribuições fundamentais para o desenvolvimento da dissertação.

Ao CNPq pela bolsa concedida nos dois últimos anos, e que permitiu a minha dedicação integral às pesquisas e ao desenvolvimento da dissertação.

Aos Professores do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas e da Faculdade de Direito do Largo São Francisco pelas valorosas contribuições que se estendem não apenas a materialização da dissertação, mas ao meu crescimento intelectual.

Ao Professor José Maurício Conti do Departamento de Direito Financeiro da USP que dispôs de seu tempo para me dar algumas orientações e esclarecer sobre Fundo de Participação do Município e Federalismo Fiscal.

Aos meus amigos, Silvia Lopes, Maurício Yamada, Rafael Almeida e Clayton Erik Teixeira pela amizade que perpassa desde as contribuições concretas e valorosas para a efetivação da dissertação até as sutis como uma conversa, uma palavra amiga de apoio quando dos momentos de cansaço.

Ao amigo Maurício Yamada pela fundamental contribuição na elaboração e revisão cartográfica.

Aos Professores da Graduação em Geografia da Universidade Cruzeiro do Sul, Professora Silvia Lopes, Professora Vivian Fiori, Professora Adriana Furlan, Professora Gabrielle Cifelli, Professor Carlos Eduardo Martins e Professor Dirceu de Oliveira, que me mostraram uma nova forma de ler o mundo, de enxergar suas contradições, e não apenas me

incentivaram com palavras, mas me mostraram literalmente como continuar no caminho da busca. A admiração por eles fez desejar sinceramente continuar a trilhar por esses caminhos.

As amizades construídas, aos colegas de Laboplan, e aos colegas de Grupo de Estudos: Fernando Silva, Maria Cristina Lima, Rafael Almeida, Fernando José Coscioni, Flávio Vendrusculo, Iara Viviani, Mait Bertollo, Ligia Pinheiro, Mariana Dell'Avanzi, Maurício Costa de Carvalho, Fernando Diório Alves dos Santos e Tatiana Thomaz.

Isabel Perides

RESUMO

PERIDES. Isabel Lopes. **Território e guerra dos lugares: uma análise por meio do federalismo fiscal**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta pesquisa busca analisar as dinâmicas espaciais a partir de conceitos e concepções oriundos da Geografia e das Ciências Jurídicas. Discutir a parcela de autonomia que é atribuída aos Municípios dentro do federalismo fiscal à luz do período atual. A forma como se organiza a federação brasileira constitui um arranjo político e fiscal que confere a cada ente autonomia, característica essa que produz no território consequências positivas e negativas. O federalismo brasileiro possui uma trajetória de avanços e retrocessos em um movimento pendular, ora um modelo de Estado mais centralizador, ora um modelo mais descentralizado. Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve um novo ciclo de descentralização em que os municípios são reconhecidos como entes federados autônomos recebendo parcela constitucional de competência para instituir e cobrar tributos. Essa possibilidade assume características específicas causando distorções como as trazidas pela guerra fiscal municipal. Os conflitos e as tensões no âmbito fiscal têm suas repercussões e efeitos nas mais diversas dimensões, entre elas no território. O federalismo fiscal surge na guerra fiscal como um componente eminentemente territorial, a compreensão dessa dinâmica e as suas nuances no território constitui o nosso objetivo.

Palavras-chave: federalismo fiscal, guerra fiscal e guerra dos lugares.

ABSTRACT

PERIDES. Isabel Lopes. **Territory and war of places: an analysis by means of fiscal federalism, 2016.** Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

This research seeks to analyze the spatial dynamics using concepts and ideas resulting from the Geography and Legal Sciences and discuss the amount of autonomy that is allocated to the municipalities within the fiscal federalism in the light of the current period. The way it organizes the Brazilian federation is a political and fiscal arrangement that gives each entity autonomy, a characteristic that produces negative and positive consequences in the territory. Brazilian federalism has a path of progress and setbacks in a pendulum motion, or in a more centralized state model, or in a more decentralized model. With the advent of the Federal Constitution of 1988 there was a new decentralization cycle in which municipalities are recognized as autonomous entities receiving federal constitutional portion of the power to impose and collect taxes. This possibility takes on specific characteristics causing distortions as brought by the municipal tax war. Conflicts and tensions in the tax field have its repercussions and effects on several dimensions, including in the territory. Fiscal Federalism arises in the fiscal war as an eminently territorial component, understanding this dynamic and its nuances in the territory is our goal.

Key words: fiscal federalism, fiscal war and places war.

SOMMARIO

PERIDES. Isabel Lopes. Territorio e guerra dei luoghi: l'analisi per mezzo di federalismo fiscale. 2016. Tesi di laurea (Master in Geografia Umana). Facoltà di Filosofia, Lettere e Scienze Umane, Università di San Paolo, San Paolo 2016.

Questa ricerca si propone di analizzare le dinamiche territoriali provenienti da concetti e idee derivanti dalla Geografia e Scienze Giuridiche. Discutere la quantità di autonomia che viene assegnato ai comuni nell'ambito del federalismo fiscale alla luce del periodo in corso. Il modo in cui organizza la federazione brasiliana è un accordo politico e fiscale che dà ad ogni autonomia entità, una caratteristica che rende il territorio conseguenze positive e negative. Il federalismo brasiliano ha un percorso di progresso e battute d'arresto in un movimento a pendolo, ora un modello di stato più centralizzato, ora un modello più decentrato. Con l'avvento della Costituzione federale del 1988 ci fu un nuovo ciclo di decentramento in cui i comuni sono riconosciuti come entità autonome che ricevono federale parte costituzionale del potere d'imporre e riscuotere le tasse. Questa possibilità assume caratteristiche specifiche che causano distorsioni come riportato dalla guerra imposta comunale. I conflitti e le tensioni nel settore fiscale sono le sue ripercussioni e gli effetti su diverse dimensioni, comprese nel territorio. Federalismo fiscale si pone nella guerra fiscale come una componente eminentemente territoriale, comprendendo questa dinamica e le sue sfumature nel territorio è il nostro obiettivo.

Parole chiave: federalismo fiscale, guerra fiscale e guerra dei luoghi.

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM MECANISMOS DE INCENTIVOS À IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS, SEGUNDO OS TIPOS DE MECANISMOS UTILIZADOS, 2006 E 2012 (BRASIL)	68
TABELA 2 EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL - 1847-2000* (BRASIL)	91
TABELA 3 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO (%) 1964/1980* (BRASIL)	92
TABELA 4 COTAS PARTES (%) DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS (FPE E FPM) E FUNDO ESPECIAL (FE), 1983/1993 (BRASIL)	99
TABELA 5 RECEITAS TRIBUTÁRIAS LÍQUIDAS DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO 1965/1975 (%) (BRASIL)	100
TABELA 6 RECURSOS EFETIVAMENTE EXISTENTES. DISTRIBUIÇÃO POR NÍVEL DE GOVERNO (%) 1964/1990 (BRASIL)	100
TABELA 7 RECEITA TRIBUTÁRIA E CARGA TRIBUTÁRIA POR NÍVEIS DE GOVERNO, 1900/2000	101
TABELA 8 TAMANHO DO GOVERNO, 1900/2000 (BRASIL)	104
TABELA 9 MAIORES TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO AOS MUNICÍPIOS, 2005 E 2014	114
TABELA 10 MENORES TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO AOS MUNICÍPIOS, 2005 E 2014	114
TABELA 11 MAIORES TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2005 E 2014	117
TABELA 12 MENORES TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2005 E 2014	117
TABELA 13 MUNICÍPIOS COM MAIOR CRESCIMENTO PERCENTUAL NO NÚMERO DE EMPRESAS LOCAIS,	122
TABELA 14 MUNICÍPIOS COM MAIOR CRESCIMENTO PERCENTUAL NO NÚMERO DE EMPRESAS LOCAIS,	123
TABELA 15 MUNICÍPIOS COM DECRÉSCIMO PERCENTUAL NO NÚMERO DE EMPRESAS LOCAIS, 2006 E 2013	124
TABELA 16 ISSQN DOS DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ÍNDICE DE DECRÉSCIMO NO NÚMERO DE EMPRESAS LOCAIS, 2006 E 2013	125
TABELA 17 COMPARATIVO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR CRESCIMENTO PERCENTUAL DO NÚMERO DE EMPRESAS LOCAIS ENTRE 2006 E 2013	127
TABELA 18 ISSQN DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, 1998/2014	131

TABELA A 1 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (SÃO PAULO).....	155
TABELA A 2 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (SÃO PAULO).....	155
TABELA A 3 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (SÃO PAULO)	155
TABELA A 4 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (SÃO PAULO)	156
TABELA A 5 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (MINAS GERAIS)	156
TABELA A 6 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (MINAS GERAIS)	156
TABELA A 7 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (MINAS GERAIS)	157
TABELA A 8 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (MINAS GERAIS)	157
TABELA A 9 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (RIO DE JANEIRO).....	157
TABELA A 10 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (RIO DE JANEIRO).....	158
TABELA A 11 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (RIO DE JANEIRO).....	158
TABELA A 12 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (RIO DE JANEIRO).....	158
TABELA A 13 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (ESPÍRITO SANTO)	159
TABELA A 14 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS, 2006 E 2013 (ESPÍRITO SANTO)	159
TABELA A 15 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2006 (ESPÍRITO SANTO).....	159
TABELA A 16 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (ESPÍRITO SANTO).....	160
TABELA A 17 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (MATO GROSSO).....	160
TABELA A 18 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (MATO GROSSO).....	160
TABELA A 19 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2006 (MATO GROSSO).....	161

TABELA A 20 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (MATO GROSSO).....	161
TABELA A 21 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (GOIÁS).....	161
TABELA A 22 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS, 2006 E 2013 (GOIÁS)	162
TABELA A 23 DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (GOIÁS)	162
TABELA A 24 DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR ARRECADAÇÃO DE ISSQN, 2005 E 2014 (GOIÁS)	162
TABELA C 1 HISTÓRICO DE ISSQN NAS CAPITAIS BRASILEIRAS DE 1998 A 2014 (BRASIL).....	166
TABELA C 1 HISTÓRICO DE ISSQN NAS CAPITAIS BRASILEIRAS DE 1998 A 2014 (BRASIL).....	167

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 COMPOSIÇÃO HISTÓRICA DE COMARCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1811 (BRASIL)	43
QUADRO 2 COMPOSIÇÃO HISTÓRICA DE COMARCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1845 (BRASIL)	44
QUADRO 3 DIREITOS E IMPOSTOS DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO EM 1813	50
QUADRO 4 SISTEMÁTICA TRIBUTÁRIA DAS CAPITANIAS HEREDITÁRIAS, 1532-1548 (BRASIL)	53
QUADRO 5 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA INSTITUIR E COBRAR IMPOSTOS, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (BRASIL)	70
QUADRO 6 IMPOSTOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1891 (BRASIL)	82
QUADRO 7 IMPOSTOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1934 (BRASIL)	85
QUADRO 8 IMPOSTOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1937 (BRASIL)	87
QUADRO 9 OS IMPOSTOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1965/1967 (BRASIL)	95
QUADRO 10 O MOVIMENTO PENDULAR, CICLOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA (BRASIL)	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 PRINCIPAIS RAZÕES PARA NÃO-INSTALAÇÃO DE UNIDADES PRODUTIVAS EM OUTRAS REGIÕES, 1998/1999 E 2000/2002 (BRASIL).....	65
GRÁFICO 2 PRINCIPAIS RAZÕES PARA INSTALAÇÃO DE UNIDADES PRODUTIVAS EM OUTRAS REGIÕES, INSTALAÇÕES INTRA-ESTADO, 1998/1999 E 2000/2002 (BRASIL)	66
GRÁFICO 3 PRINCIPAIS RAZÕES PARA INSTALAÇÃO DE UNIDADES PRODUTIVAS EM OUTRAS REGIÕES, INSTALAÇÕES INTERESTADO, 1998/1999 E 2000/2002 (BRASIL)	66
GRÁFICOS 4 CARGA TRIBUTÁRIA E CENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA, 1900-2000	102
GRÁFICOS 5 CENTRALIZAÇÃO DA RECEITA DISPONÍVEL, 1900-2000.....	103

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1 RECEITA ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS. TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2005.....	115
MAPA 2 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS. TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014.....	116
MAPA 3 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS. TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DA UNIÃO, 2005.....	119
MAPA 4 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS. TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DA UNIÃO, 2014.....	120
MAPA 5 CRESCIMENTO NO NÚMERO DE EMPRESAS LOCAIS. MUNICÍPIOS PAULISTAS, 2006 E 2013	126
MAPA 6 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS. IMPOSTO SOBRE SERVIÇO DE QUALQUER NATUREZA, ISSQN. ESTADO DE SÃO PAULO, 2005	129
MAPA 7 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS. IMPOSTO SOBRE SERVIÇO DE QUALQUER NATUREZA, ISSQN. ESTADO DE SÃO PAULO, 2014	130
MAPA 8 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. ESTADO DE SÃO PAULO, 2005.....	164
MAPA 9 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. ESTADO DE SÃO PAULO, 2014.....	165

LISTA DE SIGLAS

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Cf. - Conferir

CF - Constituição Federal

CNI/CEPAL – Confederação Nacional da Indústria e Comissão Econômica para a América Latina

CTN – Código Tributário Nacional

FE – Fundo Especial

FINAME – Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FPE – Fundo de Participação do Estado

FPM- Fundo de Participação do Município

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRE/FGV – Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

ISSQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

PAEG – Plano de Ações Econômica do Governo

PIB – Produto Interno Bruto

PMAT – Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais

SICONFI – Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 O EXERCÍCIO DO PODER DE SOBERANIA E A FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO	29
1.1 O EXERCÍCIO DO PODER SOBERANO NO ESQUADRIHAMENTO DO TERRITÓRIO	34
1.2 TERRITÓRIO COMO ELEMENTO DO ESTADO: CONCEPÇÃO JURÍDICA DO TERRITÓRIO E CONCEPÇÃO GEOGRÁFICA	37
1.3 A FRAGMENTAÇÃO INTERNA DO TERRITÓRIO POR MUNICÍPIOS E COMARCAS	41
1.4 OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988	55
2 O USO DO TERRITÓRIO E A GUERRA FISCAL	58
2.1 USO DO TERRITÓRIO	60
2.2 TERRITÓRIO NORMADO	69
3 A DINÂMICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO COMO UM COMPONENTE TERRITORIAL NA PRODUÇÃO DA GUERRA DOS LUGARES	75
3.1 A CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	77
3.1.1 PRIMEIRA REPÚBLICA OU REPÚBLICA VELHA	79
3.1.2 SEGUNDA REPÚBLICA E ESTADO NOVO: CENTRALIZAÇÃO NORMATIVA DO FEDERALISMO	83
3.1.3 REGIME LIBERAL POPULISTA	88
3.1.4 DO GOLPE MILITAR DE 1964 AO DECLÍNIO DO REGIME AUTORITÁRIO	91
3.2 MOVIMENTO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	98
4 DESDOBRAMENTOS ESPACIAIS DO FEDERALISMO FISCAL	108
4.1 O FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA: UM INCENTIVO À GUERRA DOS LUGARES?	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS	147
APÊNDICE A – NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS EM ALGUNS MUNICÍPIOS DE OUTROS ESTADOS DO BRASIL	155
APÊNDICE B – MAPA DE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2005 E 2014	163
APÊNDICE C - HISTÓRICO DE ISSQN NAS CAPITAIS BRASILEIRAS Tabela C1 - Histórico de ISSQN nas capitais brasileira de 1998 – 2014 (BRASIL)	166

[...] o momento passado está morto como tempo, não porém como espaço; o momento passado já não é, nem voltará a ser, mas sua objetivação não equivale totalmente ao passado, uma vez que está sempre aqui e participa da vida atual como forma indispensável à realização social. (SANTOS, 2012 [1982], p.14)

INTRODUÇÃO

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. (SANTOS, 1996, p. 15)

É a partir da concepção do Estado Moderno que o território de um Estado passa a ser confundido com a jurisdição de um governo, onde os territórios são delimitados por fronteiras externas e internas, marcados comumente por processos históricos de lutas e revoltas. Lançar um olhar ao Estado como desprovido de contradições internas e sem a análise de um movimento histórico, além de coisificar o Estado, retira-lhe sua natureza humana, social e política. A Geografia deve encarar o Estado, o povo, e o território como um todo indivisível, buscando compreender a repartição do poder do Estado no exercício da soberania dentro do próprio limite do Estado, e as suas consequências no território. (COSTA, 2013 [1992], p. 20-25)

As relações e a repartição do poder dentro do Estado territorial reverbera na formação econômica e social do próprio Estado. Porém, não é apenas a forma jurídica ou geográfica que interessa a análise do geógrafo, mas o uso do território (SANTOS, 1996, p.15) tanto por parte do Estado, como também por poderes que exorbitam o poder do Estado como empresas transnacionais e blocos econômicos. (CATAIA, 2011, p.116-117)

Entre os juristas o território aparece como um pré-requisito da existência do Estado. A diferença entretanto, como o próprio Gottmann (2012, p.525) aponta, é que entre estes existe a dificuldade de apreender o território como um conceito mutável, ao que acrescentaríamos, percebem o território comumente como um mero “receptáculo e palco das ações humanas”, nos utilizando de uma expressão de Milton Santos.

Para Gottmann (2012, p. 523) a jurisdição de um governo é delimitada por fronteiras externas e internas, e o espaço geográfico correspondente a uma extensão espacial de um governo é um território, e neste se desenvolve um sistema político que é característico do poder de soberania do Estado Nacional.

Segundo Raffestin (1993 [1980], p. 143) o território se forma a partir do espaço, e não são, portanto, território e espaço geográfico expressões sinônimas. Segundo ele é no

processo de apropriação, concreta ou abstratamente que se territorializa o espaço. É a partir das “imagens territoriais” que poderíamos ver reveladas, as relações de poder e de produção nos mais diversos níveis.

Bernardes et alli (2011 [2000]) propõem considerar “ o espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como território usado; este é tanto resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas.” A categoria território usado nos auxiliaria a um melhor entendimento do território no atual período técnico-científico-informacional, onde se deu uma “transnacionalização do território”, o desenvolvimento das ciências sociais e a rede em âmbito global. (SANTOS, 1996, p. 151)

Em relação aos termos “uso do território” e “território usado” esclarece Cataia (2011, p. 122-123) que o termo “uso do território” pode ser encontrado em muitos momentos e textos, tais como Marx¹ (1981), Ratzel² (1897), entre outros, mas Santos (1994) foi quem “sistematizou o termo e o transformou no conceito “uso do território” dentro de uma proposta de método que coloca o “território usado” como agente condicionante para as ações sociais no transcurso do tempo.”

Segundo Cataia (2011, p. 123) “o território usado seria um híbrido de duas dimensões: uma métrica ou geométrica e outra social”. Para ele o “território usado” abre novas perspectivas de análise, pois considera outras variáveis; uma análise sob a perspectiva do território usado considera as formas de dominação, e também as formas de resistência. Assim, a categoria “território usado” reconhece materializações do espaço tanto como resultado dos processos históricos, como base material e social das ações humanas. (CATAIA, 2011, p. 1)

Pela delimitação do espaço geográfico para a prática de soberania de um Estado tem-se a formação de um território. E dentro dos limites desse território o Estado reclama para si legitimidade por meio do “monopólio da violência” e controla os ordenamentos político, social e econômico, reconhecidos como válidos por aqueles que vivem sob a égide dessa soberania. (CATAIA, 2011, p. 117-119)

As fronteiras possibilitam um processo de organização espacial tanto no interior de um Estado como de Estado para Estado, pois organizam o espaço dos Estados tanto internamente quanto dentro de um contexto internacional. (ISNARD, 1978, p. 12-14)

¹ MARX, K. Formações econômicas pré-capitalistas. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

² RATZEL, F. Géographie Politique. Paris: diffusion Economica, 1988 [1898].

Internamente o Estado produz uma organização política, econômica e jurídica que é marcada pelo contexto político e territorial de cada período. (COSTA, 2013 [1992], p. 17)

Entendemos, portanto, o espaço geográfico como instância da sociedade (SANTOS, 1996) e o território como um recorte político do espaço total, com a delimitação do território nacional onde a relação de poder é estabelecida tanto internamente, com a repartição desse poder entre entes subnacionais, bem como num contexto internacional de Estado para Estado. Essa leitura do espaço geográfico nos faz caminhar dentro de uma perspectiva constituinte da Ciência Social Crítica. É na forma como os homens se organizam para a produção da sua própria existência material e imaterial ao longo da história que o homem produz o espaço geográfico e, por conseguinte o território.

O Estado brasileiro assume a forma federativa formalmente com o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. O federalismo surge nos Estados Unidos exercendo forte impacto no cenário político moderno, pois exerceria influência sobre outros Estados “rendendo-lhes a condição de paradigma federativo”. (MACIEL, 2008, p. 15)

O federalismo é antes de tudo uma ideologia, surgida e difundida, sobretudo a partir da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que lhe deu aplicabilidade e visibilidade, a qual foi rapidamente absorvida pelos observadores políticos daquele contexto histórico. Assim, o Estado brasileiro federalizou-se por influência da classe política à época dominante e inspirada no modelo estadunidense, mas por fatores históricos e geográficos conformaram uma estrutura própria ao modelo brasileiro. (QUINTILIANO, 2012, p. 18-25)

O federalismo brasileiro desde o princípio esteve distante de um federalismo clássico, como o estadunidense, e mais próximo de “um conjunto político-administrativo-territorial unitário extremamente desarticulado em nível nacional” graças a dimensão do território nacional, ao povoamento diverso, ao fraco poder de articulação inter-regional da economia agrário-exportador organizados por um governo central baseado na composição política de oligarquias locais e regionais. (COSTA, 2013 [1992], p. 185)

Na federação não há uma mera descentralização territorial do poder de soberania, mas um processo histórico motivado por uma necessidade histórica que leva a associação de Estados e uma sobreposição de poderes num mesmo espaço territorial. (QUINTILIANO, 2012, p. 41)

O federalismo, o ideário federativo é objeto de estudo de diversas áreas científicas. Assim, a Geografia, Sociologia, História, Economia, Filosofia, Direito entre outras estudam o

federalismo sob diferentes perspectivas com métodos, conceitos e paradigmas próprios. Permeiam esses estudos as terminologias federalismo, federação e federalização. O termo mais genérico destes é o federalismo, que pode significar: o processo federativo ou o arranjo político-constitucional que materializa a ideologia do federalismo. (QUINTILIANO, 2012, p. 44)

Nessa pesquisa empregar-se-á o termo federalismo para expressar genericamente a ideologia federativa. O federalismo se dá mediante diversos arranjos institucionais, desde a simples descentralização territorial até um processo que cria um Estado composto com pluralidades de poderes territorialmente sobrepostos.

A classificação do Estado pode se apresentar de diferentes formas de acordo com o critério utilizado para a classificação, e um desses critérios pode se referir ao grau de descentralização política e administrativa, sob este critério o Estado pode ser: unitário, unitário descentralizado, constitucionalmente descentralizado, ou federal. (CARVALHO, 2010, p. 19)

É preciso lembrar que todas estas formas apresentam alguma forma mínima de descentralização. (QUINTILIANO, 2012) Mesmo nos Estados unitários onde o poder se concentra é praticamente improvável que ocorra de forma absoluta, pois inviabilizaria a manutenção e progresso do Estado. Isso acontece também no que refere a descentralização, um grau de descentralização elevado poderia descaracterizar o próprio conceito de Estado. (CARVALHO, 2010, p. 16-17)

Ao optar constitucionalmente pelo federalismo, o Estado brasileiro optou pela descentralização, garantindo assim um grau de autonomia aos Estados, Municípios e Distrito Federal, assim o federalismo tem como corolário a descentralização e o reconhecimento de autonomias aos entes subnacionais que o compõem. Nesta pesquisa quando se fala em processo pendular de centralização e descentralização buscou-se analisar o grau dessa parcela de autonomia que é repartida com os entes subnacionais ao longo do processo histórico.

O federalismo é um processo político historicamente construído. No Brasil o federalismo está ligado às aspirações de desenvolvimento das regiões que o compõem, vindo com uma função político-institucional de integrar o território nacional. Com a Magna Carta de 1891 as Províncias foram elevadas ao *status* de Villas e as Cidades ao *status* de Município. O federalismo no Brasil foi uma solução das oligarquias provinciais para acolher um *status quo* já constituído desde o Império, ou seja, o poder já era descentralizado uma vez que o Estado

imperial era incapaz de gerir o vasto território nacional e a sua diversidade de formação. (CATAIA, 2001)

Não há uma regra formal para o processo de formação dos Estados; são os substratos de uma necessidade historicamente construída. São os interesses e as aspirações das sociedades e seus contextos políticos e econômicos que determinam o modelo a ser adotado. Se consideradas todas as variáveis possíveis o número de arranjos federativos seria incalculável. Entre estes arranjos entretanto, destacam três tipos: o modelo clássico, o modelo trino e modelo sobreposto. (QUINTILIANO, 2012, p. 62)

Entre os países que adotam o arranjo federativo clássico estão países como Estados Unidos, Canadá, Alemanha e Suíça, esse arranjo pressupõe um pacto firmado entre os Estados federados e o Estado soberano por eles formado. No federalismo trino autêntico só seria possível a existência “de um outro nível federativo, se cada Estado federado fosse considerado uma espécie de “subfederação”, os municípios seriam entes federados dos Estados federados e, estes, entes federados do Estado federativo.” A ex-URSS talvez tenha sido a única experiência histórica com um autêntico federalismo trino. (QUINTILIANO, 2012, p. 63)

Segundo Quintiliano (2012, p. 63) atualmente cinco são os Estados que constitucionalizam uma terceira esfera de poder: Brasil, Índia, África do Sul e Itália, entretanto, em nenhum desses países a terceira esfera de poder atua como Estado federado da segunda esfera. Sendo o caso italiano o mais emblemático que chega a constitucionalizar cinco esferas de poder estatal.

Existe ainda o modelo de federalismo sobreposto, que é um exemplo de novas arquiteturas e arranjos de federalismo que não apenas desafiam a lógica como demonstram que o federalismo é um instrumento flexível e originário de processos históricos. É o caso da federação belga. “Nesse Estado convivem, sob, um mesmo território, dois tipos de associação por imputação jurídica. Há dois Estados paralelos que compartilham do mesmo território e do mesmo povo.” (QUINTILIANO, 2012, p.65-66)

Do ponto de vista teórico e formal os estudiosos apontam que um modelo descentralizado propicia uma melhor gestão do território, pois partem do pressuposto de que os entes subnacionais possuem melhores condições de atender as necessidades oriundas das regiões a que pertencem, acreditando que um governo centralizado não teria condições de

realizar com eficiência todas as demandas em face da vastidão do território nacional e sua diversidade. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2000, p. 306-307)

Em uma federação uma das formas de convivência entre o governo central e os entes subnacionais se materializa pela ordem financeira. A forma de repartição de competências entre os entes é que determinará a eficiência para que o ente subnacional alcance suas finalidades, e estas atribuições das esferas governamentais oscilam de acordo com o grau de descentralização existentes dentro da federação. (CARVALHO, 2010, p. 27)

Segundo José Maurício Conti (2001, p. 24-25) o federalismo fiscal compreende “a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas.” Assim, a análise do federalismo fiscal faz refletir sobre problemas, métodos e distribuição dos recursos fiscais pelos entes subnacionais. (PRADO, 2006, p. 15)

O federalismo fiscal analisa não só a repartição tributária entre as esferas governamentais, mas a também a forma como essa repartição é feita, e as consequências para a população, pois uma desarmonia nessa repartição é capaz de provocar “desigualdades regionais e retardo no nível de crescimento”. Estuda a estrutura de repartição entre os entes subnacionais, as funções atinentes a cada nível e a forma como cada ente se relaciona entre si, por exemplo, por meio das transferências intergovernamentais. (CARVALHO, 2010, p. 29)

Em uma visão legalista das transferências intergovernamentais, estas consistiriam em remoção de recursos financeiros dos órgãos centrais, União e estados, para as esferas municipais. Segundo Carvalho as transferências possuem um importante papel de contrabalancear as desigualdades fiscais existentes entre os entes subnacionais, inclusive de mesmo nível. “A adoção de mecanismos de transferências permite que o ente subnacional que não possua nível suficiente de arrecadação de receitas próprias, necessárias à sua subsistência, seja auxiliado pelo ente governamental de grau superior evitando desequilíbrios dentro da federação.” (CARVALHO, 2010, p. 37-40)

Carvalho (2010, p. 38) defende que a transferência concentrada nas mãos de órgãos centrais é atributo de eficiência de função fiscal distributiva, uma vez que poderia não ter a mesma equidade na distribuição das receitas se fossem realizadas exclusivamente pelos estados ou municípios. Para ele os órgãos centrais têm uma visualização geral das

desigualdades da federação o que possibilita uma melhor distribuição dos recursos com critérios mais uniformes de distribuição entre as unidades federadas.

Cataia (2011, p. 3) propõem, entretanto, lançarmos um olhar mais crítico e debruçarmos mais sobre a análise dessa questão da transferência intergovernamental do tipo voluntária, pois segundo ele, que governos locais dependam de uma relação com poderes estadual e federal, não é argumento novo, mas “essa dependência toma um novo significado quando a realização de Convênios é direcionada segundo interesses não estritamente político-partidário”.

Podemos entender as transferências intergovernamentais como sendo do tipo transferências obrigatórias ou transferências voluntárias. As transferências obrigatórias estão “previstas no ordenamento jurídico de determinado Estado de forma que devam ser operacionalizadas por ocasião do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades.” (MOREIRA NETO, 1990, p. 343-359)

As transferências obrigatórias conforme a distribuição dos recursos de um ente para outro, podem ser divididas em: participação direta ou participação indireta (por intermédio de fundos). (FIORENTINO, 2010, p. 95) Na participação direta uma parcela de um tributo arrecadado por um ente subnacional é transferida para outro. O imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), por exemplo, 50% deve ser repassado dos estados para os municípios nos quais foram licenciados (CFRB/88, art.158, III).

Na forma indireta de participação (ou fundos de participação) uma parcela de um ou mais tributos são destinadas a composição de um fundo de participação, que segundo critérios previamente estabelecidos serão distribuídos entre os beneficiários. (FIORENTINO, 2010, p. 95) Segundo Cataia (2011, p. 2) os Fundos de Participação do Município (FPM), por exemplo, propicia aos municípios recursos que não possuem qualquer “relação com as bases tributárias de sua jurisdição, portanto, não é devolução tributária, é distribuição de acordo com o número de habitantes e renda *per capita* inversa”, segundo ele, é possível ainda, que municípios com o mesmo número de habitantes tenham repasses distintos por apresentarem diferentes rendas *per capita*.

Segundo Fiorentino (2010, p. 99) as transferências voluntárias não tem o mesmo peso em importância que as transferências obrigatórias para a manutenção da autonomia dos entes federativos. Na maior parte das vezes servem ao atendimento de um objetivo específico,

assim não visa dar atendimento ao equilíbrio financeiro de um determinado município, mas ao cumprimento do objetivo.

Para Conti (2001, p. 39) são voluntárias “quando as transferências dos recursos de uma unidade pra outra dependam de decisão de autoridade, vinculadas à critérios não rígidos, que podem se alterar conforme as circunstâncias”. Dois são os instrumentos para a efetivação das transferências voluntárias: *os convênios*, onde os recursos são transferidos de forma direta entre o ente concedente e o beneficiário; e o contrato de repasse, onde há a intermediação do banco oficial (FIORENTINO, 2010, p. 89-90)

Cataia (2011, p. 3) defende que as transferências voluntárias “trata-se de um instrumento de alargamento do poder da União sobre as municipalidades, principalmente naquelas que têm seus orçamentos no limite do comprometimento com a Lei de Responsabilidade Fiscal”. Para ele, embora a Magna Carta seja formalmente descentralizadora desejando a autonomia dos municípios, instrumentos como os da transferência voluntária “são claros mecanismos que promovem nova centralização no poder da União”.

Em posição semelhante Carvalho (2010, p. 112-113) alerta que existem instrumentos jurídicos na Constituição que não apenas deixam prejudicada a descentralização fiscal pretendida pela Constituição, como também provocam a centralização de políticas nas mãos do governo central. Ainda segundo este autor no federalismo brasileiro não existe uma descentralização fiscal o que denota uma clara falta de autonomia dos entes subnacionais; no modelo brasileiro há uma predominância do poder nas mãos do Governo Central em detrimento dos entes subnacionais.

O modelo do federalismo fiscal adotado, e as transferências intergovernamentais deflagram consequências importantes, tais como a criação de uma relação de dependência dos entes subnacionais dos governos centrais, podendo facilitar a criação de práticas clientelistas, que colocam em risco o equilíbrio desejado quando da opção pelo federalismo. (CARVALHO, 2010, p. 112)

Em Seminário³ ocorrido no ano de 2006 representantes do Brasil, Alemanha, Áustria, China e África do Sul se reuniram para discutir “As novas fronteiras do federalismo” nessa oportunidade Lembo coloca a questão de um federalismo prejudicado no Brasil

³ PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. “Lembo abre Seminário: “As Novas Fronteiras do Federalismo””.

“Particularmente, aqui no Brasil, temos um Federalismo distorcido. O centralismo do governo federal é e sempre foi grande. A todo o momento o federal interfere nos assuntos dos governos locais.”

Os entes federados são tratados como iguais na distribuição de competências tributárias. Com o federalismo fiscal os entes subnacionais recebem parcela de autonomia para instituir e arrecadar tributos de sua competência. Assim, os municípios recebem autonomia para legislar, cobrar, isentar, e etc., os impostos de sua competência: imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI), imposto predial e territorial urbano (IPTU) e imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN).

Em contexto atual a guerra fiscal surgiria como um produto da dinâmica do federalismo fiscal. E entendemos que a guerra dos lugares surgiria como um produto da guerra fiscal somados a outros fatores. Assim, o município tem autonomia para instituir, cobrar ou até mesmo isentar legalmente os impostos de sua competência. Diante dessa autonomia muitos municípios passaram a dar incentivos fiscais, tais como isenções de IPTU, diferentes alíquotas de ISS, que somados a outros incentivos não fiscais como gratuidade de terrenos e infraestrutura geraria entre os municípios disputa por investimentos privados.

À medida que os incentivos também são oferecidos por outros entes subnacionais de mesma esfera (estado x estado; município x município) a questão tributária deixa de ser o único fator motriz na hora da decisão de instalação de novos empreendimentos ou alteração de plantas, e outros fatores são considerados, como a localização do município, a facilidade de acesso tanto para o escoamento da produção como para a prestação de serviço, por exemplo.

Nessa pesquisa a guerra fiscal tem uma leitura mais legalista. A guerra fiscal seria mais jurídica, e a partir dela se estabeleceria uma guerra dos lugares. A guerra dos lugares⁴ seria um somatório da condição do município, e entre elas a isenção de impostos.

O federalismo fiscal propõe uma autonomia formal aos entes subnacionais que se pretendeu alcançar por meio de instrumentos como a repartição de receitas e as transferências intergovernamentais. Observa-se que essa autonomia é formal e que muitas municipalidades não alcançam recursos suficientes para a manutenção das suas estruturas. Por não possuírem uma autonomia real são muitas vezes compelidas a participar de um “jogo de alíquotas e

⁴ *Guerra dos lugares* termo utilizado por Milton Santos em Folha de São Paulo, 8 de agosto de 1999. Ibañez (2006, p.80) propõe “Além disso, procuramos esclarecer o que se entende por guerra fiscal e, mais ainda, definir conceitualmente como a geografia observa esse evento, ou seja, como uma guerra dos lugares.”

isenções” entre os municípios, sob pena de não terem investimentos privados em suas municipalidades.

E por fim, observou-se que a arrecadação de ISSQN nas municipalidades vem crescendo anualmente em valores absolutos, não representando mais orçamentos tão irrisórios como se demonstravam em períodos anteriores. Entretanto, mesmo diante desse robustecimento, a descentralização proposta ainda é questionável dada a necessidade dos repasses intergovernamentais para a manutenção das estruturas dos municípios.

Esses, portanto, são os conceitos e concepções que permearam o desenvolvimento desta pesquisa. Pretendemos a partir de um arcabouço teórico e empírico discutir as consequências territoriais a partir do federalismo fiscal e de processos oriundos como a guerra fiscal.

1 O EXERCÍCIO DO PODER DE SOBERANIA E A FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO

O espaço geográfico, criação contínua da sociedade, é um produto social que, de geração em geração, se reproduz e se adapta. Comandando a ação criativa dos homens, há uma intenção coletiva a ser realizada: O espaço organizado entrega a quem sabe observá-lo a chave mestra de sua estrutura: descobri-la é penetrar na explicação geográfica. (ISNARD, 1978, p. 9)

A matéria-prima do geógrafo é o espaço. Ao olharmos a história do homem sob uma perspectiva espacial podemos observar que as diversas sociedades produziram mecanismos, materiais e culturais, que asseguraram a sua subsistência. De uma interação contínua e indissociável entre sociedade e espaço tem origem o espaço geográfico, que entendemos ser um produto social que se reproduz e se altera conforme se modificam o modo de produção ao longo dos diversos períodos da história. Foi por meio da modificação e adaptação dos indivíduos às materialidades que o espaço geográfico foi sendo produzido e organizado, de tal forma que a cada geração humana é possível observar uma cadeia de transformações que vão se inscrevendo no espaço, não substituindo obrigatoriamente as formas pretéritas, mas com elas convivendo. (ISNARD, 1978, p. 5-16)

Por ser essa uma pesquisa em Geografia Humana, e que entende o espaço e a sociedade como um todo indissociável, numa relação de mútua construção, a primeira e mais importante categoria dentro da qual essa pesquisa se desenvolve é a categoria de espaço geográfico, e o entendemos conforme propõe Milton Santos (1996) “o espaço como uma instância da sociedade”. Isso significa dizer que o espaço geográfico “contém e é contido pelas demais instâncias” (SANTOS, 2012 [1985], p. 12). Nesse sentido, o espaço geográfico seria uma criação da sociedade, um produto social que se adapta e se reproduz ao longo da história, “cada geração humana corresponde uma geração espacial”. (ISNARD, 1978, p. 10)

O espaço e o seu uso é a base material onde a sociedade humana se realiza. O espaço tem sempre um componente de materialidade, mas não se reduz a esse componente, ele contém também as demais instâncias sociais, como a econômica, a jurídica, etc. “Isso quer dizer que a essência do espaço é social [...] O espaço é tudo isso mais a sociedade [...]” (SANTOS, 2012 [1985], p. 12)

É por meio da técnica que o homem encontra o mecanismo para suprir as necessidades a ele inerentes, e nesse “empenho em sobreviver, em estar no mundo” o homem

modifica e reforma a natureza (ORTEGA Y GASSET, 1991 [1939], p. 612). É, portanto, através da técnica que o homem transforma o meio geográfico, de tal sorte que a principal forma de relação entre o homem e a natureza é dada pela técnica. As técnicas são instrumentos materiais e sociais com os quais “o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria o espaço”, assim se explica o fato de o mundo ser algo diverso em cada período da história. (SANTOS, 2012 [1996], p. 29)

Em cada período histórico o homem produz um território que é indissociável do modo de produção do próprio período; a técnica, por sua vez, possui estágios que poderá localizá-la no tempo, “o conjunto de temporalidades próprias de cada ponto do espaço, não é dado por uma técnica isoladamente, mas pelo conjunto de técnicas existentes naquele ponto do espaço” (SANTOS, 2008 [1994], p. 57-59). Ao analisar a modificação do meio geográfico pelo homem através da técnica, Milton Santos (2012 [1996], p. 233) aponta que a “história do meio geográfico” pode ser dividida em três etapas: o meio natural, o meio técnico, o meio técnico-científico-informacional.

Por meio da periodização dos sistemas técnicos no espaço geográfico Santos identifica que no meio natural a técnica e o conhecimento são dependentes dos fatores físicos e naturais, que são de alto valor na divisão dos tempos sociais e na organização do trabalho. No meio técnico a transformação do meio geográfico acontece pelo emprego da técnica, cuja extensão se materializa na implantação de sistemas de objetos. Neste período, a divisão do trabalho acontece de forma notável o que se reflete na estruturação de grupos sociais.

Em 1939 Ortega Y Gasset (1991 [1939], p. 52-53) observa que a técnica, naquele período, havia chegado a “uma peculiaríssima potência” na relação entre o homem e a técnica, e que isso só teria sido possível, graças à elevação substancial da própria técnica; o período seguinte, entretanto, elevou ainda mais “a peculiaríssima potência”.

No terceiro período na classificação de Milton Santos (2012 [1996], p. 238), meio técnico-científico-informacional, ocorre uma difusão de sistemas técnicos de abrangência global que traz consigo racionalidades próprias e consequentes contradições. Ocorre a união entre a ciência e a tecnologia que tem a informação como o recurso primordial, “a ciência e a tecnologia, junto com a informação, estão na própria base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço e tendem a construir o seu substrato” (2012 [1996], p. 238). Esse é o período do capitalismo das grandes corporações, os espaços atendem, sobretudo, aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política (SANTOS, 2012

[1985], p. 45). Para Santos, essa atual realidade sistêmica tem uma face que se apresenta como uma “fábrica de perversidades”. (SANTOS, 2011 [2001], p. 44)

O diferencial deste período (técnico-científico-informacional) é que as diversas técnicas se comunicam entre elas, propiciando uma “simultaneidade das ações”, mas não substituem por completo as técnicas pretéritas, mas com elas, convivem. Todavia, o sistema técnico-científico-informacional é agressivo e se distribui na produção e no território (SANTOS, 2000 [2011], p. 16-17), imbuídos de uma força capaz “de invadir qualquer outro sistema já instalado [...] a base da dinâmica e o substrato da dialética do espaço”. (SANTOS, 2008 [1994], p. 87)

O “quadro natural” que compõe o espaço é tornado geográfico na medida em que o homem se torna capaz de superar os obstáculos dessa natureza, através das técnicas por ele desenvolvidas. Monbeig (1957, p. 40) afirma ainda que o homem não só o transforma como, muitas vezes, não se submete ao quadro natural imposto pela natureza, vindo a se fixar “numa situação geográfica paradoxal a despeito da sua própria geografia”.

O espaço geográfico não é composto tão somente de técnicas e de objetos técnicos, as ações humanas também constituem uma categoria que permite analisar o espaço sob uma perspectiva geográfica (CONTEL, 2006, p. 5). Milton Santos (2012 [1996], p. 63) apresenta uma concepção de espaço geográfico que é “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá”.

As ações são dotadas hoje, como jamais se viu, de intencionalidade mercantil e simbólica (SANTOS, 2008 [1994], p. 87), seria por meio das ações que poderíamos analisar o território e as estratégias dos atores hegemônicos na funcionalização dos sistemas técnicos, das redes, das empresas, dos Estados. (CONTEL, 2006, p. 6)

Para Santos, a associação de informação e técnica auxilia na aceleração e difusão de um uso excepcional de normas. Para ele existe um sistema técnico que funciona de forma conexa e dependente em toda a superfície terrestre, o que levaria à necessidade obsessiva de normas. Essa normatividade se mostraria cada vez mais indispensável à eficácia da ação. (SANTOS, 2000 [2011], p. 25)

A unicidade técnica do planeta encontraria nas normas, principalmente as jurídicas, o seu potencial facilitador. As normas surgem hoje como um deflagrador de rentabilidade das empresas. Essas normas podem referir-se tanto a normas internas, de ordem técnica e

funcionamento interno, como externa e bilateral entre empresa e poder público (SANTOS, 2012 [1996], p. 230). Os lugares se distinguem pela capacidade de oferecer rentabilidade às empresas. O diferencial surge não mais apenas com as condições locais de um lugar, mas somam-se a esse diferencial, os de ordem técnica, como infraestrutura e acessibilidade. E as de cunho organizacional, que são as normas jurídicas que se revestem nas figuras dos impostos, nas normas locais e nas normas laborais, e é desse modo que os lugares se tornam competitivos. (SANTOS, 2012 [1996], p. 248-249)

A jurisdição de um governo é delimitada por fronteiras externas e internas, o espaço geográfico correspondente a uma extensão espacial de um governo é um território, e neste se desenvolve um sistema político que é característico do poder de soberania do Estado nacional (GOTTMANN, 2012, p. 523). Cada Estado é detentor do seu poder de soberania e no espaço do “sistema de relações internacionais” cada ente soberano deve respeitar a soberania do outro, portanto, a soberania na sua face positiva seria a proteção do Estado dentro de um sistema com várias unidades participantes. Existiria ainda uma face negativa da soberania, que levada ao extremo, poderia representar o isolamento do Estado dentro desse sistema de relações internacionais entre Estados soberanos (informação verbal)⁵.

Existe um espaço internacional que é constituído pelo conjunto dos territórios nacionais com um poder de soberania até certo ponto autônomo, além das áreas propriamente internacionais, como por exemplo, o mar territorial do Tratado Marítimo. A relação entre estes entes autônomos e dotados de poder soberano personificados na figura dos Estados nacionais e se dá num jogo que busca o “equilíbrio de poderes” num conjunto de regras escritas e não escritas que constroem os Estados na dinâmica das relações internacionais⁶.

Temos com Jean Gottmann (2012, p. 523) que o território nacional é uma porção do espaço geográfico que abriga a jurisdição de um governo e detém soberania dentro de uma extensão territorial delimitada por uma fronteira. Todavia, o território quer seja de organização política federativa, quer seja unitária, possui divisões que caracterizam as fronteiras internas. As fronteiras municipais são exemplos dessas fronteiras internas. (CATAIA, 2001, p. 8-17)

⁵ Informação verbal. COSTA, Wanderley Messias da. Aula. [7 out. 2015]. Disciplina ministrada no Departamento de Pós-graduação em Geografia Humana. *Geografia Política: teorias sobre o território e o poder e a sua aplicabilidade à realidade contemporânea*”.

⁶ Informação verbal. COSTA, Wanderley Messias da, *op.cit.*

Por uma perspectiva legalista o Estado soberano seria o gestor único do seu próprio território. Como unidade nacional deve projetar o seu poder de soberania em duas faces: a externa, que lança o Estado em um quadro de forças internacionais; a interna, que se relaciona com as questões de políticas nacional-estatais intrínseca ao território do Estado. (COSTA, 2013 [1992], p. 23)

As políticas territoriais internas dos Estados, em inúmeros países, resultaram na adoção de mecanismos de descentralização e de fortalecimento do poder regional e local. (COSTA, 2013 [1992], p. 24) Pelo viés da descentralização interna do poder soberano, o federalismo fiscal brasileiro tem aspectos políticos que reverberam em aspectos territoriais, e que poderiam ser encarados como deflagradores da guerra fiscal. Dentro da dinâmica federativa nacional o município recebe alguma autonomia federativa⁷, que após a Constituição de 1988 apareceria como um facilitador da guerra dos lugares.

A oportunidade constitucional proveniente do pacto federativo fiscal prevê a possibilidade de o município legislar e arrecadar o imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN ou comumente chamado de ISS) e trouxe para a esfera municipal uma dinâmica competitiva, cujo objetivo é a atração de investimentos privados, por meio de incentivos, legalmente instituídos. Para acolher atividades econômicas os lugares competiriam entre si, por meio não só dos atrativos locais, como recursos naturais, mas também se valeriam do seu poder de se auto-normatizarem em alguns aspectos. Sempre respeitando o princípio da simetria⁸, não podendo legislar de modo aleatório, de tal sorte que poderia representar uma quebra no pacto federativo.

Dessa competição surgiria a vicissitude de diferenciações de alíquotas. Somados a outros incentivos poderiam exercer dentro das dinâmicas espaciais municipais a possibilidade do território como norma e do território normado. (SANTOS, 1994, p. 3-4) O território submetido a uma norma e a um poder jurídico seria um território normado (SANTOS, 1994, p. 3) que, por sua vez, acabaria por produzir e impor ao território sua racionalidade aos usos praticados pelos indivíduos, empresas e instituições; visto sob esta ótica o território pode ser encarado também como norma. (SANTOS, 1994, p. 3-4)

⁷ Segundo Quintiliano (2012, p. 107) o conceito de autonomia federativa não reflete “uma forma delimitada de poder presente em qualquer Estado federado, mas uma forma delimitável, flexível”, que depende do condicionamento e da limitação impostos pelo poder constituinte originário e soberano.

⁸ O grau de autonomia federativa é, portanto, delimitado pelo próprio poder constituinte, há um limite mínimo e um limite máximo, dentro dos quais se situa o poder autônomo federativo. (QUINTILIANO, 2012, p. 108)

1.1 O EXERCÍCIO DO PODER SOBERANO NO ESQUADRINHAMENTO DO TERRITÓRIO

Entendermos o espaço geográfico como uma instância da sociedade, e o território como o recorte político do espaço total como aponta Raffestin. Essa leitura do espaço nos faz caminhar dentro de uma perspectiva da Geografia entendida como constituinte da Ciência Social Crítica, ou seja, como um recorte político dentro do espaço geográfico. É na forma como os homens se organizam para a produção da própria existência material e imaterial ao longo da história que o homem acaba por produzir o espaço geográfico e, por conseguinte, o território⁹.

Para Isnard (1978, p. 8) “sociedade e o espaço geográfico obedecem à mesma racionalidade”. Por essa razão, segundo ele, é que em condições naturais idênticas, os homens organizam de modo diverso os espaços. Assim, cada civilização projeta em seus espaços suas preocupações precípua: social, industrial, econômica, etc.

Cada período histórico correspondem à algum modo de produção que reflete as relações sociais de produção, e que o qualifica e o diferencia historicamente. Isso significa dizer que cada modo de produção possui formas materiais, jurídicas, etc., que incorporam ou dissolvem as antigas, mas sobre as quais constrói as suas próprias relações sociais. (MORAES e COSTA, 1987 [1984], p. 62-64)

Segundo Marx (apud MORAES e COSTA, 1987 [1984], p. 65) as formas de manifestação social, jurídica, política, religiosa, etc., não devem ser explicadas como “evolução do espírito da humanidade”, mas sim como um conjunto de relações que compõem a sociedade num determinado período histórico.

Os homens produzem materialmente sua existência numa teia complexa de relações sociais que refletem o modo de produção que se diferencia em cada período. Assim, acaba por condicionar e produzir uma enorme gama de formas correspondentes a cada organização social. O território é sempre acumulações diversas e sobrepostas dessas formas originadas em momentos diferentes, de divisões pretéritas e presentes do trabalho. Dentro dessa perspectiva

⁹ Espaço geográfico e território *não são termos equivalentes*. Ressalta-se que: Milton Santos utiliza a categoria de território usado como sinônimo de espaço geográfico. Para Cataia a categoria território usado utilizada por Santos “seria um híbrido de duas dimensões: uma métrica ou geométrica e outra social.” Cataia reforça que “segundo essa concepção o território em si não seria objeto de análise social, mas o território usado (SANTOS, 1994), que corresponde às ações que dinamizam as formas (materiais ou imateriais e estas, em reposta – como um prático-inerte (SANTOS, 1996) – que condicionam as ações ulteriores.” (CATAIA, 2011 p. 122-123)

entendemos que o espaço geográfico “é construído e em construção”, e não há, portanto, “espaço sem sociedade”. O que há são relações sociais que se expressam historicamente, cujos processos definem e caracterizam o território. (MORAES e COSTA, 1987 [1984], p.72-73)

A categoria modo de produção se expressa na “ação produtiva dos homens” que é social e que se caracteriza em função do grau de desenvolvimento das forças produtivas de uma formação socioespacial, ou seja, recursos naturais, técnicas, instrumentos de trabalho e a própria força de trabalho. Entendemos que a delimitação de uma dada porção do espaço pelas sociedades ao longo da história poderia também ser classificada por estágios, analogamente a classificação de técnica (meio natural, meio técnico, e meio técnico-científico-informacional).

Nos primeiros estágios das sociedades “o espaço é riqueza natural em meios de subsistência”, a delimitação de uma porção do espaço ocorre numa relação direta com a presença de recursos, há aqui segundo Moraes e Costa (1987 [1984], p. 77) uma impossibilidade da “valorização do espaço”, uma vez que os grupos sociais sempre buscam novos territórios sem um “processo de transposição” de sua cultura no espaço anterior.

A relação entre a sociedade e o espaço tem início quando os primeiros grupos humanos começam o processo de apropriação e fixação em áreas do globo. Sendo a fixação, portanto, um pressuposto de existência do território e posteriormente até do próprio Estado (MORAES e COSTA, (1987 [1984], p. 79). As fronteiras, segundo Moraes e Costa surgem entre os povos, e posteriormente se dão entre os impérios e os Estados. Quando da fixação das atividades produtivas em uma dada porção do espaço, se tornam dominante e rígida; surgindo assim, o aparecimento de limites entre os grupos e no interior destes.

As fronteiras organizam o espaço dos Estados tanto dentro de um contexto internacional quanto internamente, quando representam “uma linha de equilíbrio [...] reúne dentro de uma mesma unidade política, muitos espaços naturais dotados de diferentes possibilidades”. As fronteiras possibilitam um processo de organização espacial dentro do interior de um Estado e de Estado para Estado. (ISNARD, 1978, p. 12-14)

Ao longo da história todas as sociedades definiram formas de relação com seu “espaço de vivência e de produção”, isso significa dizer que estabelecem algum tipo de relação de poder e projetam esse poder e essa relação na forma de organizar politicamente os espaços que ocupam. Essa organização, modernamente, se dá por meio dos Estados, mas essa relação não foi sempre estabelecida nestes moldes. (COSTA, 2013 [1992], p. 26)

Portanto, toda a sociedade delimita um “espaço de vivência e produção” e projeta suas relações econômicas, sociais, culturais e políticas numa complexidade organizacional que se territorializa, que se dá sob a forma clássica de Estado ou não. Costa (2013 [1992], p. 29) nos lembra que é importante ressaltar:

[...]a relação espaço/poder é relação social por excelência, processo real que se expressa empiricamente sob vários tipos e formas e que tem um significado e uma relevância inquestionáveis para a sociedade, fato esse que não pode ser ignorado pela ciência social e pela geografia em particular.

Cada Estado produz uma organização política, econômica, jurídica etc., que é marcada pelo contexto político e territorial de cada período. O Estado moderno reflete um complexo aparelho institucional que é responsável constitucionalmente, por delegação ou autoprocamação, nos casos dos governos autoritários, pela condução desta organização política e econômica. (COSTA, 2013 [1992], p. 17)

O território se forma a partir do espaço, não sendo, portanto, expressões sinônimas. Segundo Raffestin é no processo de apropriação, concreta ou abstratamente que se territorializa o espaço. Para ele seria a partir das “imagens territoriais” que poderíamos ver reveladas, as relações de poder e de produção, nos mais diversos níveis. O Estado surgiria como o ator hegemônico que organiza o território nacional de forma imperativa e legítima. (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 143)

Para Gottmann (2012, p. 523-524) “território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo”. Hodiernamente a noção de soberania dificilmente pode ser compreendida sem o sustentáculo do território. Mais adiante analisaremos de forma mais detalhada, mas entre os juristas, o território aparece como um pré-requisito da existência do Estado. A diferença, entretanto, como o próprio Gottmann (2012, p. 525) nos coloca, entre estes existe a dificuldade de apreender o território como um conceito mutável, ao que acrescentaríamos, o olhar que lançam ao território é comumente “como mero receptáculo e palco das ações humanas”.

Qualquer que seja a localização geográfica e o tamanho, o território nacional é analisado pelos geógrafos, tradicionalmente com dois usos: como abrigo e como recurso. Cataia traz ainda um terceiro uso: o território como reserva. Com um olhar voltado para o nosso particular objeto de estudo, analisamos que os entes da federação são portadores de poder constitucional, esse poder se reflete nos usos do território uma vez que, o município, ente federado com poder de tributação, é delimitado por fronteiras e que formam

horizontalidades. Sobre essas horizontalidades se dão as ações dos agentes hegemônicos, e que constituem verticalidades. (CATAIA, 2001, p. 16)

Segundo CATAIA (2001, p. 16) “o território visto como verticalidade é o recurso dos agentes hegemônicos, enquanto os territórios dos agentes não-hegemônicos é o seu abrigo.” Para ele o território como reserva apareceria como lugares do território que ainda não foram explorados de forma direta, ou exaustiva pelos agentes hegemônicos, e que guardariam potencialidades e interesses estratégicos. Sob essa ótica, entendemos que a guerra dos lugares proveniente de guerra fiscal surgiria como um exemplo do território como reserva.

1.2 TERRITÓRIO COMO ELEMENTO DO ESTADO: CONCEPÇÃO JURÍDICA DO TERRITÓRIO E CONCEPÇÃO GEOGRÁFICA

Dalmo de Abreu Dallari ressalta a importância de se observar que o Estado pode ser entendido por diferentes perspectivas, e dependendo do ponto do observador, o Estado se apresenta diversamente. Este autor em análise ao italiano Alexandre Groppali (1962) considera o Estado¹⁰ “como um todo dinâmico, passível de ser observado sob vários ângulos, mas sempre conservando uma unidade indissociável” (1995 [1931], p. 5). Para estes autores o Estado pode ser analisado sob três perspectivas: uma perspectiva sociológica, aquela que estuda a gênese e a evolução do Estado; perspectiva jurídica, que estuda a organização e personificação do Estado; perspectiva justificativa, que cuida dos fundamentos e dos fins do Estado. Acrescentaríamos ser possível uma perspectiva geográfica, que buscaria compreender o desenvolvimento das três perspectivas anteriores na formação dos territórios dos Estados.

Para boa parte dos juristas o território seria um elemento constitutivo do Estado. Para o jurista italiano, um importante jurista que estuda o território como elemento do Estado, Vittorio Emanuele Orlando (1889, p. 13-14, tradução nossa) a noção de Estado é complexa¹¹,

¹⁰ Costa (2013 [1992] P.255) “O problema da posição passiva diante da questão teórica sobre o Estado é grave, também, porque há sobre ele tantas interpretações quantas são as concepções de mundo expressas no nível do trabalho intelectual no âmbito das ciências modernas. Daí o nosso entendimento de que, em princípio, todas as posições teóricas acerca de seu significado e papel, nesta ou naquela formação econômica e social, devem constituir-se em interesse para os geógrafos.”

¹¹ Entre os estudiosos destacam-se duas correntes: *os naturalistas*, como Aristóteles no século IV a.C., Cícero I a.C., e São Tomás de Aquino, para estes a sociedade seria o resultado de um simples impulso associativo natural e de cooperada da vontade humana. E os *contratualistas*, como Platão, Thomas Hobbes, Locke, Montensquieu e finalmente Rousseau com sua obra “O Contrato Social” em 1762. Para estes, de forma diferente em cada um

controversa e difícil sendo o seu conceito campo de estudo de diversas disciplinas¹². Segundo esse autor italiano ao observarmos os fatos históricos, estes demonstram que a similitude de algumas condições constitui características gerais de determinação e distinção dos Estados soberanos. Objetivamente estas condições dizem respeito:

- a) Um certo número de indivíduos em constante relação com o território em que se fixaram, em contraposição às tribos nômades;
- b) Obediência política (organização) constituída de um poder soberano e de indivíduos que se submetem a esse poder, em contraposição à organização patriarcal, “gentes” romanos, aos “clans”, nestes existia uma obediência fundada no vínculo de consanguinidade.

Observa-se, portanto, com Orlando (1889, p. 13-14) e com Dallari (1995 [1931], p. 73) que a concepção jurídica de território, como componente essencial à noção de Estado surge com o Estado Moderno concomitantemente à noção de soberania. Para Dallari o território do Estado surge por uma contingência histórica, uma vez que o exercício do poder de soberania se dava dentro de uma delimitação territorial onde a organização política e o consequente poder soberano eram exercidos.

Embora haja divergência entre os juristas, o território do Estado surge entre estes, como elemento indispensável para a existência do Estado; há ainda os que não percebem o território como elemento do Estado¹³ a exemplo de Kelsen, mas apenas como “quadro natural” onde se circunscreve a validade de normas jurídicas, embora admitam a existências de casos em que estas superariam esses espaços. (DALLARI, 1995 [1931], p. 74)

Assim, embora existam aqueles que não mencionam o território como elemento do Estado, tais como Jellinek, Bodin, Kant entre outros, é consenso entre os juristas, a partir do

deles, mas sinteticamente sustentam que a sociedade é o produto de um acordo de vontades, e que a associação produziria um corpo moral e coletivo que é o Estado. (DALLARI, 1995, p. 7-15)

¹³ “Com raríssimas exceções, os autores concordam em reconhecer o território como indispensável para a existência do Estado, embora o considerem de maneiras diferentes. Enquanto para muitos ele é elemento indispensável para a existência do Estado, embora o considerem de maneiras diferentes. Enquanto para muitos ele é elemento constitutivo essencial do Estado, sendo um dos elementos materiais indispensáveis, outros o aceitam como condição necessária exterior ao Estado, chegando, como BURDEAU, à conclusão de que ele, conquanto necessário, é apenas o quadro natural, dentro do qual os governantes exercem suas funções. Bem diversa é a concepção de KELSEN, que, também considerando a delimitação territorial uma necessidade, diz assim é porque tal delimitação é que torna possível a vigência simultânea de muitas ordens estatais. O território não chega a ser, portanto, um componente do Estado, mas o espaço ao qual se circunscreve a validade da ordem jurídica estatal, pois, embora a eficácia de suas normas possa ir além do limites territoriais, sua validade como ordem jurídica estatal depende de um espaço certo, ocupado com exclusividade.” (DALLARI, 1995 [1931], p. 73-74)

século XIX, de que “não há nenhum Estado sem território”. Para Bonavides (2000, [1967]) “precisa o Estado daquela parte do espaço geográfico que ordinariamente recebe a designação de território, onde o grupo humano elege habitação fixa e certa”. Paulo Bonavides procede ao agrupamento das teorias formuladas sobre o assunto indicando a existência de quatro teorias fundamentais de território para os juristas, que são as seguintes:

- a) *Teoria do território-patrimônio*: é característico do Estado Medieval, concebendo o poder do Estado sob o território tal qual o direito de qualquer proprietário sobre o imóvel. O território aparece aqui tal como se fosse a “propriedade” dos senhores feudais, e posteriormente de próprio propriedade do Estado;
- b) *Teoria do território-objeto*: segundo Bonavides (2000 [1967]) para os juristas adeptos dessa corrente o “território é tomado como coisa”; o território é para o Estado do mesmo modo que a coisa é para o proprietário; essa concepção de território foi largamente professada na Alemanha, e há alguns adeptos entre autores latinos;
- c) *Teoria do território-espaço*: é a teoria mais aceita na moderna ciência jurídica, segundo Bonavides para essa teoria o território do Estado significa “a extensão espacial da soberania do Estado”; e o poder do Estado no território, “qualquer modificação no território do Estado implica a modificação mesma do Estado”. Dallari (1995 [1931], p. 75-76) esclarece que para essa teoria o poder do Estado sobre o território é um poder de *imperium* e não de *dominium*, conforme os adeptos da teoria do território-objeto. Alguns autores propõem as expressões território-sujeito e *território-competência*;
- d) *Teoria do território-competência*: oriunda da teoria do território-espaço, para os adeptos dessa teoria o território é “simplesmente um elemento determinante na validade da norma, sobretudo um meio de localização da validade da regra jurídica” (BONAVIDES, 2000 [1967]).

Para o Geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2013, p. 78) muitos pesquisadores utilizam território como sinônimo de espaço geográfico, ainda que compreendam as relações de poder tradicional ao conceito de território. Para ele as relações de poder que delimitam e fundamentam o território devem ser vistas apenas como ponto de partida e não como um conceito acabado.

O território [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo [...], mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (SOUZA, 2013, p. 89 apud SOUZA, 1995, p. 78-79)

Assim, o território do geógrafo sob essa perspectiva tem uma face material delimitada por fronteiras externas e internas, onde o poder soberano é exercido, mas não se encerra nessa preposição. Para Souza (2013, p. 94-95) o território apareceria como uma projeção espacial de relações de poder, mas seria possível também compreender e investigar territórios concretos onde o substrato material do espaço social seja considerado.

Milton Santos (1999, p. 18) entende que o território não é uma categoria de análise, mas o território usado. Segundo Santos (1996, p. 15) é o uso do território que faz dele objeto de análise social. O Estado-Nação foi um marco na noção jurídico-política do território, porém, no período técnico-científico-informacional, houve a evolução da noção antiga de Estado Territorial para uma noção de “transnacionalização do território” que veio com a evolução das ciências e a rede em âmbito global (SANTOS, 1996, p. 151). Nesse período novas formas de racionalidades chegariam ao território, e para Santos a atual racionalidade do território tornaria alguns espaços mais produtivos do que outros.

A ideia de território usado (SANTOS, 1999, p. 19) se coaduna com a ideia de território em mudança, “o território tem que ser visto como algo que está em processo”, seria o lugar de exercício de um campo de forças entre atores hegemônicos. Para ele o território não pode mais ser analisado apenas a partir do poder do Estado, pois cada vez mais parcela desse poder é repartida com grandes empresas. A regulação do território é cada vez mais exercida por instâncias econômicas, “as necessidades das empresas globais [...] arrastam os governos – nacional, estaduais, no caso do Brasil, e locais.” (SANTOS, 1999, p. 21)

1.3 A FRAGMENTAÇÃO INTERNA DO TERRITÓRIO POR MUNICÍPIOS E COMARCAS

Cataia em sua tese de doutoramento (2001, p. 60) faz uma reflexão de fundamentação histórica e conceitual da fragmentação do território e das fronteiras internas. Diante de outros pontos relevantes esclarece que a fragmentação do território enquanto nação se dá por meio destas fronteiras internas diante da dificuldade ou até mesmo impossibilidade de uma autoridade política administrar territórios inteiros quais sejam suas proporções geométricas, pequenas ou grandes. Uma das fundamentações do poder político do Estado é a estrutura da divisão político-administrativo do Estado. Segundo Raffestin (1993 [1980], p. 169) para que o poder do Estado possa manter-se ou se reestruturar precisa se apoiar sobre o “jogo geométrico dos limites”:

Sem partições o poder não tem nenhuma referência, nenhuma estrutura, pois não saberia mais como se exercer. Na famosa fórmula “dividir para reinar” encontra-se essa preocupação. O exercício do poder implica a manipulação constante da oposição continuidade versus descontinuidade. O jogo estrutural do poder conduz a assegurar ora a continuidade, deslocando os limites, ora a provocar a descontinuidade, criando novos limites. Não é excessivo pretender que o poder, para se manter ou se reorganizar, tem necessidade de se apoiar sobre esse jogo geométrico dos limites. É um jogo paradoxal, permanente. (RAFFESTIN, 1993 [1980], p.196 apud CATAIA, 2001, p. 60)

Segundo Cataia (2001, p. 65) os municípios possuem origem no Direito Romano, que se expande por parte da Europa, sendo instituídos no Brasil por meio do poder de Portugal; “[...] a história da organização municipal do Brasil-Colônia é a própria história da organização da legislação portuguesa sobre a administração dos conselhos no mesmo período.” (GARCIA, 1951, p. 91 apud CATAIA, 2001, p. 65)

A criação de municípios e de comarcas no Brasil desde suas origens refletem a organização prevista por legislações portuguesas e serviriam de base para um arranjo do espaço político interno do Brasil colônia que tinha como condão facilitar o exercício do poder da Coroa portuguesa em terras brasileiras.

Em relação às Províncias do Brasil Auguste de Saint-Hilaire¹⁴ (1972, p. 82) faz referência que não havia nenhuma homogeneidade e que dificilmente havia comunicação entre elas, restando quase como que único laço de união um igual respeito pelo mesmo

¹⁴ SAINT- HILAIRE, August de, 1799 -1853.

soberano Rei de Portugal. No entanto em relação a administração geral das províncias por parte de Portugal com pequenas particularidades elas se dava de forma quase que semelhante.

Segundo Auguste de Saint-Hilaire (1972, p. 82-83) a província¹⁵ de São Paulo durante certo tempo foi dividida em apenas duas comarcas, depois de 1811, passou a ser dividida em três comarcas, São Paulo, Itu e Curitiba (Paranaguá), para ele cada comarca era dividida em termos que se compunham de uma ou de várias paróquias; a principal autoridade das comarcas era o ouvidor, que exercia, ao mesmo tempo, funções judiciárias e administrativas.

Em algumas vilas residia um juiz de fora (Guaratinguetá, Taubaté, Santos, São Sebastião e Paranaguá eram exemplos de vilas em que havia um juiz de fora) que era nomeado pelo soberano em primeira instância, e cujas decisões podiam ser reformadas pelo ouvidor da comarca. Em vilas menos importantes o juiz de fora era substituído pelos juizes ordinários, eleitos por seus concidadãos. A administração da província de São Paulo passou por sucessivas e varias modificações.

Ainda segundo Saint-Hilaire em 1811 as três únicas comarcas existentes possuíam a composição demonstrada no *quadro 1 - Composição histórica de comarcas do Estado de São Paulo em 1811*, estas eram compostas pela cidade *cabeça de comarca* (São Paulo, Itu e Curitiba) mais as vilas:

¹⁵ SAINT-HILAIRE, Auguste. *Viagem à província de São Paulo*. São Paulo: Editora Martins, Editora da Universidade de São Paulo, 1972, p. 82. A denominação província era reservada às porções do território brasileiro menores do que as capitanias – por exemplo: a província de Santa Catarina, a das Missões etc.

Quadro 1 Composição histórica de comarcas do Estado de São Paulo em 1811 (BRASIL)

Comarca	Vilas
São Paulo <i>22 vilas</i>	Ubatuba, São Sebastião, Vila da Princesa, Santos, São Vicente, Itanhaen, Areias, Cunha, Paraitinga, Lorena, Guaratinguetá, Pindamonhangaba, Taubaté, São José, Mogi das Cruzes, Bragança, Atibaia, Mogi-Mirim, Jundiá e Paranaíba.
Itu <i>7 vilas</i>	São Carlos, Porto Feliz, Sorocaba, Itapetininga, Itapeva e Apiaí.
Curitiba (Paranaguá) <i>9 vilas</i>	Curitiba, Castro, Lajes, Iguape, Cananéia, Antonina, Paranaguá e Guaratuba.

Fonte: Adaptado pela autora com dados extraídos de SAINT-HILAIRE, Auguste de. *Viagem à Província de São Paulo*. São Paulo: Livraria Martins Editora - Editora da Universidade de São Paulo, 1972, p. 83-84.

O crescimento da população impôs a necessidade de reformas e novas divisões das comarcas se tornavam paulatinamente cada vez mais necessárias, de forma que em 1838¹⁶ a província de São Paulo era composta de seis comarcas, e em 1845¹⁷ já contava com 45 vilas de tal sorte que já se fazia necessário sete comarcas, cuja composição apresentamos abaixo no *quadro 2 - Composição histórica do Estado de São Paulo em 1845* (SAINT-HILAIRE, 1972, p. 84):

¹⁶ BRAZIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, 25 de março de 1824. Artigo 2º. "O seu território é dividido em Províncias na forma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado."

¹⁷ Segundo Auguste de Saint-Hilaire (1972, p. 84) nota de rodapé n.154, a tabela de comarcas da província de São Paulo de 1845 foi realizada com base no 4º relatório do presidente da província. Adverte que no referido relatório as comarcas foram indicadas apenas por números (constantes nos documentos oficiais) e os nomes foram colhidos por Sant-Hilaire em Milliet e Lopes de Moura.

Quadro 2 Composição histórica de comarcas do Estado de São Paulo em 1845 (BRASIL)

Comarca	Vilas
1ª Comarca denominada vulgarmente de <i>Taubaté</i>	Bananal, Areias, Queluz, Lorena, Silveiras, Guaratinguetá, Cunha, Pindamonhagaba, São Luís (antigamente chamada Paraitinga), Taubaté, Jacareí, São José, Paraibuna, Mogi das Cruzes e Santa Isabel.
2ª Comarca <i>São Paulo</i>	São Paulo (capital da província), Santo Amaro, Paranaíba, Atibaia e Bragança.
3ª Comarca <i>Campinas ou Jundiaí</i>	Jundiaí, Campinas (denominada antigamente São Carlos), Constituição (Piracicaba antigamente), Araraquara e Limeira.
4ª Comarca <i>Itu</i>	Itu, Porto-Feliz, Pirapora, Capivari, São Roque, Sorocaba, Itapetininga, Itapeva e Apiaí.
5ª Comarca <i>Curitiba</i>	Castro, Curitiba, Vila do Príncipe (Lapa, antigamente), Paranaguá, Guaratuba, Antonina e Morretes.
6ª Comarca <i>Santos</i> (vulgarmente)	Iguape, Xiririca, Cananéia, Itanhaem, Santos, São Vicente, São Sebastião, Vila Bela da Princesa e Ubatuba.
7ª Comarca <i>Franca</i>	Mogi- Mirim, Casa Branca, Franca e Batatais

Fonte: SAINT-HILAIRE, Auguste de. *Viagem à Província de São Paulo*. São Paulo: Livraria Martins Editora – Editora da Universidade de São Paulo, 1972, p. 83-84.

Entendemos que é no processo de desmembramento e reclassificação de comarcas ao longo do processo histórico, que poderíamos observar que o espaço geográfico não é mero palco social, mas ele interage com as dinâmicas sociais. Na medida em que acontece o surgimento das comarcas, ainda em 1699, no Brasil Colônia, gradativamente surgiria a necessidade da criação de novas comarcas que se reclassificam reproduzindo essa lógica na organização do território para o exercício de uma das faces do poder, demonstrando um território normado pelo poder soberano para o exercício de sua função regulatória.

O Decreto Lei Complementar n.03 de 1969 traz em seu artigo 12, que a classificação e reclassificação de cada comarca levará em consideração dados referentes ao número de eleitores, receita tributária e movimento forense dos municípios. Para Antas Jr. (2005, p. 30) esse processo é eminentemente dialético entre a sociedade e o território, assim “esse movimento é de tal modo reconhecido pelos legisladores, que, em vez de se tentar congelar a existência das comarcas depois de criadas, prevê-se [...] a dissolução delas caso os quesitos sociais [...] por alguma razão, cessem sua ocorrência”.

O Estado brasileiro assume a forma federativa formalmente com o Decreto n.1, de 15 de novembro de 1889. O federalismo é antes de tudo uma ideologia; surgida e difundida nos Estados Unidos com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que deu aplicabilidade e visibilidade ao federalismo exercendo forte impacto no cenário político do período. Assim, o Estado brasileiro federalizou-se por influência da classe política à época dominante que se inspirou no modelo estadunidense, mas fatores históricos e geográficos, como o vasto território e sua diversidade de formação, conformaram uma estrutura própria ao modelo brasileiro. (QUINTILIANO, 2012, p.18-25)

Nesse sentido esclarece Ruy Moreira (2015, p. 79) em uma análise histórico-cultural das estruturas e arranjos da sociedade brasileira em diversos períodos, que uma das possibilidades para uma nova ordem do espaço seria um novo arranjo político primeiro. Por exemplo, para um novo arranjo econômico, jurídico, e etc. acontecer é preciso primeiro que esse arranjo se dê no campo do “invisível” para em seguida concretizar-se no campo do “visível”, assim o pacto federativo surgiria no campo do invisível.

Resgatando a ideia de Cataia (CATAIA, 2001, p.60) de que as fronteiras internas teriam como facilitadores de seu surgimento a dificuldade de se administrar territórios inteiros de quaisquer proporções, surgiram os municípios ainda na época do Brasil colônia por meios de legislações portuguesas.

A metrópole introduzira o município como o nível base do arranjo do espaço político interno da colônia, a capitania surgindo como nível intermediário e a Cora portuguesa como teto. O município é então visto como o campo dos acertos de dissonância, o fato territorial de alojamento da câmara e a cidade enquanto aparatos de funcionamento. Ordenado no mesmo plano de base da fazenda, o município torna-se assim o chão de barganha e de acertos políticos onde o fazendeiro é reconhecido pela Coroa como elite e a Coroa é por este reconhecida como centro real de governo. [...] a Coroa define o município como um recorte administrativo, a Câmara como instância de governo e a cidade como elo de aglutinação territorial de um povoamento corriqueiramente disperso. (MOREIRA, 2015, p. 80)

No arranjo do espaço interno da colônia o município é introduzido como nível de base, e a capitania como nível intermediário. Foi papel da Coroa portuguesa criar o município e definir seu perfil (MOREIRA, 2015, p. 80). Segundo Moreira há também a criação da Câmara e da cidade com funções distintas para cada um destes entes. Assim, na administração da colônia, a câmara e a cidade são vinculadas ao município que são a base organizadora do território, sendo ainda, por intermédio da Câmara e da cidade que o município funciona (LEAL, 1975 e FAORO, 1975 apud MOREIRA, 2015, p. 80). Já a organização do território para fins do exercício do poder pela via do judiciário se dá por meio das comarcas, outra base de organização e funcionamento.

A Câmara Municipal se estabelece como o fórum político. A cidade é o ente de Estado, que empresta seu nome ao município. Com a multiplicação do número de vilas e cidades as capitanias são divididas em municípios. O município é declarado base administrativa, a província seria instância intermediária e o imperador o poder central. O Estado nacional federativo vai se consagrar nesta estrutura. (MOREIRA, 2015, p. 80-81)

Segundo ainda Moreira (2015, p. 81) nesta estrutura na qual esta fundamentada o Brasil a câmara é a base política do município, a Assembleia Legislativa da província, e o Senado do Império. A cidade é a sede do município, que é por sua vez um ente político por força do pacto federativo. A província representa uma instância acima do município e abaixo da União, representa uma instância do poder descentralizado. Essa estrutura federalista corresponderia aos interesses da elite rural, “harmonizando diferenças e tensões no plano local e no plano do todo com o governo central”. Assim, a província e o município formam a base do mecanismo de arranjo do Estado federativo. Na efetivação do pacto federativo, segundo Moreira (2015, p. 82), muitas fazendas são transformadas aos status de município e suas sedes, em cidades.

Essa forma de poder descentralizado e não um governo unitário de tipo europeu se deu em território colonial por conta da imposição do meio natural que dificultava e inviabilizava um governo unitário. Essa fragmentação da administração funcionou como estratégia de defesa da colônia. (CATAIA, 2001, p. 68)

Nesse recorte histórico podemos observar, segundo Cataia (2001, p. 69), a geografia se impondo ao sistema político: de um lado em face da grande extensão territorial da colônia e ainda não habitada em sua maior porção, instala-se um governo descentralizado para melhor administração da colônia por parte da metrópole; por outro lado esse mesmo território surge como norma, pois “como atravessar rotineiramente, num território que não estava povoado?”. Temos então um território normado pela Coroa portuguesa se articulava com normatizações

territoriais que visavam à administração, organização e povoamento da colônia, e por outro lado um território como norma por conta de suas grandes proporções com pouco povoamento. (CATAIA, 2001, p. 69)

Cataia (2001, p. 70) nos coloca a questão da descentralização do poder da metrópole sobre a administração da colônia sob um outro prisma (não divergente segundo o nosso entendimento), mas de mesma fundamentação. Para ele Portugal até buscaria concentrar o poder por meio das normatizações, porém não eficazes por conta das especificidades geográficas do Brasil naquela época “grandes distâncias sem conexão; territórios desconhecidos; dificuldades de locomoção e comunicação”, estes fatores faziam com que cada lugar acabasse por definir organização política, até certo ponto, próprias.

A normatização do território por parte da metrópole, ao menos sob uma perspectiva legal, se deu por meio das “Ordenações do Reino”: “Ordenações Afonsinas” (1500-1514), “Ordenações Manuelinas” (1514-1603) e “Ordenações Filipinas” (1603-1916). Para Cataia (2001, p. 72), entretanto, “cada vila tinha o seu modo de funcionamento; os aspectos diversos de cada lugar – aspectos territoriais, sociais e culturais – impunham à comunidade um estado de coisas”. Havia segundo este autor uma convivência entre normatizações oriundas das “Ordenações” portuguesas e as normas de cunho moral e cultural da época que organizavam e fundamentavam a conduta das regras da sociedade naquele momento histórico. (CATAIA, 2001, p. 73)

Segundo Cataia (2001, p. 73) mesmo diante de alguma autonomia do lugar a existência das escalas do governo da metrópole indicava “o transplante das normas jurídicas de Portugal para o Brasil” no exercício do território normado. Os municípios teriam sua primeira Lei Orgânica em 1828, por este diploma legal passariam a ficar subordinados às Províncias (que viriam se tornar os futuros estados federados).

Nessa primeira Lei Orgânica dos Municípios (1828) há uma perda da autonomia municipal. Com ela a presidência ficava a cargo do vereador mais votado; as Câmaras exerceriam funções meramente administrativas, subordinadas aos Conselhos Gerais, aos Presidentes de Província e ao Governo Geral, conhecido esse regime na época como “Doutrina da Tutela” A Lei de Terras de 1850 viria posteriormente a contribuir com a perda da autonomia municipal. (CATAIA, 2001, p. 74)

Com a proclamação da independência política do Brasil o território passaria a ser constituído por quase vinte Províncias autônomas e entre elas haveria uma “incipiência de interdependência”. Que passaria a representar o problema principal para o poder dominante que precisava manter-se como central de uma unidade nacional, a estratégia era a criação de

uma hegemonia central para solidificar núcleos dissociados. (RODRIGUES, 1947, p. 54 apud CATAIA, 2001, p. 74)

Segundo Costa (2007, p. 28-33) o problema da guerra fiscal teria exemplos ainda no período do Brasil colônia:

[...] o rei só costumava apelar para certas cobranças de tributos de seus súditos em situações de emergência, para fazer frente a epidemia, guerras e tragédias naturais. Muitas vezes, as contribuições que a Colônia devia repassar à Coroa eram divididas entre as capitanias. No início, os moradores mostravam-se quase sempre zelosos e disposto a apoiar o soberano em situação difícil. Depois, num jogo de empurra-empurra entre as capitanias, cada qual alegava prejuízos e inadimplência. Numa Guerra Fiscal às avessas, uma pedia para ficar isenta de pagamento, solicitando ao rei que cobrasse o que precisava da unidade vizinha. Foi isso que fez, por exemplo, o Rio de Janeiro no século, XVII, quando tentou escapar do pagamento de mais de uma parcela da contribuição para a paz da Holanda e o dote da rainha, obrigando outras câmaras a pagarem mais do que ela. (COSTA, 2007, p. 28-33)

Segundo Saint-Hilaire (1972, [1799-1853]. p. 87-88) “muitos impostos que, no regime da antiga administração, eram pagos em Goiás, eram igualmente exigidos dos paulistas”. Por outro lado, os paulistas buscavam no Rio Grande do Sul os muares e vendiam em Províncias do Norte do Brasil, esses animais que passavam, forçadamente pelo território de São Paulo pagavam direitos que não poderiam ser novamente exigidos pelos goianos¹⁸, quando da passagem pela Província de Goiás.

Segundo Auguste de Saint-Hilaire (1972, [1799-1853], p. 90-91) em levantamento das finanças da Província de São Paulo, para ele por ser o Brasil um estado federativo¹⁹, cada província teria um orçamento especial de seu exclusivo interesse, “e que, além disso, todas elas devem, de acordo com a respectiva situação geográfica e com o estado de suas finanças, contribuir para as despesas gerais do Império; daí, duas espécies de rendas – as provinciais e as gerais.”

Em relação às rendas gerais da Província de São Paulo, estas eram provenientes basicamente da arrecadação de quatro dos impostos: os direitos alfandegários, os da

¹⁸ Pela sistemática tributária vigente esse fenômeno se chama *bitributação*, constitucionalmente vedado; esse fenômeno ocorre quando dois entes da federação exigem do mesmo contribuinte imposto com base no mesmo fato gerador. Em relação ao ISSQN, imposto municipal, por conta de técnica normativa, discute-se na doutrina e na jurisprudência qual o município competente para a cobrança do imposto (o município sede da empresa ou local da prestação de serviço), acontecendo de por vezes dois municípios exigirem do mesmo contribuinte o ISS relativo à prestação de um mesmo serviço.

¹⁹ “Sendo o Brasil um estado federativo, claro é que cada província, tanto a de São Paulo como as demais, deve ter um orçamento especial, de seu exclusivo interesse, e que, além disso, todas elas devem, de acordo com a respectiva situação geográfica e com o estado de suas finanças, contribuir para as despesas gerais do Império; daí, duas espécies de rendas – as provinciais e as gerais.” (SAINT-HILAIRE, 1972 [1799-1853] p. 90-91)

chancelaria, os do selo e a taxa sobre correspondência (taxa do correio). Todos os demais direitos e impostos constituiriam renda provincial, destinada à satisfação das necessidades da província. (SAINT-HILAIRE, 1972, [1799-1853], p. 91) Em análise do orçamento provincial Saint-Hilaire conclui que em 1839 a receita da Província de São Paulo excedeu a despesa trazendo *ipsis litteris* a manifestação sobre o assunto do então presidente da província Manuel Felizardo de Souza e Melo (apud SAINT-HILAIRE, [1799-1853], 1972, p. 92):

Enquanto várias províncias do Império vêem-se privadas de recursos, lutando com mil dificuldades para satisfazer urgentes despesas, sendo até forçadas a solicitar recursos da caixa geral do Império, a de São Paulo tem rendas suficientes, não só para satisfazer suas múltiplas necessidades, mas, também, para pôr de reserva importantes somas. Devemos atribuir o estado de prosperidade de nossas finanças à prudência, à atividade de nossa administração provincial, ao zelo dos nossos recebedores, e, sobretudo, à docilidade do povo paulista, o qual, cheio de respeito pela lei e pelas autoridades, de ordinário para os impostos sem nenhuma dificuldade, sendo extremamente raros os exemplos de fraude entre os contribuintes.

Segundo o nosso entendimento, dos impostos elencados por Saint-Hilaire devidos à Província de SP (cf. *Quadro 4 - Quadro de Direitos e Impostos da Província de São Paulo em 1813*) os donativos de ofícios seria uma gênese do ISSQN, pois o fato gerador do imposto seria uma prestação de serviço, entretanto, aqui o ente responsável pela arrecadação é a província que viria a ser futuramente o Estado federado.

Quadro 3 Direitos e Impostos da Província de São Paulo em 1813

Direitos e impostos da Província de SP	Fato gerador do imposto
Donativos de ofícios	Os titulares de certos ofícios deviam ao governo um terço das contribuições que lhes eram devidas pelas partes interessadas em pagamento aos seus serviços.
Novos impostos	Criados por dez anos (1755) cujo rendimento deveria ser aplicado unicamente na reconstrução da alfândega de Lisboa. “Cerca de um século depois a cobrança do imposto ainda perdura.”
Peagem dos rios	Nada consta
Direitos sobre contratos e direitos sobre cousas doadas	Sobre muares, os cavalos e o gado bovino entrados na província de SP, vindo do Rio Grande do Sul.
Dízimo sobre os produtos da terra	Pagos em todo Brasil, não mais arrecadados para o clero, mas agora para o Fisco.
Cruzado do sal	Imposto sobre o sal importado.
Subsídios literários	Elevado imposto sobre o açúcar e o café, para custeio das despesas com educação, mas segundo Eschwege, era dado destino inteiramente diverso.
Direitos sobre as mercadorias entradas em Minas	Nada consta
Direitos da Chancelaria	Nada consta
Direitos da alfândega do porto de Santos	Nada consta
Dízimo sobre os bens de raiz e madeiras de construção	Nada consta
Sisa e meia sisa	A sisa, segundo Eschwege, era paga sobre cada negro vindo da África, e meia sisa sobre os negros crioulos.
Direito do selo	Nada consta
Carnes verdes	Imposto ou taxa de 5 réis sobre cada libra de carne fresca.

Fonte: Adaptado pela autora com dados extraídos de SAINT-HILAIRE, Auguste de. *Viagem à Província de São Paulo*. São Paulo: Livraria Martins Editora – Editora da Universidade de São Paulo, 1972, [1799-1853], p. 88-89.

Quando voltamos os olhos ao histórico e as origens da tributação e dos impostos, segundo Aliomar Baleeiro (1981, p. 255-257) não é possível apurar de que época data os primeiros impostos. Há alguma referência a eles no Egito, entre os povos do Oriente, e na

Antiguidade. Também fazem referência a eles a Bíblia e os Evangelhos. Para este autor, “o imposto, como fenômeno sociológico complexo, está congenitamente consociado ao fenômeno político”, acreditando que a justificativa dos impostos se confundiria com a do Estado ou do poder político.

Esclarece Baleeiro (1981, p. 257) que o imposto é de natureza econômica e política, e são de monopólio dos governantes e detentores do poder de soberania. Embora, conceitualmente, o façam em nome e para o bem de seus governados, a escolha do tributo e dos critérios utilizados são sempre expressões unilaterais dos poderes soberanos.

Moraes (1979, p. 31) questionou quais teriam sido os primórdios das legislações fiscais em território brasileiro. Segundo este autor existe duas correntes; para a primeira, o Brasil só veio a ter seu próprio direito, após a proclamação da Independência, quando de fato passou a ter legislação própria. Antes disso, no Direito embrionário eram apenas normas emanadas de Portugal e transplantadas para o Brasil. Para a segunda corrente, com um entendimento diverso acreditam que, embora a legislação fosse portuguesa, as condições do território brasileiro, em um momento histórico diverso do português, lhes davam aplicabilidade própria:

O Brasil, desde o início da descoberta, teve seu direito. Da mesma forma, o direito tributário, assim considerada a legislação fiscal (conjunto de leis e praxes portuguesas) que era aplicada em seu território. O direito tributário brasileiro iniciou-se com o próprio descobrimento do Brasil “com sua própria descoberta e colonização. (MANDETTA, *sem data*, p. 484 apud MORAES, 1979, p. 32)

Para Mandetta (apud MOARES, 1979, p. 32-33) o nascimento do imposto em terras brasileiras, em suas primeiras modalidades, e ainda que adequado ao momento histórico e político, pode ser considerado como sendo o dos primórdios da descoberta e organização colonial, pois “leis fiscais foram aplicadas no Brasil, desde o tempo da descoberta”.

Moraes (1979, p. 34) faz uma gênese do direito tributário pátrio, para este autor devemos considerar o Quinto do Pau-Brasil como sendo o marco inicial da tributação no Brasil, sendo esta a primeira imposição fiscal. O vasto território descoberto era de imensa floresta, com diminutas possibilidades de lucro imediato. Sucederam-se expedições às novas terras descobertas, o que causou enormes despesas ao Erário Real português. É desse período a primeira indústria extrativista brasileira, desta data, portanto, o primeiro ônus fiscal.

Portugal se interessou por essa indústria extrativista explorada por particulares. Nesse contexto, segundo Moraes, o pau-brasil passa a ser considerado como monopólio real, e a venda da madeira, exclusividade da Fazenda Real. Para o corte da madeira era necessária

licença expressa, sob pena de morte e confisco de bens. A concessão para o corte se dava mediante contrato entre a Cora e o particular. O particular interessado deveria erguer fortificações ao longo da costa e pagar o Quinto (quinta parte do produto da venda da madeira) ao poder soberano de Portugal. (MORAES, 1979, p. 34).

Em 10 de março de 1534 o Brasil foi dividido em 15 capitanias hereditárias (1532-1548) que eram atribuídas a donatários com direitos de sucessão. Esse sistema foi implementado por meio de leis especiais, “cartas de doação” e “cartas de forais”, decretadas com vigência exclusiva em território brasileiro. As “cartas de forais” constituíam dentre outros o direito fiscal das capitanias hereditárias. Nestas continham disposições sobre as rendas, direitos, foros e tributos que o Capitão-Mor poderia arrecadar para si, bem como, sobre, reservas de direitos e privilégios fiscais da Coroa. (MORAES, 1979, p. 35)

Segundo HUGON (1945, p. 157 apud MOARES, 1979, p. 37) não existia nesse período uma organização fiscal. Eram os próprios donatários das capitanias quem arrecadavam e fiscalizavam os tributos. Porém, existiam os servidores especiais da Coroa, denominados: “rendeiros”, que por sua vez tinham também seus auxiliares, que eram os “contadores”, “feitores”, e “almoxarifes”. Esses agentes possuíam grande autoridade, que ia desde aplicar multas, executar cobranças, lançar tributos, e até mesmo condenar os infratores. Entretanto, em 1548 tem início a derrocada do sistema de capitanias hereditárias. O regime que vem em substituição é um sistema centralizador, de poder concentrado no representante direto de Portugal.

Observa FERREIRA (1962, p. 170 apud MORAES, 1979, p. 36) na discriminação de rendas fiscais entre o Rei e o Capitão-Mor, as capitanias hereditárias se submetiam à Metrópole, e ficavam subordinadas à ela para fins de apuração, coleta e partilha de rendas públicas. Podemos observar as modalidades tributárias do período pelo *quadro 5 - Sistemática Tributária das Capitanias Hereditárias (BRASIL, 1532 -1548)*:

Quadro 4 Sistemática Tributária das Capitanias Hereditárias, 1532-1548 (BRASIL)

Da Coroa (Portugal)	Do Donatário (Capitão-Mor e Governador)
<i>Monopólio do comércio do pau-brasil</i> , das especiarias e drogas;	<i>Monopólio das explorações das moendas d'água</i> e de quaisquer outros engenhos;
<i>Direitos das alfândegas reais</i> , relativas a mercadorias importadas e exploradas, ou naufragas que dão à costa. Em geral, correspondiam a 10% do valor total das mercadorias;	<i>Direito de passagem dos rios</i> (barcagem);
<i>Quintos</i> ²⁰ dos metais e pedras preciosas, ouro, prata, coral pérola, cobre, chumbo, estanho, e outros;	<i>Quinto</i> do produto do pau-brasil, das especiarias ou drogas, originárias da capitania;
<i>Dízima</i> do pescado e das colheitas de todos os produtos da terra, colhido ou fabricado.	<i>Dízimo</i> do quinto dos metais e pedras preciosas que se encontrassem na capitania;
	<i>Meio dízimo</i> do pescado;
	<i>Redízima</i> de todas as rendas da Coroa.

Fonte: adaptado pelo autor com dados extraídos de MORAES, 1979, p.36-37.

Em 17 de dezembro de 1548 um Regimento constitui Tomé de Souza o primeiro Governador Geral estabelecendo as bases de um novo sistema de governo implantado no Brasil que perduraria de 1548 até 1763. Segundo Moraes (1979, p. 38) este governo era constituído de quatro órgãos superiores de atribuições independentes, mas que eram coordenadas entre si: Governador Geral, Ouvidor Geral, Capitão-mor da Costa, e Provedor-mor da Real Fazenda. Este último, dentre outras funções, zelava pela arrecadação dos dinheiros públicos, das alfândegas e das casas dos contos (onde os contadores verificavam suas contas).

Não existia uma organização fiscal consolidada. Os órgãos principais da Fazenda poderiam ser considerados: as Juntas da Fazenda, Alfândegas, Mesas de Inspeção. A falta de organização dava margem a grande evasão fiscal, principalmente no interior, onde a fiscalização e arrecadação constituíam tarefas difíceis, e propiciavam a fraude, ao contrabando e declarações falsas. (MORAES, 1979, p. 41)

²⁰ Moraes (1979, p. 36-37) esclarece que: *quinto ou vintena* é de origem muito antiga, uma instituição mulçumana que buscava recursos nas espoliações dos inimigos. Em Portugal, em 1316, era o tributo pago à Coroa por “todas as tomadas, tesouros ou descobertas, consistentes na quinta parte do tomado, inventando ou descoberto”; *dízima* é o décimo ou décima parte de um todo, porém nem sempre o imposto correspondia aos exatos 10%, já houve, segundo este autor, denominar *dízima* os 2% sobre o pão exportado para fora do Reino; sob a forma de *dízimas* e até de *quintas*, já foram encontrados o Imposto de Consumo, e mais tarde, Imposto sobre Produtos Industrializados; *redízima*, tributo que representa nova *dízima* do *dízimado* ou *tributado*, segundo Moraes, correspondente à décima parte da *dízima*.

Assim, observa-se que, cada país apresenta características próprias, e a história revela que essas estruturas variam não só no espaço, mas também no tempo. As modificações das estruturas e conjunturas sociais, políticas e econômicas, endógenas e exógenas, alteram a política fiscal de cada período histórico.

O apelo à justiça fiscal ecoa desde muitos séculos como uma necessidade. Homens e mulheres das mais diversas instituições, teólogos, moralistas, homens de Estado, legisladores e pesquisadores das ciências humanas anseiam há séculos por uma Política Tributária justa. O primeiro dos cânones de Adam Smith é conhecido como o da justiça. Porém, não há até hoje um consenso no que consistiria essa justiça fiscal, e dificilmente haverá, uma vez que ela envolve julgamento de valor e não julgamento de existência. (BALEEIRO, 1981, p. 266)

De país para país e de período para período se discute o que seria essa justiça fiscal. O problema da justiça ou injustiça fiscal perpassa por diversas alçadas, desde ético e moral, passando pela religiosa, política, econômica, tributária, e técnica etc. A justiça para o financista é apenas um problema fiscal. Em todos os tempos e lugares, o povo anseia por impostos justos, como aspecto da justiça das leis. Esses anseios acabam por suscitar modificações e complexos aparelhos e instrumentos de tributação. (BALEEIRO, 1981, p. 267)

Para Baleeiro (1981, p. 268) a consciência contemporânea de justiça fiscal de quase todos os povos civilizados confunde-se com a adequação ao princípio da capacidade contributiva. Ainda segundo este autor, os Estados têm utilizado os incentivos²¹, diretos e indiretos, como instrumento de política fiscal de fomento da produção.

Inúmeros são os exemplos, podemos citar o apoio de Leon Say, quando ministro da Fazenda no alvorecer da 3ª República Francesa, “foi usado encorajar a produção do açúcar de beterraba mediante a tributação da média de vendas dos anos anteriores para induzir o fabricante a ultrapassá-la, gozando da isenção para os excedentes.” Um exemplo brasileiro,

²¹ “Datam, de muito longe, as isenções dos impostos internos a indústrias novas e atividades julgadas convenientes. Na legislação brasileira, tanto federal, quanto estadual e até municipal, há copiosa coleção de diplomas nesse objetivo. Usinas de açúcar, p.ex., gozaram da isenção de direitos alfandegários para máquinas, pertences etc. O dec.-lei n. 300, de 1938, consolidou várias isenções. Outro problema, na política de isenções, resulta da adequação a cada tipo de imposto, segundo seus efeitos e repercussões. Como regra geral, são recomendáveis as isenções de tributos que oneram efetivamente o empreendimento em sua fase embrionária e de formação, matando o incentivo de a empresa assumir riscos exatamente no momento em que mais necessita de recursos. Os impostos de transmissão *inter vivos* para aquisição de terrenos ou edifícios de incorporação ao capital ou sociedade, os selos para constituição desta, contratos de financiamento etc., estariam no caso de supressão ou redução. Não cremos, entretanto, que haja razões convincentes em favor da isenção dos impostos de consumo, vendas e selo, que, em geral, dão margem à repercussão para os consumidores e não oneram efetivamente os produtores. Isenções desses impostos são verdadeiros subsídios ou dádivas às firmas.” (BALEEIRO, 1981, p. 59-60)

foram as isenções e deduções do imposto de renda para encorajar reinvenções ou novas inversões no Nordeste e na Amazônia, constituindo uma das bases políticas da SUDENE, visando o desenvolvimento econômico regional. (BALLEIRO, 1981, p. 60)

Quando o constituinte de 1988 optou pelo federalismo impõe-se a descentralização das competências entre as unidades da federação. Para Heleno Taveira Torres (2012, p. 453-454) um dos mais importantes efeitos do federalismo é que ele nega a centralidade, ou seja, proíbe a invasão de competências e de poderes atribuídos a cada um dos entes federados, ao menos normativamente. A atribuição de autonomia aos Estados e Municípios confere a cada um o direito de exercer suas competências em plenitude, observando sempre os próprios limites legais estabelecidos, e é justamente essa autonomia estadual e municipal de gerir os próprios impostos estabelecendo alíquotas e isenções que fundamenta em última análise a perversidade da guerra fiscal.

Concluimos este item, com o tom que será a temática do caminho percorrido para alcançarmos a guerra dos lugares, a autonomia dos entes federados e o processo de descentralização da Carta Magna de 1988. O federalismo consiste na garantia constitucional de autonomias aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nossa busca é compreender em que medida essa autonomia e descentralização influenciam na no uso do território.

1.4 OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Entendemos que a instituição, arrecadação e partilha de receitas fiscais influenciam diretamente nos entes da federação. A depender da política tributária adotada pelo governo dentro de um contexto histórico é possível verificar um processo pendular de centralização e descentralização. As políticas fiscais adotadas como reflexo de um contexto histórico, ora centraliza a arrecadação e partilha nas mãos da União e ora reparte essa atribuição com os demais entes. (MIRANDA e OLIVEIRA, 2010, p. 50)

Em contexto atual a guerra fiscal surgiria como produto da dinâmica do federalismo fiscal. O governo descentralizado nas mãos de União, Estados e Municípios atribuindo-lhes autonomia de arrecadação de tributos propiciou um quadro histórico e político de guerra fiscal, estadual com imposto ICMS e municipal com o ISSQN. Porém em análises e estudos mais recentes os pesquisadores do tema avaliam que os municípios, mesmo diante dos tributos que lhes dariam autonomia necessitam dos repasses intergovernamentais para a

manutenção de suas estruturas, o que levaria a um federalismo fiscal simétrico²² constitucionalmente previsto, mas assimétrico como realidade, num processo cada vez maior de centralização.

Sob o aspecto geográfico a guerra fiscal por meio dos incentivos fiscais proveniente dessa autonomia fiscal dos entes federados geraria disputa por investimentos privados nas unidades da federação.

É como se o chão, por meio das técnicas e das decisões políticas que incorpora, constituísse um verdadeiro depósito de fluxos de mais-valia, transferindo valor às firmas nele sediadas. A produtividade e a competitividade deixam de ser definidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e passam, também, a ser um atributo dos lugares. E cada lugar entra na contabilidade das empresas com diferente valor. A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares. (SANTOS, 1999)

Em contexto atual, posterior a outorga da Constituição Federal de 1988, a forma federativa fiscal brasileira surgiria como facilitadora da guerra fiscal estadual e municipal. O Brasil tem um “federalismo fiscal cooperativo por segregação”²³, ou seja, receitas e encargos são distribuídos de forma cooperada entre os entes. Segundo José Maurício Conti (2011) o federalismo brasileiro é um federalismo simétrico, na forma da lei, na forma da abordagem jurídica, mas seria um federalismo assimétrico. Os entes federados são tratados como iguais na distribuição da competência tributária, municípios recebem autonomia para instituir e cobrar impostos, ITBI, IPTU e ISSQN, porém essas fontes não são suficientes para sustentar os gastos dos municípios, que se socorrem das transferências intergovernamentais, que dentro do orçamento dos municípios representam a maior parte do orçamento²⁴.

Os municípios são diferentes em sua gênese e vocação o que dá margem ao federalismo assimétrico em âmbito municipal, como realidade e não como técnica jurídica. Diante dessas diferenças municipais uns arrecadam muito e outros arrecadam menos tributos,

²² Em verdade, o federalismo assimétrico pode ser compreendido como um esforço teórico voltado a explicar e informar os sistemas de descentralização política adotado por Estados que buscam construir um modelo alternativo e juridicamente viável de articulação do poder. (OLIVEIRA, 2010, p. 29)

²³ “A descentralização de um ente unitário em setores menores, os quais passam a ganhar autonomia, caracteriza a Federação por segregação. A formação do federalismo brasileiro, por exemplo, deu-se por segregação, já que por meio do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, as províncias obtiveram autonomia e deram origem aos estados os quais estruturavam a federação brasileira. A organização de um Estado federal pode se dar pela forma dual ou cooperativa. Quando a competência dos entes que fazem parte da federação se apresenta bem demarcada, ou seja, sem a interferência ou sobreposição da competência de um ente sobre o outro, diz-se que o Estado assim constituído é dualista, caracterizado por apresentar como elemento predominante a repartição horizontal de competências. No Estado federal cooperativo prevalece a repartição vertical de competências, significando que para um mesmo tema pode haver a atuação de entes de diferentes níveis. (CARVALHO, 2010, p.24)

²⁴ Cf. sessão 4.

daí a necessidade de dispositivos legais, como as transferências intergovernamentais como forma de atenuar essas discrepâncias. (CONTI, 2011).

Para Conti (2011) a guerra fiscal estadual e municipal tem como causa a inadequação do município de gerir os tributos de sua competência, uma solução para esse problema passaria por significativas mudanças na partilha de receitas, por outro lado a centralização das receitas nas mãos da União significa perda de autonomia de estados e municípios, o que representaria uma dificuldade política e do próprio federalismo fiscal estabelecido.

Essa dinâmica federativa fiscal tem uma face que é territorial e é por meio dessas nervosidades do território que podemos inferir o uso do território. Segundo o nosso entendimento são nas desigualdades do território nacional que reside assimetria real do pacto federativo fiscal. São essas as reflexões que buscaremos alcançar nas seções que se seguem.

2 O USO DO TERRITÓRIO E A GUERRA FISCAL

A norma, para a geografia, pode ser vista como o resultado da tensão e/ou da harmonia entre objetos e ações que constituem o espaço geográfico; dito de outro modo, como decorrência da indissociabilidade entre configuração territorial e uso do território, determinantes de diferentes tipos de normas. (ANTAS JR., 2005, p. 61)

Para Milton Santos o espaço geográfico seria um “conjunto indissociável entre o sistema de objetos e sistema de ações” (2012 [1996], p. 63), sendo os elementos constitutivos do espaço geográfico, os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas; as instituições, por sua vez, produzem normas, ordens e legitimações (SANTOS, 2012 [1985], p. 16-17). A norma jurídica, segundo nosso entendimento, seria proveniente dessa indissociabilidade entre os sistemas de ações e o sistema de objetos que interagem entre si e conjuntamente com o espaço geográfico num movimento recíproco produzindo as formas geográficas, e sendo por elas produzidas. (SANTOS, 2008 [1978], p. 155-163)

A norma jurídica nesta pesquisa é entendida como instância da sociedade. Para estudiosos da Filosofia e Sociologia do Direito, por exemplo, a norma jurídica não é um produto arbitrário do legislador, sendo que fatos e fatores sociais constituem fonte²⁵ para a produção da norma jurídica (NADER, 2013 [1980], p. 142).

As fontes materiais do direito são todos os fatores que condicionam a formação das normas jurídicas, e que dariam ensejo ao conteúdo das fontes formais. Para o Direito fontes materiais são consideradas as razões econômicas, sociológicas, políticas, etc., que influenciam na criação de uma fonte formal, por exemplo, a lei. Nesse sentido coadunamos com a tese defendida por Antas Jr. (2002) de que a norma seria um dos elementos do espaço geográfico, que por sua vez, o espaço geográfico seria fonte material e não formal do direito.

A organização dos territórios enquanto Estados nacionais detentores de um poder de soberania, e o estabelecimento das fronteiras externas possui um cabedal teórico amplíssimo de estudo de diversas Ciências. Não faz parte do nosso objeto de estudo o resgate dessa

²⁵ Segundo Paulo Nader (2013 [1980], p. 140-143) a doutrina jurídica não é uniforme quanto ao estudo das fontes do Direito. Há, portanto, uma grande diversidade em relação ao elenco das fontes do Direito. Nader define as majoritariamente aceitas pelos estudiosos desse tema: fontes históricas, materiais e formais. Para este autor o Direito é um produto que acompanha a sociedade no tempo e no espaço.

construção. Os Estados nacionais e o estabelecimento de suas fronteiras são frutos de uma construção histórica densa de muito conflito entre Estados, e que por si só representariam um projeto de pesquisa autônomo. Partimos aqui do pressuposto que estabelecemos, de que as fronteiras externas organizam os espaços dos Estados dentro de um contexto internacional.

Tem-se que não é somente a norma jurídica nacional que regula o território, mas essa regulação ocorre de forma híbrida como denominou Ricardo Mendes Antas Jr. (2005). E essa hibridiz por sua vez pode ser proveniente de poderes soberanos compartilhados, por exemplo, como por meio dos Acordos e Tratados Internacionais ou Órgão ou Organismos Internacionais, ou ainda, pelos poderes exercidos pelas grandes corporações, entre outros.

A atividade financeira, tipicamente estatal e compulsória, que consiste na transferência de patrimônio particular para os domínios públicos denomina-se tributação, e possui múltiplas facetas. De forma genérica podemos dizer que a atividade financeira (do Estado) significa a obtenção de meios para o atendimento das finalidades encampadas pelo Estado (OLIVEIRA e HORVATH, 2002). O Estado, portanto, para garantir-se enquanto estrutura e para realizar suas políticas públicas, pode se utilizar dos tributos²⁶, que é gênero, que comporta suas espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais²⁷. Nossa análise da guerra fiscal, sob o enfoque dos municípios do Estado de São Paulo, leva em consideração apenas os impostos.

Segundo esse entendimento temos que o federalismo fiscal tem sua definição nos moldes da Constituição Federal de 1988 e se relaciona com os mecanismos de partilha da receita dos tributos arrecadados entre os membros da federação. No federalismo fiscal, tal como é hoje estabelecido, os municípios tem autonomia para legislar e arrecadar os impostos de sua competência, essa possibilidade dá aos municípios poder legal de atrair investimentos em seus territórios através destes mecanismos fiscais como isenção, redução ou diminuição de alíquotas dos impostos de sua competência, dando margem ao que ficou conhecido como a guerra fiscal, neste caso municipal. Sob a ótica geográfica, essa mesma guerra leva em conta os efeitos no uso do território e seria então a guerra dos lugares.

²⁶ BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Art. 3°. “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

²⁷ Há controvérsia doutrinária em relação a classificação dos tributos, utilizamos a classificação majoritariamente aceita.

Entre os estudiosos da guerra fiscal quer seja municipal quer seja estadual (por meio do ICMS) entende-se que uma possível solução para o fim destas guerras estabelecidas por meios fiscais seria uma reforma tributária. A reforma tributária, entretanto, sempre esbarra na distribuição de receita entre os entes federados, pois os beneficiários da ordem posta sempre farão forte oposição legal para a manutenção do *status quo*. O impasse de uma reforma tributária se estabelece num embate entre os que não querem perder receita e os que se beneficiariam de um novo sistema. (PALOS, 2011, p. 08)

2.1 USO DO TERRITÓRIO

A norma jurídica impõe ao território uma racionalidade na regulação do espaço geográfico, essa regulação enrijece e torna legal ou ilegal determinados arranjos espaciais, caracterizando o que Milton Santos chamou de território normado (1994, p. 3). A Constituição Federal de 1988 ao instituir o Sistema Tributário Nacional faz a distribuição de competência arrecadatória entre os entes da federação, caracterizando, portanto, um território normado. E que conseqüentemente tornar-se-ia um território como norma, na medida em que arranjos políticos, e instrumentos de política fiscal tem, como desdobramentos frequentes, tornar determinadas porções do território mais atrativas do que outras para a instalação de empresas. (SANTOS, 1994; CATAIA, 2001; ANTAS JR., 2002; CONTEL, 2006)

O Brasil é um território onde se desenvolve subsistemas que se interconectam entre si. Ou seja, o território brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios, e do Distrito Federal. São entes da República Federativa do Brasil: União, Estados, Municípios e Distrito Federal que possuem autonomia uns em relação aos outros. Essa união indissolúvel é dada pelo Pacto Federativo e a autonomia dos entes propiciada, ao menos em tese, pela distribuição dos impostos entre os entes da federação, é característica do Pacto Federativo Fiscal, ambos estatuídos pela Magna Carta de 1988.

A chamada guerra fiscal consiste em práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. Agentes privados tendem a buscar menor custo produtivo para maior competitividade e maior lucro. Os municípios que propiciam incentivos de natureza fiscal para atrair investimentos privados o fazem sob a égide de uma fundamentação constitucional pautada no pacto federativo e pacto federativo fiscal (CALCIOLARI, 2006, p.5-6).

A análise da guerra dos lugares deve levar em consideração os mais diversos aspectos da realidade, o território usado pode ser o método ideal para a análise desse fenômeno na medida em que incorpora, as materialidades ou configuração territorial, e imaterialidades, constituídas pelas ações políticas, aqui estudadas especificamente as normas jurídicas.

Segundo Santos e Silveira (2011 [2001], p. 20) “o território usado é sinônimo de espaço geográfico”, correspondendo uma categoria que aponta para a necessidade de analisar sistematicamente a constituição do território.

O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. (SANTOS e SILVEIRA 2011 [2001], p. 21 apud SANTOS, 1987; SILVEIRA, 1997)

Segundo ainda Santos e Silveira (2011 [2001], p. 21) para compreendermos o papel das formas geográficas materiais é necessário compreendermos o papel das formas sociais, jurídicas e políticas. Para estes autores a guerra fiscal é na verdade uma “busca por lugares produtivos” onde Estado e municípios valendo-se dos aspectos fiscais tornam-se pontos no território mais vantajosos do que outros. Diante da dinâmica na busca por “lugares produtivos”, embora os aspectos tributários pesem na hora da decisão da localização, este não é o único fator a ser considerado. (2011 [2001], p. 296)

Segundo Celso Giannasi (2012, p. 96), observa-se que nos últimos anos os municípios vizinhos das regiões metropolitanas têm atraído empresas prestadoras de serviços mediante tributação reduzida de ISSQN, bem como com a concessão de benefícios tributários e não tributários, tais como isenção de IPTU (impostos predial territorial urbano), doação de terreno e instalação de infraestrutura.

Para Calciolari (2006, p. 23-24) embora alguns municípios reduzam sua alíquotas para atrair empresas prestadoras de serviços para suas localidades, em detrimento de seus vizinhos, verifica-se que na prática tal política seria uma “tática fracassada”, pois os entes com alíquotas maiores serão forçados a reduzir suas alíquotas ao patamar dos entes concorrentes. As empresas passariam a levar em conta outros aspectos como, por exemplo, a proximidade com o mercado consumidor de serviços. Neste caso, as empresas voltam a levar

em consideração na hora da decisão da localização o conjunto dos fatores, e não apenas a isenção de tributos isoladamente. (GIANNASI, 2012, p. 98-100)

Nas últimas décadas, em relação ao processo de desconcentração industrial como um todo, e não especificamente sobre prestação de serviços, para Clélio C. Diniz e Marco Crocco deve-se ter em mente que esse processo não é fruto apenas da deflagração de uma guerra fiscal, mas sim de um conjunto de fatores tais como: distribuição espacial dos recursos naturais, o papel do Estado, o processo de unificação do mercado nacional, as economias de aglomeração, concentração regional da renda, dentre outras. (DINIZ e CROCCO, 1996, p. 77-103)

O fenômeno dos impostos em seus aspectos mais gerais, desde os tempos mais remotos poderia ser considerado como um elemento constitutivo do espaço geográfico uma vez que servem para a manutenção das estruturas de poder mesmo antes do advento do Estado Moderno. Por sua vez cada período histórico tem um modo de produção que reflete as relações sociais de produção, e o que os diferencia historicamente. Isso significa dizer que cada modo de produção possui formas materiais e jurídicas que incorporam ou dissolvem as anteriores, mas sobre as quais constrói suas próprias relações sociais. (MORAES e COSTA, 1987 [1984], p. 62-64)

Para estudos geográficos a periodização é uma categoria filosófica e uma ferramenta teórica que nos auxilia a compreender adequadamente os fenômenos sociais levando em consideração o seu contexto histórico. A periodização nos auxilia a identificar a dialética, as mudanças e as permanências em cada parcela do espaço geográfico. (CONTEL, 2006, p. 08-09)

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) realizaram pesquisa, no final de 1996, que visava conhecer os fatores determinantes das decisões de investimento das indústrias brasileiras. Em 1997, o resultado desta pesquisa foi publicado sob o título de “Investimentos na Indústria: 1995-1999- Características Determinantes”. Posteriormente, no segundo semestre de 2000, a CNI/CEPAL realizaram nova pesquisa que buscava investigar o novo ciclo de investimentos que se prenunciava naquele período (CNI/CEPAL, 2001).

Os dados apresentados pela pesquisa CNI/CEPAL²⁸ (1998-2002), em relação aos fatores de diversificação espacial da indústria no período de 1998-2002, refletem uma

²⁸ Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

realidade anterior a atual, num contexto histórico brasileiro diferente, mas que poderá nos auxiliar a compreender a dinâmica da guerra dos lugares.

Segundo Bielschowsky (2002, p. 274-275) no início da segunda metade da década de 1990 há na economia brasileira um forte crescimento do investimento, estimulado pela estabilização dos preços e pela melhora nas expectativas econômicas. Há também a retomada da produção doméstica de bens de capital somado ao crescimento das compras de bem de capital importado. Neste período os investimentos seriam voltados à redução de custos e à melhoria de qualidade da indústria por meio da modernização.

Projetava-se, entretanto, para os anos de 1997/1999 uma mudança dos investimentos. A crise no Sudeste Asiático no segundo semestre de 1997 reverteu as expectativas. De fato ocorreu uma retração, no entanto, a redução dos investimentos foi relativamente pequena, mas superior ao que se verificou em toda a segunda metade da década de 90. (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 275-276)

É portanto, nesse cenário que devemos analisar os resultados apresentados pela pesquisa CNI/CEPAL realizado no final do ano 2000. Antes da crise energética e da crise econômica e política atual, que representam grave entrave aos investimentos privados.

Os resultados apresentados pela pesquisa CNI/CEPAL 1998-2002, segundo o relatório, foram coletados de outubro de 2000 a janeiro de 2001. É resultado da avaliação de 727 dirigentes de empresas industriais que foram consultados através de questionários. Esclarece ainda o relatório que, a amostra foi elaborada com base na metodologia conhecida como Amostragem Probabilística, sendo uma pesquisa qualitativa, com o objetivo de identificar o comportamento das empresas com relação ao investimento fixo no período de 1998 a 2002. (CNI/CEPAL, 2001, p. 14)

Os resultados apresentados permitem uma análise do investimento no período considerado, ainda que os números para o biênio 2001 e 2002, segundo o relatório, envolvam apenas projetos em definição. A pesquisa nos auxilia algum entendimento do movimento de espacialização das indústrias²⁹ no território, neste recorte.

O relatório aponta que em 1996 foi identificada uma tendência à “diversificação espacial da indústria”, e com base nessa tendência identificada é que o CNI/CEPAL buscou

²⁹ A pesquisa apresentada não faz referência especificamente aos prestadores de serviço, mas indústrias de forma geral. Sua análise nos auxilia a compreensão do uso do território pelos agentes hegemônicos no fenômeno da guerra fiscal.

incluir na pesquisa realizada em fins de 2000 um bloco de questões que permitisse maiores esclarecimentos sobre essa questão. Buscou-se também investigar, dentre outras análises, quais os fatores contribuíram favorável e desfavoravelmente para a decisão de mudanças locais das plantas industriais na hora de investir. (CNI/CEPAL, 2001, p. 15)

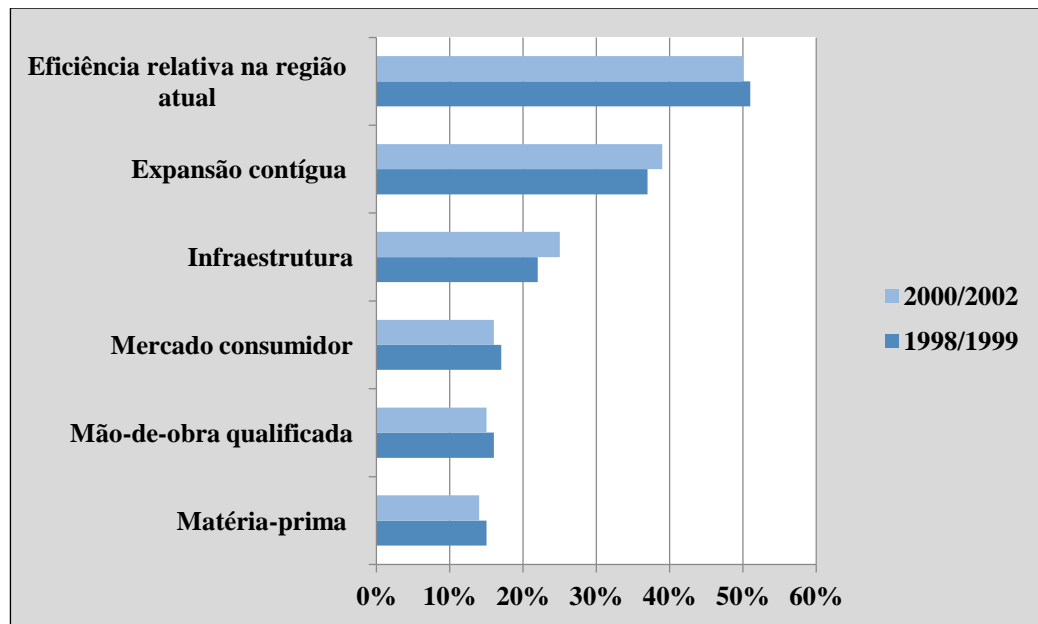
A tendência à “diversificação espacial” persistiu na pesquisa posterior de fins de 2000, se constatou também uma intensificação desse fenômeno. A pesquisa avalia que houve um aumento percentual das empresas que abriram unidades produtivas em outras localidades, passando de 12% em 1998-1999 para 22% dos projetos em 2000-2002³⁰. Nesse aspecto, dentre as empresas que anunciavam instalação de plantas em novas regiões, um pouco mais da metade estava instalando-se em outra unidade da federação, o restante abrindo novas unidades produtivas em outros municípios do mesmo estado. Segundo o relatório não houve praticamente alteração nessa proporção nos períodos de 1998-99 e 2000-02. (CNI/CEPAL, 2001, p. 25-26).

Segundo o relatório da pesquisa realizada pelo CNI/CEPAL³¹ (2001, p. 25-26), as principais razões apontadas para a preservação da unidade industrial onde já se encontravam instaladas, foram: a relativa eficiência da região onde já estavam instaladas (questão assinalada, em ambos os períodos, por metade das empresas que responderam) bem como, a necessidade de expansão contígua das atividades em unidades produtivas próximas umas das outras, com 37% e 39% das escolhas referentes aos períodos de 1998-1999 e 2000-2002, respectivamente (cf. *gráfico 1 - Principais razões para não instalação de unidades produtivas em outras regiões*).

³⁰ Segundo o relatório da pesquisa, foram consideradas apenas as empresas que responderam a essa pergunta, ou seja, 398 para o período de 1998/1999 e 404 para o período de 2000/2002. (CNI/CEPAL, p. 25)

³¹ A pesquisa “Investimentos na indústria brasileira, 1998 -2002” é resultado de uma iniciativa conjunta da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Os resultados foram coletados de outubro de 2000 a janeiro de 2001 e representam a avaliação dos dirigentes de 727 empresas industriais. A amostra foi elaborada com base na metodologia conhecida como Amostragem Probabilística. A pesquisa qualitativa buscou identificar o comportamento das empresas em relação aos investimentos fixos no período de 1998/2002. (CNI/CEPAL 1998/1999 – 2000/2002, p. 14) A pesquisa não fez restrição ao valor dos projetos, diferentemente da edição anterior, 1996, que focava nos projetos de investimentos acima de US\$ 1 milhão. A pesquisa foi realizada em um período de retomada dos investimentos, antes do aprofundamento da crise argentina e, sobretudo, da eclosão da crise energética que atingiu o Brasil. (BIELSCHOWSKY (coord.), 2002, p. 274)

Gráfico 1 Principais razões para não-instalação de unidades produtivas em outras regiões, 1998/1999 e 2000/2002 (BRASIL)

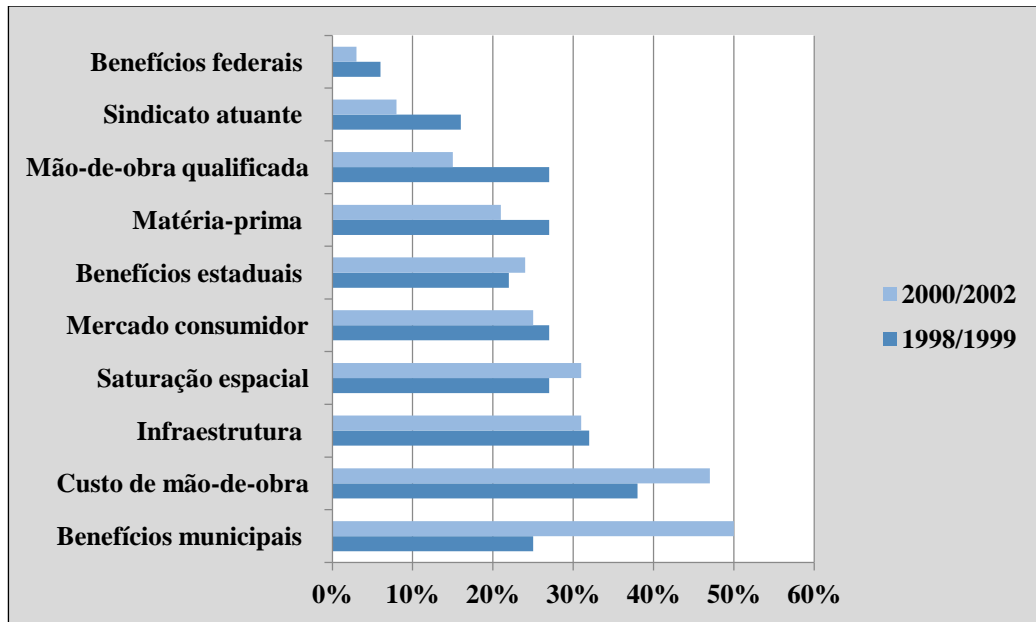


Fonte: CNI/CEPAL, 1998/1999 – 2000/2002, p. 25.

Segundo ainda a pesquisa do CNI/CEPAL (2001, p. 26), no caso das empresas que instalaram suas unidades no mesmo estado, mas em municípios diferentes (diversificação intra-estado), no biênio 1998/1999, as razões não fiscais, como por exemplo, o custo de mão-de-obra e a melhor infraestrutura aparecem como os principais fatores de mudanças das unidades produtivas para outro município do mesmo estado. Já no biênio seguinte, no que concerne aos projetos de investimentos para o período de 2000/2002, os benefícios de natureza municipal surgem como o fator mais apontado, 50% entre as empresas que instalaram novas plantas em outros municípios dentro do mesmo estado (cf. *gráfico 2 - Principais razões para instalação de unidades produtivas em outras regiões - instalações intra-estado*).

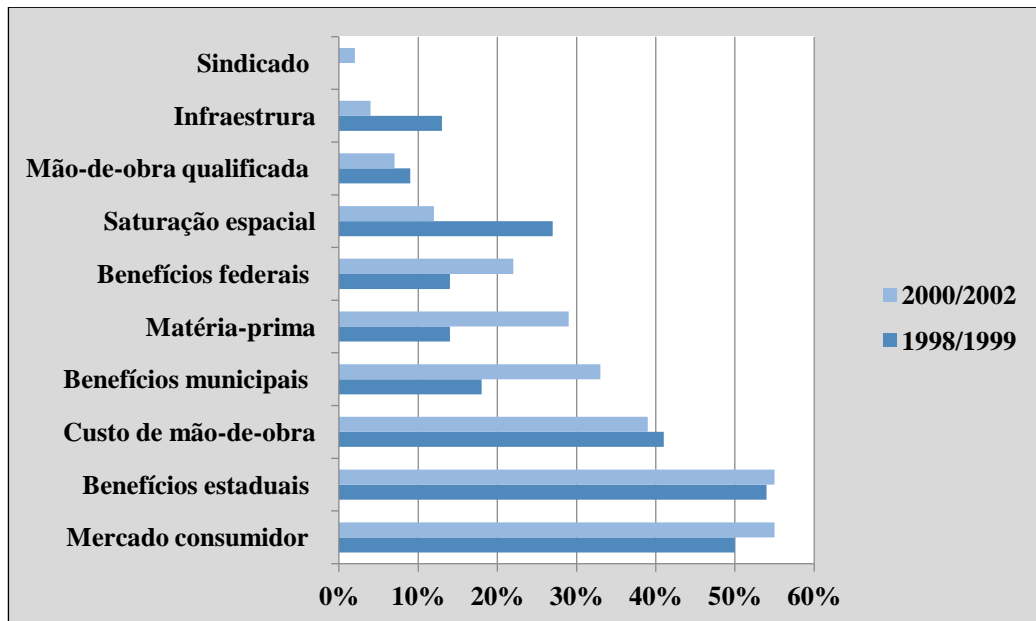
Em relação as empresas que instalaram unidades produtivas em outro estado da federação (diversificação interestado) as pesquisas apontaram, em 1998/1999, os benefícios fiscais estaduais, a proximidade do mercado consumidor e o custo de mão-de-obra como os principais determinantes para tal decisão. Em relação aos investimentos programados 2000/2002 verifica-se crescimento considerável em outras razões e não apenas os incentivos fiscais para a diversificação locacional. (CNI/CEPAL 1998/1999 – 2000/2002, p. 26) (cf. *gráfico 3 - Principais razões para instalação de unidades produtivas em outras regiões - instalações interestado*).

Gráfico 2 Principais razões para instalação de unidades produtivas em outras regiões, instalações intra-estado, 1998/1999 e 2000/2002 (BRASIL)



Fonte: CNI/CEPAL, 1998/1999 – 2000/2002, p. 27.

Gráfico 3 Principais razões para instalação de unidades produtivas em outras regiões, instalações interestado, 1998/1999 e 2000/2002 (BRASIL)



Fonte: CNI/CEPAL, 1998/1999 – 2000/2002, p. 26.

A diversificação intra-estado (mudança locacional de município dentro do próprio estado) havia se dado com maior intensidade nos Estados de São Paulo e Paraná (1998/1999) com tendência de crescimento no Estado de São Paulo (2000/2002). Já nas mudanças interestados os principais destinos dos investimentos foram os Estados do Paraná, Bahia,

Minas Gerais e Rio Grande do Sul (1998/1999) e apontavam para Bahia, Minas Gerais e Goiás no período de 2000/2002. (CNI/CEPAL 1998/1999 – 2000/2002, p. 26)

Com a análise dos gráficos 1, 2 e 3, verifica-se que as razões não econômicas e os incentivos fiscais passam a ter equivalência determinante na decisão da instalação das unidades produtivas; chamando ainda atenção para alguma redução da importância dos incentivos proporcionados pelos governos estaduais, e o crescimento da importância dos incentivos fornecidos pelos Governos Municipais. (CNI/CEPAL, 2001, p.27)

A pesquisa do CNI/CEPAL 1998-2002 reafirma o que dizia Santos no final da década de 90 (1999 e 2011 [2001] p. 112) “as mudanças de localização de atividades industriais são às vezes precedidas de uma acirrada competição entre estados e municípios pela instalação de novas fábricas e, mesmo pela transferência das já existentes.” Afirmando ainda, que essa competição era temerária, pois porções do território poderiam ver seus usos alterados a partir de uma valorização ou desvalorização que vinha acontecendo de forma cada vez mais veloz e acirrada.

Quando um governo estadual ou municipal altera alíquotas de seus impostos, através de instrumentos legais permitidos, está na verdade regulando as atividades econômicas, ainda que essas medidas se constringam aos limites do estado ou do município. Para Cataia, a guerra fiscal só existe porque os territórios são recortados politicamente, e as empresas se valem dessas fronteiras para obter “vantagens fiscais”. (CATAIA, 2001, p. 36 e p.118)

A pesquisa (CNI/CEPAL- 1998-2002) exemplifica os usos dos territórios pelo poder corporativo ao se deslocarem no território em busca de melhores “oportunidades” fiscais. Os agentes subnacionais buscam atrair investimentos para os seus territórios com a parcela de poder normativo que lhe é atribuída. As empresas mudam suas atividades de município para município dentro do próprio estado, ou de estado para estado procurando um de “pacote vantagens” que possa aumentar sua competitividade e lucro, e ganham força cada vez mais os incentivos ofertados pelos municípios.

Segundo o nosso entendimento, a guerra dos lugares aqui tratada como a guerra travada pelos municípios, tem como facilitador a guerra fiscal tributária. Esta última é proveniente da autonomia dos entes da federação de instituir e cobrar impostos de sua competência. Nesse sentido, por ter autonomia, o município pode atrair legalmente empresas para os seus territórios, mas o fazem justamente pela falta de autonomia financeira, ou seja, pela necessidade de programar alternativas para melhorar suas receitas orçamentárias.

Em contexto mais recente, posterior portanto a pesquisa do CNI/CEPAL, temos os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos estudos do Perfil dos Municípios Brasileiros. Neste são apresentados alguns dados em relação aos incentivos fiscais e a implantação de empreendimentos (2012, p. 47-48). Em 2006, 49,5% dos municípios brasileiros adotaram mecanismos de atração de empreendimentos passando para 62,9% em 2012, representando um crescimento de 27% no número de municípios que se encontram nessa situação. A partir da *tabela 1*, observa-se o crescimento entre 2006 e 2012 no número de municípios que ofertaram algum tipo de incentivo, entre os fiscais e não fiscais, levando em consideração a totalidade do território brasileiro.

Tabela 1 Número de municípios que possuem mecanismos de incentivos à implantação de empreendimentos, segundo os tipos de mecanismos utilizados, 2006 e 2012 (BRASIL)

Incentivo	2006	2012
Doação de terrenos	1.204	1.461
Cessão de terrenos	1.236	1.345
Isenção de taxas	729	1.104
Isenção de ISS	764	1.008
Isenção total de IPTU	722	1.019
Isenção parcial de IPTU	747	1.198
Adotam mecanismos	2.754	3.498

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2006/2012.

Assim, as chamadas “vantagens fiscais” acabam por propiciar o deslocamento de empresas no território em busca de diminuição de gastos, aumento de competitividade e lucro pela via do planejamento tributário. É cada vez mais freqüente a associação entre Estados e empresas, e “nesse sentido podemos dizer que o Estado governa mais para o interesse hegemônico corporativo do que para a sociedade brasileira” e a guerra fiscal é um exemplo disso. (IBAÑEZ, 2006, p. 56)

Concluimos que, a guerra fiscal na esfera estadual ou municipal traz uma série de conseqüências econômicas, políticas e sociais de grande importância para o país, pois os incentivos tributários podem configurar captação de investimentos e deflagrar a guerra dos

lugares, uma vez que diante das diferenciações tributárias algumas porções do território podem se tornar mais aptas e atrativas para investimentos do setor privado.

Iniciada a disputa todos os entes são constrangidos a participar, pois caso contrário podem perder investimentos significativos para os seus territórios. A generalização da guerra fiscal traz um efeito ainda mais perverso, pois, se todos os municípios oferecem benefícios, estes deixam de ser um atrativo para a decisão locacional e poderiam transformar-se apenas em renúncia fiscal.

2.2 TERRITÓRIO NORMADO

As condições específicas de cada lugar impõe o que Santos (1999) chamou de território como norma, cada lugar reserva sua particularidade “tendo em vista que as localizações dessas atividades são regidas e inerentes à configuração territorial”. Concomitantemente, o conjunto de normas que regulam determinado lugar impõe diferentemente condições para a realização das ações. É o que Santos determinou de território normado. (CATAIA et al, p. 03-06)

A guerra fiscal que levaria a uma possível guerra dos lugares seria produto de dinâmica propiciada pelo federalismo brasileiro nos moldes da Constituição Federal de 1988. Para compreender a participação do território na guerra fiscal municipal é necessário perscrutar a dinâmica do federalismo brasileiro.

As diversas constituições brasileiras estatuem a política da arrecadação dos impostos, demonstrando assim uma das formas do efetivo exercício do poder soberano no território. É, portanto, por meio das normas jurídicas, que a distribuição e redistribuição dos recursos entre os entes da federação ganham ou perdem autonomia num processo pendular de centralização e descentralização ao longo das constituições brasileiras.

O agente hegemônico de um território é por excelência a União. O Estado brasileiro apresenta três níveis: União, Estados-membros (e Distrito Federal) e os Municípios. A Constituição Federal de 1988 garantiu alguma autonomia e competência exclusivas para cada ente da federação, inclusive em matéria tributária. Portanto, cada ente da federação recebe poder exclusivo de tributar em determinado campo, mas essa parcela de autonomia é atribuída pelo próprio poder de soberania da União e sob a fiscalização desta.

Assim, na técnica jurídica da repartição tributária optado pelo Sistema Tributário Nacional vigente treze são os impostos previstos pela Constituição Federal e, destes, sete são de competência privativa da União (CF. art. 153), três são de competência dos Estados (CF. art. 155) e três de competências dos Municípios (CF. art. 156). Observa-se que o Distrito Federal acumulou competências tributárias municipais e estaduais, podendo criar os seis impostos respectivos, conforme se observa no quadro abaixo.

Quadro 5 Competência tributária para instituir e cobrar impostos, Constituição Federal de 1988 (BRASIL)

Competência Ordinária	Extraordinária	Residual
1) União a) II , imposto de importação b) IE , imposto de exportação c) IR , imposto sobre a renda d) IPI , imposto de produtos industrializados e) ITR , imposto territorial rural f) IOF , imposto de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários g) IGF , imposto sobre as grandes fortunas	Impostos extraordinários de Guerra (União)	Novos impostos (União): - Lei Complementar; - Novos “fatos geradores” e “base de cálculo”; - Não cumulatividade.
2) Estados a) ITCMD , imposto transmissão <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens e direitos b) ICMS , operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação c) IPVA , imposto sobre a propriedade de veículos automotores		
3) Municípios a) IPTU , imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana b) ITBI , imposto sobre transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos e sua aquisição c) ISSQN , imposto sobre serviço de qualquer natureza		
4) Distrito Federal (DF) Competência cumulativa de estados e municípios		

Fonte: Organizado pela autora com dados extraídos da Constituição Federal de 1988.

A utilização da guerra fiscal como tentativa de instrumento político de desenvolvimento industrial regional, quando analisada em termos federativos, mostra-se um processo perverso e controlado pelas grandes empresas privadas, e que na realidade faz

aumentar a dependência das unidades federativas em relação à União nas transferências intergovernamentais. (CALCIOLARI, 2006, p. 8)

É, portanto, no texto Constitucional que teremos as regras que informam a organização do Estado, e as características de várias instituições como um predomínio quantitativo de regras de estrutura. Por sua vez o “subsistema constitucional tributário” dispõe sobre “os poderes capitais do Estado” no campo tributário. (CARVALHO, 2011, p. 189-190)

Nosso ordenamento jurídico consagrou a delimitação das competências tributárias da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, esta delimitação de competências é proveniente dos princípios federativos e da autonomia dos entes. A competência tributária é a possibilidade do ente federado criar “*in abstracto*” tributos, devendo descrever legalmente suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculos e suas alíquotas. (CARRAZZA, 2001, p. 412-415)

Quem tem competência tributária poderá, por meio de decisão política a ser tomada pela entidade tributante, aumentar, diminuir, parcelar, isentar, anistiar ou não tributar, sempre levando em consideração as diretrizes constitucionais e com base em lei. A competência tributária, no Brasil, é exercida pelas pessoas políticas, ou seja, União, Estados, os Municípios e Distrito Federal. (CARRAZZA, 2001, p. 417-419)

O princípio da autonomia municipal vem contido, basicamente na Constituição Federal, nos artigos 29 e 30. Não é *clausula pétrea*, e o Congresso nacional poderia vir a aprovar emenda constitucional, que venha a diminuir, ou mesmo eliminar a autonomia municipal. Portanto, a técnica jurídica constitucional quis que o município pudesse se autogovernar sem interferência dos demais entes, dando-lhes normativamente autonomia política, financeira e administrativa. A autonomia financeira deveria³² ser alcançada por meio da arrecadação da receita de seus próprios tributos. (CARRAZZA, 2001, p. 144-158)

Ainda dentro da tecnicidade da norma, o governo federal e estadual não poderiam intervir no exercício da competência tributária dos municípios, de forma que segundo o entendimento de Carrazza (2001, p. 159-161) seriam inconstitucionais as chamadas “Lista de Serviços”, que viriam a “orientar” a tributação do ISSQN. Para ele os municípios só conseguirão exercer plenamente suas competências tributárias quando o princípio da autonomia municipal for reconhecido e respeitado.

³² Cf. sessão 4. Conforme se verificará na sessão 4 desta pesquisa, a arrecadação tributária dos municípios, mormente, os pequenos e médios, não é suficiente para a se auto-sustentarem; ainda que a participação do ISSQN venha incrementando o orçamentos dos municípios.

A normatividade constitucional, entretanto, trata o Estado federal como uma unidade homogênea, deixando as heterogeneidades regionais em segundo plano. Os desníveis e as disparidades regionais são realidades materiais dentro dos entes federados, mormente o Brasil. Estas desigualdades que compõe a federação acabam por tornar a repartição tributária uma realidade simétrica na norma, mas assimétrica quando da sua prática. Assim, mesmo diante da autonomia desejada pela Constituição as municipalidades são dependentes dos repasses intergovernamentais, e encontram na guerra fiscal um instrumento para barganhar recursos para os seus territórios.

Para assegurar que o regime federativo tenha funcionalidade e não seja mero recurso de retórica diante da diversidade federativa e em nome da coesão estatal não são raras as vezes que surgem no sistema constitucional mecanismos jurídicos voltados a acomodar a diversidade territorial. Mecanismos e instrumentos jurídicos que surgem justamente com a finalidade de proporcionar alguma harmonia jurídica na federação que é ausente em uniformidade territorial. (OLIVEIRA, 2010, p. 4)

A “assimetria de fato” do federalismo brasileiro não é uma característica exclusiva desta federação, mas sim uma assimetria presente em todos os Estados federados do mundo. No campo dos estudiosos do direito as desigualdades, própria ao território do estado federado, são denominadas “assimetria de fato” ou ainda “assimetria política”. Essas assimetrias são oriundas da existência de diversidade e desníveis em matérias culturais, históricas, econômicas, geográficas, políticas e sociais que provocam perceptíveis diferenciações dentro de uma unidade federada, mas que gozam de um mesmo enquadramento jurídico. Essas diferenças podem conduzir à realização de relações intergovernamentais inconstantes e desiguais entre os próprios entes da federação. (OLIVEIRA, 2010, p. 17)

Assim, ao ignorar e uniformizar juridicamente um território com toda desigualdades, diferenças e particularidades, invariavelmente surgem no território mecanismos e artificialidades que buscam reduzir os desníveis que tomam conta das regiões congregadas pelo laço federativo.

Em relação à forma federativa do Estado brasileiro é importante frisar que nem sempre foi assim como nos moldes atuais. A primeira Constituição brasileira de 1824 deu ao Brasil a forma de Estado unitário descentralizado. A Federação chegou ao Brasil ao mesmo tempo que a República, formalizadas pelo Decreto n.01 de 15 de novembro de 1889. Por este decreto, as províncias do Império foram transformadas nos Estados da República, ganhando autonomia. O caso brasileiro constituiu o chamado federalismo por segregação. A Constituição

de 1891 ao institucionalizar a federação seguiu o modelo federalista dualista. (FERREIRA FILHO, 1985, p. 54)

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1985, p. 54) o federalismo dualista adotado pela Constituição de 1891 era mal adaptado à profunda diversidade de condições entre as regiões do país. Para muitos dos Estados faltavam condições econômicas para adequadamente atender às tarefas que agora lhes incumbiam, o que levou ao alargamento do “fosso entre regiões ricas e regiões pobres”.

A Constituição de 1937 trouxe o enfraquecimento da forma federativa do Estado, substituindo-se o federalismo dualista pelo caráter cooperativo. Deu-se à União uma posição e uma preponderância no tratamento do interesse geral, reduzindo o papel dos Estados. Essa tendência à centralização do poder nas mãos da União não foi detida pela Constituição de 1946, sendo ainda mais acentuada com a Constituição de 1967 (FERREIRA FILHO, 1985, p. 55). Sendo então a Constituição de 1988 aquela que consagrou a forma do Estado federativo com descentralização do poder entre os entes políticos, atribuindo-lhes uma ampla gama de atribuições, bem como capacidade orçamentária, administrativa, legislativa financeira, e principalmente tributária. (AGRA, 2002, p. 113)

A forma como se dá a partilha das receitas fiscais influenciam diretamente nas finanças dos entes federados, e o que se verifica é que a centralização e descentralização das receitas nas mãos da União depende da política tributária conduzida por processos políticos dentro de um contexto histórico.

A forma federal do Estado brasileiro atualmente está postulada no *caput* art. 1º da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que os entes políticos formadores da Federação são a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Normativamente o Brasil apresenta-se mais como forma descentralizada na distribuição de competências entre os entes da federação.

Nosso federalismo nasceu instituindo não a união dos Estados, mas a divisão do poder central. Até 1930 houve certa autonomia estadual. Com a Ditadura Vargas a autonomia estadual se viu reduzida num movimento centralizador que perdurou até 1945. Nesse período de 1930-1945 verificou-se o início de um processo de desenvolvimento industrial induzido por políticas econômicas centralizadas, em detrimento de uma autonomia estadual. (CALCIOLARI, 2006, p. 14)

No período seguinte de redemocratização conhecido como Estado Novo, 1945-1954, iniciou-se uma fase de descentralização com ampliação do poder político do Estado

caracterizada pela reestruturação tributária que aumentava as transferências de receitas arrecadadas pela União aos Estados e Municípios garantindo-lhes maior autonomia. A tendência de centralização tributária é retomada em 1964 quando do regime autoritário implantado em território nacional. A partir de 1970 vê-se novamente a tendência de um processo de descentralização ressurgir culminando com a descentralização estatuída na Constituição de 1988 (CALCIOLARI, 2006, p. 14-15). Verifica-se, portanto, um processo pendular de centralização e descentralização da repartição das receitas tributária ao longo das constituições brasileira.

Assim, apesar da maior autonomia financeira e tributária dos entes federativos definida pela Constituição Federal de 1988 o descompasso entre as competências materiais e as possibilidades orçamentárias dos entes políticos, mormente os municípios, incentiva e acirra a competição interna destes entes na busca por investimentos privados. As desigualdades regionais do território enfraquecem o federalismo cooperativo adotado pela Constituição e fazem com que os entes busquem mecanismos de redução de desigualdades.

A relação de centralização e descentralização se reorganiza em cada período histórico, conforme os poderes hegemônicos são exercidos no território, trazendo distintas configurações do poder federativo nas relações entre os entes.

3 A DINÂMICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO COMO UM COMPONENTE TERRITORIAL NA PRODUÇÃO DA GUERRA DOS LUGARES

O federalismo, em sua integridade é um fato cuja complexidade denota características que transcendem o campo da conformação simultânea e harmônica do poder de unidades locais ao lado da unidade global [...] (OLIVEIRA, 2010, p.29).

O território é a base do poder político, da propriedade privada e da produção. Assim como não existe Estado sem território, não há territórios sem fronteiras políticas. O poder soberano de um Estado é exercido dentro desses limites estabelecidos pelas fronteiras externas e internas. (CATAIA, 2001)

Dentre as formas sociais existentes, a forma jurídica externada pela norma jurídica é a única que detém do ponto de vista legal força para estabelecer comportamentos por meio de sanções. Para Milton Santos, quando um espaço é submetido a um poder jurídico, a uma lei, esse espaço é normado por esse poder. (SANTOS, 1994, p. 3)

Cada vez mais os lugares apresentam-se como um conjunto de oportunidades previamente escolhidos dentre aqueles capazes de atribuir a uma dada produção uma produtividade maior. As condições locais do lugar podem contribuir para o aumento da competitividade, e dentre essas condições as normas jurídicas podem se apresentar como uma delas. (SANTOS, 1994, p. 4)

O Estado nacional é regido por normas externas e internas. As externas seriam aquelas que equacionam os poderes soberanos dentro de uma ordem global, já as internas são aquelas que estabelecem os poderes e estruturas emanados de um poder soberano dentro de um Estado territorial. Segundo Mascaro (2013 p. 65-73) as normas jurídicas não dão conselhos aos homens que a elas se submetem compulsoriamente, elas impõem os seus efeitos independentemente da apreciação ou concordância humana.

Entretanto, não podemos desconhecer que a norma jurídica é mais do que mero constituinte do direito: ela é constituída socialmente. Segundo Alysson Mascaro temos que nos atentar para o fato de que a norma é “uma forma pela qual o direito se exprime”, mas a sua constituição e sua operacionalização são provenientes de estruturas sociais, não sendo uma mera criação estatal, mas sim “um arranjo de formas sociais necessárias” (MASCARO, 2013, p. 66). A norma jurídica congela o conflito social na assimetria das desigualdades que motivaram sua construção (ANTAS JR., 2005).

As sociedades não são criadas nem necessariamente transformadas pelas normas jurídicas. Existem formas sociais por detrás das normas que alicerçam as estruturas do poder e dão sustentáculo às normas jurídicas. Assim, as normas jurídicas operariam a partir de estruturas sociais já alicerçadas. (MASCARO, 2013, p. 67-68) Porém, Mascaro ainda adverte que não podemos concluir com isso que a norma jurídica seja apenas “um derivado imediato ou lógico das formas sociais” inertes e passivas, justamente por ser um construto de um poder e uma forma de exercício do poder estatal.

As normas jurídicas operariam sempre sob a constrição de formas sociais já dadas estruturalmente, e se moveriam de modo contraditório e conflituoso, a partir de tais formas e estruturas sociais. Em contrapartida as formas sociais são também intermediadas por uma forma estatal. “Daí que a norma jurídica é estrangida por formas sociais e, ao mesmo tempo, é situada como expressão do domínio da forma política estatal.” A norma jurídica se revelaria também, como uma relação de poder. (MASCARO, 2013, p. 69-70)

O projeto político de um Estado descentralizado consubstanciado na Carta Magna, mormente a Constituição Federal de 1988, estabeleceria uma homogeneidade política a par da diversidade territorial naturalmente encontrada em qualquer federação. Assim, essa homogeneidade política gravada nas disposições constitucionais não conseguiria abranger a diversidade territorial, econômica e social da federação. (OLIVEIRA, 2010, p. 14)

É necessário questionar e refletir geograficamente esse tratamento homogêneo que propugna a Constituição Federal no pacto federativo fiscal, ou seja, na distribuição do poder de instituir e cobrar tributos distribuídos entre os entes da federação. Segundo Ricardo Victalino de Oliveira o texto constitucional deveria refletir os aspectos geográficos, históricos e sociais na fisionomia orgânica do Estado. Ou seja, segundo Oliveira o texto constitucional deve prever essas divergências territoriais principalmente para que se possa atingir o fim desejado, que seria organizar e sistematizar como um todo coeso um Estado estabelecido em um ambiente plural no qual geralmente são constituídas as federações. (OLIVEIRA, 2010, p. 14)

A evolução do federalismo brasileiro pode ser entendida como fruto da influência e do poder das elites oligárquicas. É na consolidação do texto constitucional que temos os indícios de como o Estado brasileiro usa o território para efetivar o exercício do seu poder. É, portanto, por meio da Constituição Federal, no seu pacto federativo fiscal, que temos estabelecida a distribuição e redistribuição dos recursos entre os entes, e o grau de autonomia que lhes é atribuída. (GALLO, 2011, p. XXV)

Assim, conforme explicita Cataia (2001, p. 36) “uma política econômica ditada pelo governo federal é uma forma de regulação”. Para ele quando um governo estadual ou municipal altera as alíquotas dos impostos de sua competência estariam regulando as atividades econômicas. Algumas regulações possuem um poder de alcance normativo muito maior que outras, em face da *hierarquia das normas*, desde abrangência federal até o âmbito municipal.

É importante notar que as abrangências normativas nos entes da federação, segundo a técnica jurídica, são de pluralidade de alcances, ou seja, existem aquelas que regulam todo o território ou as de aplicação apenas em parcela do território, como é o caso das legislações municipais. Os municípios além de terem todo o conjunto de normas federais e estaduais, possuem mais uma camada de regulação em seus territórios, que seriam as normas de alcance local.

Essa possibilidade jurídica de regulação local só existe pelo fato de a federação brasileira ser composta por fronteiras. Assim, cada município tem capacidade jurídica de criar leis que sejam vigentes em seus territórios, nesse contexto é que surge a guerra fiscal que se fundamenta nessa possibilidade oferecida pelos recortes políticos estatuídos pela federação. (IBAÑEZ, 2006, p.22)

3.1 A CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A possibilidade político-fiscal e o poder normativo que os municípios têm para conceder incentivos fiscais não esgota o fenômeno da guerra dos lugares. Ao contrário, segundo Pablo Ibañez (2006, p. 24) a noção de totalidade, e o entendimento da noção de território usado (SANTOS, 1999) serviriam para nos auxiliar na compreensão deste fenômeno. A guerra fiscal que levaria a uma guerra dos lugares não se encerra na autonomia dos municípios, mas nos leva a refletir nos contextos de crises ou desníveis no território brasileiro.

A noção de uso do território nos auxiliaria no entendimento de uma visão geográfica do federalismo no Brasil, ou seja, analisando os níveis políticos podemos observar um uso do território marcado pelas diversas desigualdades, técnicas, políticas e quiçá até normativas, desigualdades estas que corroboram para um uso cada vez mais corporativo do território na busca por “lugares produtivos” (SANTOS e SILVEIRA, 2011 [2001]).

O Estado brasileiro federalizou-se em 1889, formalmente pelo Decreto n.01, de 15 de novembro de 1889³³. Segundo Leonardo Quintiliano (2012, p. 18) esse processo aconteceu como influência “do ideal de prosperidade que a classe política, à época dominante, associou ao modelo estadunidense”, porém consubstanciava uma estrutura normativa que caracterizava as particularidades da vocação brasileira ditada por fatores históricos e geográficos.

O federalismo brasileiro estabeleceu-se na dialética que sustenta o federalismo, ou seja, para manter-se unificado, descentralizou-se. De início houve a descentralização do poder central. Num primeiro momento os Estados conheceram formalmente grande autonomia, em resposta aos interesses das oligarquias regionais, porém posteriormente com o intervencionismo do Estado e a instabilidade geopolítica do início do século XX inicia-se um novo período de centralização. (QUINTILIANO, 2012, p. 18)

Segundo Quintiliano (2012, p. 18) à medida que há um novo equilíbrio nos interesses oligárquicos, segue-se uma grande transformação, e o federalismo sofre novas oscilações. Assim, num segundo momento o Estado brasileiro adota um sistema de federalismo cooperativo, seguindo o modelo alemão de “repartição vertical de competências”. Quintiliano observa que o federalismo brasileiro hoje seria no entendimento de alguns juristas um tipo misto, de engenharia normativa complexa, que teria sido introduzido com o advento da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, parte da doutrina jurídica, entende a autonomia federativa própria ao federalismo brasileiro como sendo um “misto”, isso se daria ao fato da distância “entre a realidade ideal e ideia realizada”. Existiria segundo os juristas que assim interpretam o federalismo brasileiro, um desequilíbrio entre o texto constitucional e a realidade. Para estes como o texto comportaria um distanciamento entre as características iminentes de cada porção do território e o subjetivismo formal da norma, seria possível pensar em dois federalismos: um federalismo formal, que o texto constitucional prega, e um federalismo real, vivido cotidianamente. (QUINTILIANO, 2012, p. 19-20)

[...] Cada grupo de interesses possui um ideal federativo, de autonomia, mas o federalismo realizado é apenas um, resultante do equilíbrio de forças contrárias, que o Direito positiva sob a forma de uma engenharia de repartição de competências, ou - melhor seria dizer - de

³³ Art.1°. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa; art.2°. As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil; art.3°. Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais. Decreto n.1°, de 15 de novembro de 1889.

poderes. Tal processo divisório, que definirá a autonomia federativa do Estado federado, equaciona os interesses antagônicos dos diversos protagonistas do pacto federativo (sociedade civil, representada especialmente pelos grupos econômicos e a sociedade política, com destaque às elites políticas regionais”. Assim os grupos menos contemplados na equação de interesses que resulta no pacto federativo atual, assim como para cada espírito subjetivo, o federalismo realizado é um “mito”, distante que está no modelo idealizado. (QUINTILIANO, 2012, p. 19)

3.1.1 PRIMEIRA REPÚBLICA OU REPÚBLICA VELHA

De início as origens do governo brasileiro foram centralizadoras. Primeiramente no Brasil Colônia, e posteriormente, com a independência em 1824³⁴. Com o advento do Ato Adicional de 1834 as províncias receberam algumas concessões, porém, em 1841, há uma restauração conservadora. Ao Imperador era permitido engendrar a arquitetura política que entendesse adequada, nesse quadro de centralismo é que ocorriam as articulações das elites locais. (ALMEIDA, 1999 e RODRIGUES, 1995)

O sistema federal brasileiro é oficialmente adotado no ano de 1889 vindo a ser detalhado na constituição de 1891, na qual ficou definida a estrutura federativa representando uma quebra na tradição unitarista imperial. Assim, por meio de um decreto, foi instituído o federalismo no Brasil (Decreto n.1º, de 15 de novembro de 1889). Este evento³⁵ fruto de um momento histórico ficou conhecido como República Velha ou Primeira República. (CARLOTO, 2014, p. 62-63)

O federalismo brasileiro embora inspirado no modelo do federalismo norte americano se estabelece de forma distinta em nosso território. A federação brasileira aflora do poder central na fragmentação do todo, ou seja, temos “a criação de unidades federadas frente ao Estado”. Nos EUA, por sua vez, os estados constituídos separadamente já existiam em suas autonomias e o federalismo se deu para a junção e formação de um Estado para a defesa do

³⁴ A primeira Constituição do Brasil foi outorgada pelo Imperador do Brasil, D. Pedro I, em 23 de março de 1824. Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824.

³⁵ Fabrício Gallo (2011) em sua tese de doutoramento propõe interpretarmos o advento da federação como um evento, para ele: “Para captar as características fundantes da federação no período atual, propomos interpretá-la teoricamente como um evento, pois mesmo tendo sua origem jurídica na Constituição Republicana de 1891, sua instituição foi fruto de um conjunto de ações anteriores mesmo ao Texto de 1891 – conforme Santos (2002, p. 148) “os eventos também são ideias e não apenas fatos” e para se manter, necessita de normas de atualização”. (GALLO, 2011, p. 24-25)

todo, na construção de uma nação soberana. (CARLOTO, 2014, p. 64) Para Abrucio, estudioso desse tema:

Ao contrário da experiência americana, em que havia unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, no Brasil, como notara Rui Barbosa, “[...] tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes de ter as partes”. E mais: o federalismo brasileiro, nasceu em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um sentido especial a palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro, que persiste até hoje. (ABRUCIO, 1998, p. 32)

Porém a luta pela autonomia provincial em termos financeiros mobilizava de maneira diferenciada as províncias. Para Abrucio as desigualdades econômicas e regionais, já no início da República “impossibilitou a união de todas as províncias em torno de um projeto comum de reforma tributária.” Para este autor o descontentamento das províncias com a centralização monárquica, em termos políticos e financeiros, contribuiu para decadência do Império. (ABRUCIO, 1998, p. 32-33)

As províncias tinham interesse e situações econômicas bem diversas, eliminar a centralização fiscal era interesse de todas, porém as províncias se acusavam mutuamente acerca de quem se beneficiava da estrutura tributária do Império.

A bandeira da autonomia financeira beneficiará desigualmente as unidades da Federação, pois o projeto de discriminação das rendas vitorioso na Assembléia Constituinte trará ganhos basicamente aos estados exportadores – São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas. O conceito de autonomia financeira servirá basicamente aos estados mais ricos – particularmente São Paulo – deixando claro o caráter originalmente hierárquico da Federação brasileira. (ABRUCIO, 1998, p. 33)

Segundo Torres (1969 apud GALLO, 2011, p. 29) a ideia de federalismo no Brasil se construiu em meio aos interesses das elites de preservar seus *status quo* de dominação. Em um ambiente onde predominava fortes tensões provenientes de exclusão social e o esgotamento do regime escravista, o federalismo fora difundido como um mecanismo capaz de conter as instabilidades territoriais oriundas dos regionalismos e promover a unidade do país, uma vez que a fragmentação territorial não correspondia aos interesses das elites.

Segundo Wanderley Santos (1978, p. 39) a partir do estabelecimento da República, o que se viu no Brasil foi “um sistema confederativo de satrapias regionais”, onde o Governo Federal representava um mecanismo para a promoção dos anseios das elites locais dos estados. Para Gallo (2011, p. 30) poderíamos considerar esse fato como uma das facetas do território se impondo como norma, “uma “barreira” ao livre exercício do poder centralizado”.

Segundo Gallo (2011, p. 30) a dialética entre norma e normado (SANTOS, 1994) pode ser entendida como uma manifestação das mudanças do território e como essas mudanças propiciam um rearranjo da organização política e social da nação.

Ao longo de todo o século XIX percebeu-se que, simultaneamente, o território como norma prescinde de um território normado, isto é, de um conjunto de novas normatizações que visam regular o funcionamento dessas relações. Para Silveira (2000, p. 121) “molde para a ação, a norma, em decorrência, é criadora de território, mas este também constitui, através de seu uso, uma norma para a ação. (GALLO, 2011, p. 30)

Assim, o federalismo vinha a favor dos interesses das elites locais e regionais, em sentido oposto ao que deveria ser um ideal republicano. Após a Proclamação da República surge um federalismo ainda estruturado no poder das antigas elites do período do Império distorcendo os ideias republicanos e reforçando os favoritismos individuais. (ARAÚJO, 2009, p. 46)

Em relação a desejada autonomia dos entes federativos, a repartição tributária decorre diretamente da forma federativa de Estado. Essa autonomia seria instrumentalizada com a obtenção de recursos próprios, por meio de impostos de suas respectivas competências, bem como frações de recursos provenientes de outros entes. A atual estrutura tributária de competência para repartição de tributos possui herança dos sistemas tributários estabelecidos pelas constituições anteriores. Podemos observar no *quadro 7* uma forma como se alicerçava o sistema tributário implementado por nossa primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Quadro 6 Impostos da Constituição de 1891 (BRASIL)

Organização Federal		
Art.1º. A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa do Brasil, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.		
Art.2º. Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der a execução ao artigo seguinte.		
Competência para arrecadação de tributos		
União (art.7º)	Estados (art.9º)	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a importação de procedência estrangeira; • Direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como as estrangeiras que já tenham pago impostos de importação • Taxas de selo; • Taxas dos correios e telégrafos federais; • Imposto de renda (criado na década de 1920); • Imposto sobre consumo (criado na década de 1920). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre exportação de mercadorias de sua própria produção; • Sobre imóveis rurais e urbanos; • Sobre transmissão de propriedade; • Sobre indústrias e profissões; • Taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia; • Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios 	<p>Não possuíam competência tributária para arrecadar tributos.</p>

Fonte: Organizado pela autora com dados extraídos da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891, e emendas posteriores.

A República Velha foi marcada pelo predomínio do que ficou conhecido como “política do café com leite”³⁶, a partir do governo de Campos Sales, Minas Gerais e São Paulo, se revezaram definindo os próximos presidentes subjugando os interesses dos demais membros da federação, que se tornavam dependentes economicamente do Tesouro Nacional ou se recorriam do Coronelismo para salvaguardar os interesses locais. (ARAUJO, 2009, p. 46)

³⁶ “A Constituição do poder nacional, por meio das eleições presidenciais, passava por um acordo entre os principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, e mais especificamente pelos governadores desses estados. Os estados médios, como Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia, influenciavam o pleito nacional à medida que houvesse alguma dissensão entre os parceiros do pacto do “café com leite”. Em apenas uma eleição, a de Hermes da Fonseca, o esquema não funcionou plenamente. Mas a definição do poder nacional passava ainda pelo controle do Legislativo Federal pelos governadores. Como os deputados se elegiam em pleitos determinados pelos Executivos estaduais, de forma legal ou não, as bancadas no Congresso tornaram-se retratos do poder dos chefes políticos estaduais (TORRES, 1961, p. 162 apud ABRUCIO, 1998, p. 35)

No plano nacional tínhamos o “pacto da política dos governadores”; no nível estadual o que vigorava era o compromisso entre o poder público estadual e os “coronéis”. Os municípios por sua vez legalmente possuíam pouca autonomia política e financeira, o que redundava em dependência política e econômica do poder local para o governador (ABRUCIO, 1998, p. 38). “Esse era um sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido”. (LEAL, 1986, p. 252 apud ABRUCIO, p. 38)

Assim, o federalismo da Primeira República ou República Velha não conseguiu estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os Estados. O que predominou foi um desequilíbrio federativo. Minas Gerais e São Paulo, como dois estados fortes, contra a União e todos os demais estados fragilizados que sobreviviam graças ao auxílio do Tesouro Nacional. Sem real autonomia, tornar-se-ia improvável a implementação de um federalismo nos moldes daqueles já existentes.

3.1.2 SEGUNDA REPÚBLICA E ESTADO NOVO: CENTRALIZAÇÃO NORMATIVA DO FEDERALISMO

A Revolução de 1930 inaugurou um novo período ao federalismo brasileiro, muito mais centralizador do que o período anterior. Segundo Rui Barbosa (apud CARLOTO, 2014, p. 67) o desejo e o esforço por uma federação autêntica ruía com o golpe de 1930.

Queríamos uma federação sem plágio, absolutamente original, nunca experimentada, virgem, como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que de saná-la, impregnando-a no ambiente da União, uma federação, em suma, encerrada implacável no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sobras da sua renda da inteligência do Tesouro Nacional. Vêde este abismo entre a solidez prática daqueles saxônicos, educados no governo de si mesmos, que fundavam, a poder de bom senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas na história, e o descontentamento da nossa avidez. Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação, que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes. (BARBOSA, 1890, p. 151 apud CARLOTO, 2014, p. 67)

Assim, o federalismo brasileiro do período de 1930 até 1945 sob o Governo de Getúlio Vargas foi definido por um federalismo centralizador, anulando o sistema de acordos comuns firmados ao longo da Primeira República. A responsabilidade pelas engrenagens econômicas do país são assumidas pelo Governo Central, não que se ausentassem forças

políticas oligárquicas e coronelismo, mas estes precisavam ser barrados de modo que o federalismo pudesse prosperar. (ARAUJO, 2009, p. 47)

Foi um período marcado pelo contínuo fortalecimento do Estado Nacional, e que ficou conhecido como Varguista-desenvolvimentista. O Estado tornou-se o principal pólo irradiador do desenvolvimento econômico, as relações entre a sociedade e o Estado no que concerne à regulação do mercado de trabalho se transformam, bem como as relações entre o setor público e os grupos econômicos privados. (ABRUCIO, 1998, p. 41)

No federalismo desenvolvimentista o fortalecimento do Poder Executivo Federal se deu administrativa e financeiramente modificando a relação do Poder Central e as unidades estaduais, houve um maior controle das pressões regionais “a forma de intervenção econômica [...] forneceu suporte financeiro ao centro político varguista, ao passo que o modelo varguista viabilizou os pactos políticos necessários para a construção do Estado desenvolvimentista”, mas esse desenvolvimento também se deu por intervenções externas. (ABRUCIO, 1998, p. 42)

Neste período o Congresso Nacional e as Assembleias Estaduais foram fechados por Getúlio Vargas, que substituiu os governadores eleitos por interventores. Para Carloto “um dos atos mais simbólicos do governo de Getúlio Vargas contra os interesses regionais foi queimar as bandeiras estaduais em praça pública”. O federalismo está alicerçado no pacto entre as unidades federadas representando este um ato centralizador que visava extirpar com a federação. Os governos subnacionais perderam receitas para o poder central (na figura do governo federal), que também ficou competente para legislar sobre as relações fiscais externas e entre estados, atingindo assim, a essência do federalismo. (CARLOTO, 2014, p. 67-68)

Segundo Abrucio (1998, p. 47) no federalismo Varguista-desenvolvimentista a “representação dos interesses econômicos seria feita pela via burocrática-corporativa” os estados veriam suas autonomias reduzidas, que chegavam a ser menores até do que as províncias do Império. Assim temos que, se na Primeira República o federalismo dissociou-se da República, “no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido.”

Quadro 7 Impostos da Constituição de 1934 (BRASIL)

Organização Federal		
<p>Art.1º. A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.</p>		
<p>Art.13, caput. Os municípios serão organizados de forma que lhe fique assegurada a autonomia em tudo o quanto lhe respeite ao seu peculiar interesse; [...]</p>		
Competência para arrecadação de tributos		
União (art.6º)	Estados (art.8º)	Municípios (art.13 §2º)
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; • De consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão; • De rendas e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda celular de imóveis; • Transferências de fundos para o exterior; • Sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal; • Nos Territórios, ainda, os que a Constituição atribui aos Estados: cobrar taxas telegráficas, postais e outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, e às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • Transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>; • Transmissão de propriedade imobiliária <i>inter vivos</i>, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade; • Consumo de combustíveis de motor de explosão; • Vendas e consignação efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual; • Exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento <i>ad valorem</i>, vedados quaisquer adicionais; • Indústrias e profissões; • Atos emanados de seu governo e negócios de sua economia ou regulados por lei estadual; • Cobrar taxas de serviços estaduais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impostos de licenças; • Imposto predial e territorial urbano; • Imposto sobre diversões públicas; • O imposto cedular sobre a renda de imóveis; • As taxas sobre serviços municipais.

Fonte: Organizado pela autora com dados extraídos da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934.

No plano normativo, o sistema tributário de repartição de receitas entre os entes federativos, observa-se que há alteração entre a Constituição de 1891 (cf. *quadro 7*) e a Constituição de 1934 (cf. *quadro 8*), já entre a Constituição de 1934 e a de 1937 (cf. *quadro 9*) nota-se pouca alteração normativa no sistema de repartição. A Constituição de 1937 fora outorgada pelo presidente Getúlio Vargas com a instituição do Estado Novo e nesse período há o fortalecimento do governo central e perda de algumas receitas dos Estados e dos Municípios em favor da União (cf. *quadros 8 e 9*)

Entre a Constituição de 1891 e a Constituição de 1934 o país atravessou importantes transformações, podemos citar como exemplos: a aceleração no processo de industrialização e um novo padrão de organização econômica visando uma atividade industrial voltada ao mercado interno, o que propiciou uma maior arrecadação de tributos no comércio interno do que externo. Estas alterações culminaram na necessidade uma alteração do sistema tributário. (GALLO, 2011, p. 42)

Observa-se com a leitura do *quadro 8* que com o advento da Constituição de 1934 aos municípios fica, normativamente, garantida a autonomia tributária a partir de tributos de arrecadação própria. É também a partir do texto constitucional de 1934 que são adotados pela primeira vez instrumentos constitucionais de transferência de arrecadação tributária entre as esferas de governo.

Pode-se observar que o federalismo da Segunda República não foi uma mera repetição do federalismo da Primeira República. Segundo Abrucio (1998, p. 49) Vargas deixaria um legado para o período seguinte, nele a Constituição do Estado-desenvolvimentista havia criado uma estrutura estatal centralizada em que os interesses econômicos principais estavam representados pelos empresários e pelos trabalhadores.

O legado de Vargas deixava para o período de 1945-1964, segundo Abrucio (1998, p. 49-50), os seguintes aspectos: o fortalecimento da União e da Presidência da República. A Presidência se tornou suporte da estrutura burocrática do Estado desenvolvimentista. As Forças Armadas que deram suporte para Vargas em 1937 se consolidariam no período de 1945-1964 como o Poder Moderador do Sistema Político. Vargas deixou também como legado o estabelecimento de uma ideologia nacionalista que teve forte impacto na política de vários grupos de ideologias diversas. Entre 1945-1964 a federação se tornaria mais equilibrada, mas São Paulo continuaria como grande mantenedor do avanço da economia nacional.

Quadro 8 Impostos da Constituição de 1937 (BRASIL)

Organização Federal		
<p>Art.3º. O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política territorial.</p>		
<p>Art.26. Os municípios serão organizados de forma que lhe fique assegurada a autonomia em tudo o quanto lhe respeite ao seu peculiar interesse; [...]</p>		
Competência para arrecadação de tributos		
União (art.20)	Estados (art.23)	Municípios (art.28)
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; • De consumo de quaisquer mercadorias; • De rendas e proventos de qualquer natureza; • Transferências de fundos para o exterior; • Sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal; • Nos Territórios, ainda, os que a Constituição atribui aos Estados: cobrar taxas telegráficas, postais e outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, e às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • Transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>; • Transmissão de propriedade imobiliária <i>inter vivos</i>, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade; • Vendas e consignação efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual; • Exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento <i>ad valorem</i>, vedados quaisquer adicionais; • Indústrias e profissões; • Atos emanados de seu governo e negócios de sua economia ou regulados por lei estadual; • Cobrar taxas de serviços estaduais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impostos de licenças; • Imposto predial e o territorial urbano; • Imposto sobre diversões públicas; • As taxas sobre serviços municipais.

Fonte: Organizado pela autora com dados extraídos da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 10 de novembro de 1937.

3.1.3 REGIME LIBERAL POPULISTA

Os anos entre 1945 e 1964 marcam novamente um novo momento do federalismo no Brasil. Getúlio Vargas é deposto em 1945, e em seguida tem início um novo período de regime democrático no país. Para Abrucio (1998, p. 48-49) esse período é marcado por um retorno do federalismo como um preceito-político constitucional, retomando-se as eleições para os cargos do Executivo e Legislativo em todas as escalas subnacionais, inclusive municipal.

A Constituição de 1946 inovou ao aumentar a autonomia política financeira dos municípios, que havia sido reduzida nas Constituições anteriores. As relações entre os entes da federação se tornaram mais equilibradas, e os estados recuperaram sua autonomia. A União aumenta seu poder se comparado com o poder que possuía na Primeira República, e perdem força Minas Gerais e São Paulo³⁷. (ABRUCIO, 1998, p. 49-50)

Assim, a redemocratização no final do Estado Novo marcou um período que culminou após 1945 em uma fase de descentralização e ampliação do poder político estadual. Por meio da reestruturação tributária há um aumento das transferências de receitas por parte da União aos Estados e municípios, na intenção de atribuir-lhes maior autonomia (CALCIOLARI, 2006, p. 14). O federalismo é um sistema de organização política do território que sempre esteve estruturado para a manutenção do poder local/regional e das elites. Assim, as transferências intergovernamentais viriam a auxiliar na autonomia, mas não solucionavam os problemas de ordem socioespaciais. (CARLOTO, 2014, p. 69)

Para Camargo (2003) o período de 1945-1964 fica marcado pela ampliação do poder político dos Estados e pela reestruturação tributária, aumento de transferências das receitas arrecadadas pela União aos Estados e municípios, com maior autonomia fiscal e orçamentária dos entes federados. Nesse período há um fortalecimento do eixo nacional do sistema político. Acontece a abertura política que trouxe de volta a influência aberta do regionalismo na política nacional, com uma nova política dos governadores. As relações federativas se tornaram mais equilibradas e os Estados recuperaram sua autonomia, com a União aumentado o seu poder de ação. (GALLO, 2011, p. 50)

³⁷ “[...] embora o crescimento econômico continuasse concentrado no Sudeste, particularmente em São Paulo, alguns fatores aumentaram a multipolaridade do sistema, rompendo-se com a bipolaridade característica da República Velha.” (ABRUCIO, 1998, p. 50)

A Constituição de 1946 teve uma vigência longa, de 1946 a 1967. Segundo (GALLO, 2001, p. 47) o texto Constitucional de 1946 foi o responsável por erigir pela primeira vez na história do federalismo brasileiro o município ao *status* de ente federado. A sua vigência resistiu a várias crises políticas: o suicídio de Getúlio Vargas, a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart.

No que diz respeito ao padrão do sistema de arrecadação tributária, este não se altera muito em relação ao período anterior (1930-1945). Porém segundo Conti (2001, p. 64) foi a partir da Constituição de 1946 que o sistema tributário sofreu alterações e adaptações no sistema de repartição tributária, promovidas por modificações parciais, até que se chegasse ao sistema atual da Constituição de 1988.

Gallo (2011, p. 48) observa que neste período o país passava por profundas alterações, que ampliavam o processo de urbanização e as estruturas produtivas e tecnológicas no território. Estas mudanças se refletiriam nas alterações das estruturas do poder político e financeiro do Estado nacional.

Segundo Santos e Silveira (2001 [2011], p. 43-45) é a partir de 1945 e 1950 que a indústria brasileira ganha novo fôlego, e São Paulo se estabelece como a metrópole fabril do país. É um período em que há a consolidação da hegemonia paulista e um aumento dos investimentos. A modernização do país que já havia tido início no regime de Getulio Vargas facilitariam a concentração de riquezas na formação socioespacial.

De acordo com Adriana Bernardes e Eliza de Almeida (1997, p. 18-24 apud SANTOS e SILVEIRA, 2001 [2011], p. 43) registravam-se no Brasil, em 1950, 71.027 estabelecimentos industriais e 1.295.286 pessoas ocupadas. Nesse período as micro firmas e de pequeno porte representavam 97,7% dos estabelecimentos. São Paulo tinha então 3 milhões de habitantes e concentrava 32,4% dos estabelecimentos industriais. A política cambial favorecia a indústria em detrimento das demais atividades econômicas.

Para Carvalho (2002 apud GALLO, 1998, p. 48) entre os anos de 1946-1966 o Brasil passou a ter uma ampla base industrial-urbana e a arrecadação interna dos impostos passava a se tornar relevante fonte de receita. Neste período o imposto de consumo representava 40% da receita total da União, o imposto de vendas e consignações correspondia por cerca de mais de 60% da receitas dos Estados, e o imposto de indústrias e profissões 45% da receita dos municípios. Esses impostos correspondiam a 65% da receita tributária do país.

Para Abrucio (1998, p. 56-57) 1945-1964 foi um período marcado por desigualdades regionais no campo das relações intergovernamentais; a União distribuía recursos de forma individualizada e desordenada. Instalou-se, portanto, uma relação de cooptação entre o Poder Central e boa parte das oligarquias regionais.

Com o aumento dos núcleos regionais do poder houve o aumento dos pedidos de recursos ao Governo Federal. Iniciou-se uma relação federativa que corroía os alicerces do Estado-desenvolvimentista. Em princípio o Estado conseguiu acomodar os diversos interesses, mas com o tempo se tornou insustentável equacionar os interesses do Poder Central e os dos Governos subnacionais. Uma reforma nas relações federativas se tornou imprescindível, porém, o período democrático não seria capaz de implementá-la, acontecendo posteriormente por vias autoritárias pelos militares. (ABRUCIO, 1998, p. 57)

Foi em 1947 que teve início o registro sistemático das contas nacionais do Brasil. A partir da tabela podemos observar que ao longo do tempo, a carga tributária tem mostrado uma tendência ascendente. Embora o crescimento seja paulatino, nota-se em dois períodos um crescimento mais elevado, em 1967/1969 e 1994/2000, sendo que, o primeiro refere-se a uma reforma tributária e o segundo a estabilização da economia como consequência do Plano Real. (BNDES, FINAME e BNDESPAR, 2001, p. 01-04) Observa-se, portanto, a partir da tabela a evolução global da receita tributária entre os anos de 1947 e 2000.

Tabela 2 Evolução da Carga Tributária Global - 1847-2000* (BRASIL)

ano	carga	ano	carga	ano	carga	ano	carga
1947	13,8	1961	16,4	1975	25,2	1989	24,1
1948	14,0	1962	15,8	1976	25,1	1990	28,8
1949	14,4	1963	16,1	1977	26,1	1991	25,2
1950	14,4	1964	17,0	1978	25,7	1992	25,0
1951	15,7	1965	19,0	1979	24,7	1993	25,8
1952	15,4	1966	20,9	1980	24,5	1994	29,8
1953	15,2	1967	20,5	1981	25,3	1995	29,4
1954	15,8	1968	23,3	1982	26,3	1996	29,1
1955	15,0	1969	24,9	1983	27,0	1997	29,6
1956	16,4	1970	26,0	1984	24,3	1998	29,6
1957	16,7	1971	25,3	1985	24,1	1999	31,6
1958	18,7	1972	26,0	1986	26,2	2000e*	32,6
1959	17,9	1973	25,0	1987	23,8		
1960	17,7	1974	25,1	1988	22,4		

Fonte: VERSANO et al apud BNDE, FINAME, BNDESPAR. Secretaria para Assuntos Fiscais - SF, 2001, p. 4.

*e/estimativa preliminar

O início da década de 1960 ficou marcado por uma grave crise econômica como fruto de um crescimento econômico intenso, mas em desequilíbrio, de modo que o do período de 1945-1964 encerra-se com o golpe militar de 1964. E um novo ciclo de centralização e intervencionismo tem início a partir de então. (CAMARGO, 2003)

3.1.4 DO GOLPE MILITAR DE 1964 AO DECLÍNIO DO REGIME AUTORITÁRIO

Com o golpe de 1964, João Goulart foi deposto, e as instituições democráticas oriundas do texto constitucional de 1946 foram suspensas. O regime militar tem como objetivo romper com a política nacionalista de “esquerda”. O Brasil passa a ter um regime autoritário de governo e, mais uma vez na história do federalismo brasileiro, novos arranjos que afetam o território nacional.

Segundo Gallo (2011, p. 50-51) em agosto de 1964 foi lançado pelo Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica (PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo) com o objetivo de direcionar a política econômica e social do Brasil de 1964 à 1967. Dentre

as diversas posturas para a consecução do Plano de Ação, propôs a reformulação do sistema tributário, com a conseqüente centralização da arrecadação na esfera do Governo Federal.

Assim, o golpe que derrubou Goulart em 1964, visava implementar reformas que a elite das forças e setores dominantes da elite acreditavam ser imprescindíveis para a retomada do crescimento econômico. A reforma fiscal de 1966-67 seguiu tendências centralizadoras, e concentrou os recursos na esfera federal. As reformas buscavam: eliminar o déficit do governo federal, promover o desenvolvimento regional, proporcionar maior flexibilidade para o crescimento, estabilização, diminuir as discrepâncias regionais tributárias e igualar a repartição de recursos entre os três níveis de governo. (PIRES, 1996, p. 150-151) Observa-se com tabela como se deu distribuição dos recursos entre os entes da federação no período entre 1964 e 1980.

Tabela 3 Distribuição dos recursos entre as três esferas de governo (%) 1964/1980* (BRASIL)

Ano	União	Estados	Municípios
1965	39,6	48,5	11,9
1966	39,0	48,1	12,9
1967	40,2	46,0	13,8
1968	36,0	46,4	17,6
1969	40,2	42,9	16,9
1970	45,4	40,1	14,5
1971	45,0	40,7	14,3
1972	46,8	39,4	13,8
1973	48,8	37,5	13,7
1974	49,4	36,9	13,7
1975	50,5	36,0	13,5
1976	51,8	33,5	14,7
1977	47,6	37,5	14,9
1978	44,0	40,0	16,0
1979	47,6	35,2	16,3
1980	49,3	35,5	15,2

Fonte: PIRES, 1996, p.151.

*Recursos efetivamente existentes, isto é, descontadas as transferências entre níveis de governo.

O período pós 1964 até o advento do texto constitucional de 1988 marcou a passagem de um “modelo unionista e autoritário”³⁸ de relações intergovernamentais para outro estadualista e circunscrito a um regime democrático”. Houve a transformação da estrutura do poder federativo com o fortalecimento dos Estados e dos Governadores seguida do enfraquecimento da União e da Presidência da República. (ABRUCIO, 1998, p. 59)

Segundo Oliveira (1998, p. 8 apud MIRANDA e OLIVEIRA, 2010, p. 53) as mudanças ocorridas no sistema tributário pós 1964 sucederam o golpe conservador que foi o ápice de um trabalho “subterrâneo”, desenvolvido em conjunto por representantes das classes dominantes em aliança com militares e alguns segmentos específicos da sociedade.

Os Estados sofreram uma diminuição de autonomia sob a égide da Constituição de 1946, até certo ponto em virtude da criação de organismos regionais, como também da municipalização. Os Estados viram sua situação se agravar com a promulgação da Emenda Constitucional n.05 de 1961, que alterava a técnica de repartição dos tributos federais, favorecendo os municípios. (LOBO, 2006, p. 201)

Para Barroso (1982, p. 157) a Constituição de 1946, vigente até a promulgação da Constituição de 1967 protagonizou um fenômeno contraditório no federalismo brasileiro: “De um lado, uma evidente centralização e, de outro, o fortalecimento dos municípios. Mais uma vez os grandes prejudicados foram os Estados: às suas expensas, aumentou-se a competência da União e se conferiu maior autonomia aos municípios.”

O regime militar não promulgou de imediato uma nova Constituição, que só aconteceu em 1967, seguida de longas emendas constitucionais em 1969. Segundo Rezende (2001, p. 382) a reforma tributária de 1967 possibilitou a concentração das competências tributárias na União, porém instituiu um inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, que tinha como escopo beneficiar Estados menos desenvolvidos e municípios menos populosos.

A Emenda Constitucional n.05 de 1961 modificou a distribuição de competências tributárias, atribuindo aos municípios a competência para a instituição do imposto territorial rural e do imposto da propriedade imobiliária *inter vivos*, impostos estes que pertenciam aos

³⁸ O “modelo unionista autoritário” é um paradoxo aos padrões do federalismo republicano. “Não havia autonomia dos entes federativos e as relações intergovernamentais obedeciam ao princípio da subordinação e não ao da competição-cooperativa. A republicanização da política estadual não foi um objetivo perseguido; ao contrário, mantinha-se um esquema de patronagem entre o Governo Federal e a elite política local para garantir maiores governistas no congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas”. (ABRUCIO, 1998, p. 107)

Estados. Porém a Emenda Constitucional n.10 de 1964 retoma a competência da União para instituir o imposto territorial rural, determinando que o produto da arrecadação fosse entregue aos municípios onde estivessem localizados os imóveis. (CONTI, 2001, p. 65)

Sobrevieram novas modificações pela Emenda Constitucional n.18 de 1965, que teve como escopo reformular o sistema tributário então vigente. Por meio dessa Emenda foi redefinida a repartição de competências tributárias, couberam aos municípios os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, e parte do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e o imposto sobre serviços de qualquer natureza. (CONTI, 2001, p. 65)

Para Conti (2001, p. 65) a grande novidade da Emenda Constitucional n.18/1965 foi a criação dos Fundos de Participação dos Municípios, introduzindo no federalismo fiscal brasileiro o sistema de participação indireta na arrecadação. No sistema de participação indireta, do produto dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados 80% ficaria com a União, e os outros 20% seriam distribuídos aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal, e Municípios, na proporção de 10% para cada fundo.

Outra participação indireta era prevista para os impostos especiais da União, que também tinham sua receita repartida: do total arrecadado, 60% do que incidisse sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes, e energia elétrica, e 90% do que incidisse sobre operações relativas a minerais, seriam distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, proporcionalmente à respectiva superfície e à produção e ao consumo, nos respectivos territórios, dos produtos tributados. (CONTI, 2001, p. 66)

As reformas estruturais implementadas a partir de 1964, sobretudo as oriundas do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), tinham um intuito centralizador que visava a tentativa de modernização e adequação de mecanismos financeiros a situação econômica vigente, caracterizada por um processo inflacionário e por uma retomada do desenvolvimento. A centralização de recursos na esfera federal culminava em perda de autonomia financeira das esferas subnacionais. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008, p. 528)

Segundo Giambiagi e Além (2008) em 1960 o governo federal, os Estados e os municípios tinham participação em 64%, 31% e 5% da arrecadação total, respectivamente. Após as transferências fiscais, tais percentuais pouco oscilavam, passando a 60%, 34% e 6%, na mesma ordem.

Em 1967 sobreveio uma nova Constituição, promulgada em 24 de janeiro. Surgem novas alterações na estrutura da repartição de receitas entre os entes federados. Vejamos a seguir o *quadro 10* que sintetiza as mudanças ocorridas na estrutura de repartição de receitas após a reforma de 1967.

Quadro 9 Os impostos na reforma tributária de 1965/1967 (BRASIL)

Antes da reforma	Após a reforma
<p>FEDERAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposto de importação • Imposto de consumo • Impostos únicos • Imposto de renda • Imposto sobre transferências • Impostos sobre negócios • Impostos extraordinários • Impostos especiais 	<p>FEDERAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposto ao comércio exterior (exportação e importação) • IPI • Impostos únicos • Imposto de renda • IOF de fundos para o exterior • Impostos extraordinários • Outros (transportes, comunicações, etc)
<p>ESTADUAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre vendas a varejo • Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> • Imposto sobre expedição • Imposto sobre atos regulados • Impostos especiais 	<p>ESTADUAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • ICM • Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e <i>causa vivos</i>
<p>MUNICIPAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposto territorial rural • Imposto de transmissão <i>causa vivos</i> • IPTU • Imposto de indústria e profissões • Imposto de licença • Imposto sobre diversões públicas • Imposto sobre atos de economia 	<p>MUNICIPAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • IPTU • ISS

Fonte: DORNELLES, 1984 (apud GIAMBIAGI e ALÉM, 2008, p. 249)

Assim, conclui-se que o federalismo desse período foi marcado por uma centralização, a cooperação entre os entes federados e a União do período anterior deu lugar a uma subordinação dos entes ao controle financeiro, administrativo e político do Governo Central. Depois da reforma tributária as receitas eram controladas quase que exclusivamente pelo Governo Central; Estados e Municípios dependiam das transferências que a União lhes

destinava, não raro passando por critérios submissos aos seus mandos políticos e administrativos.

João Baptista Figueiredo foi o último presidente militar eleito de forma indireta, no final de 1970, com a promessa de intensificar o processo de abertura política: “É para abrir mesmo, e quem quiser que não abra, eu prendo. Arrebento. Não tenha dúvidas.”³⁹ Passa-se a mais um processo de “metamorfose” da federação brasileira. (CARLOTO, 2014, p. 73)

Segundo Abrucio (1998) no final da década de 1970 e começo de 1980 o sistema político do regime militar começa a se desintegrar e inicia-se uma crise financeira do Governo Federal. Os Governos Estaduais passam a ter eleições diretas e ocorre a revogação dos Atos Institucionais, iniciando uma transição para uma democracia que viria a culminar com a Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 vem com o objetivo de recompor o federalismo e a descentralização do poder. Tem início mais um novo período do federalismo brasileiro, resultado de forças descentralizadoras com grupos regionais tradicionais. A Carta Magna de 1988 trouxe o federalismo democrático descentralizado, sendo considerada a mais democrática Constituição brasileira.

A federação em cada período se reajusta segundo os poderes estabelecidos naquele período, por isso pode-se reconhecer ao longo do tempo distintas configurações do poder federativo e a forma que exercitam esse poder no território (GALLO, 2011). Assim, o federalismo brasileiro passou por diversos períodos, ora o poder centralizava-se no Governo Federal, ora no Estadual. O movimento pendular de centralização e descentralização esteve ligado muitas vezes a quem detinha o poder econômico e político, interferindo nos usos do território. (CARLOTO, 2014, p. 74)

Podemos observar esse movimento pendular de centralização e descentralização da autonomia financeira e política, de forma reduzida, no quadro 11 - *O movimento pendular – ciclos de centralização e descentralização da federação*, a seguir:

³⁹ General João Baptista de Oliveira Figueiredo. Disponível no Jornal “O Globo”.

Quadro 10 O movimento pendular, ciclos de centralização e descentralização da federação brasileira (BRASIL)

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

Fonte: REZENDE E AFONSO (2004, p. 307-308 apud Araujo, 2009, p. 44)

3.2 MOVIMENTO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Observamos que, é a partir da década de 1950 que há um esforço por parte do governo brasileiro de incentivo ao desenvolvimento industrial. Em 1952 há a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que dentre as suas finalidades estava a de atrair capital estrangeiro. Em 1959 a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com apoio ao desenvolvimento regional. (VERSANO, 1997, p. 6)

No final de 1963 foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, cuja missão era reorganizar a administração fiscal federal. Um novo sistema tributário foi paulatinamente introduzido entre 1964 e 1966. A estratégia fiscal traçada era o controle do processo de crescimento a cargo do governo federal, o que exigia centralização das decisões econômicas. Já em relação ao setor privado, as decisões seriam moldadas por meio de incentivos fiscais. (VERSANO, 1997, p. 08)

Depois de completada a reforma, em 1968, no auge do período autoritário, os estados sofreram limitações não só no que tange a autonomia, mas também nas transferências intergovernamentais⁴⁰. Em relação a carga tributária o Brasil conseguiu se sustentar acima de 25% do PIB até 1978, isso graças a política de concessão de incentivos fiscais. Porém já em 1970 o governo tinha evidencia de que os incentivos corroíam excessivamente a receita. (VERSANO, 1997, p. 9)

Tem início a derrocada desse sistema tributário e da fase do “milagre brasileiro”. A proliferação de incentivos fiscais havia corroído a capacidade de arrecadar e, a partir de 1975, o sistema praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas. Os estados e municípios começaram a demonstrar um baixo grau de autonomia, o que sustentou o processo de centralização a que ficaram submetidos. (VERSANO, 1997, p. 9)

No decorrer da década de 1980 o regime autoritário viu surgir várias propostas de abertura tributária caminhando no sentido de descentralização, por exemplo:

⁴⁰ O Ato Complementar n.40/68 reduziu de 10% para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM). Em contrapartida criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos era inteiramente decidida pelo poder central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato Complementar também adicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975. (VERSANO, 1997, p. 9)

Na década de 80, instituiu-se o IPVA (Imposto sobre propriedade de veículos automotores), com competência estadual, elevaram-se as alíquotas internas, favorecendo os estados; ocorreram também aumentos nas alíquotas do imposto sobre transmissão de bens imóveis de 1% para 2%, com destinação de 50% para os municípios. (REZENDE, 1994, p.57 apud PIRES, 1996, p. 153)

Outro exemplo a ser levantado foi a alteração nos percentuais alocados ao Fundo de Participação do Estado (FPE) e Fundo de Participação do Município (FPM). Tais fundos até 1983 compunham-se, cada um, de 11% do total arrecadado pelo governo federal com os impostos de renda e sobre produtos industrializados, que eram as principais fontes de recursos da União. Com a Emenda Constitucional Passos Porto (EC n.23 de 1983) a parcela dos impostos e sobre produtos industrializados subiu para 12,5% e 14%, em 1984 e 1985, respectivamente. O Fundo Participação do Município (FPM) aumentou para 13,5% e 17%, nos mesmos anos. O Governo Federal viu sua parcela de tais impostos reduzida a 67%. (PIRES, 1996, p. 153)

Tabela 4 Cotas Partes (%) dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) e Fundo Especial (FE), 1983/1993 (BRASIL)

ANO	FPE	FPM	FE
1983	11,0	11,0	2,0
1984	12,5	13,5	2,0
1985	14,0	17,0	2,0
1988	18,0	20,0	3,0
1989	19,0	20,5	3,0
1990	19,5	21,0	3,0
1991	20,0	21,5	3,0
1992	20,5	22,0	3,0
1993	21,5	22,5	3,0

Fonte: PIRES, 1996, p. 154.

A partir de 1988 com o advento da nova Carta Constitucional, o Fundo de Participação do Município, o Fundo de Participação do Estado, e Fundo Especial, sofreram acréscimos, como pode se observar a partir da *tabela 4*. Por conta dessas alterações, de 1993 em diante, do total de recursos arrecadados com o IR, a União ficou com 53% e 43% do IPI,

que correspondiam em 1993 a 51,37% do total da Receita do Tesouro Nacional. (BANCO CENTRAL, 1993, p. 132 apud PIRES, 1996, p. 154)

A partir da *tabela 5 - Receitas tributárias líquidas das três esferas de governo 1965/1975 (%)*, podemos observar como a União havia se fortalecido na centralização de receitas no período militar, em detrimento das unidades subnacionais. Há a concentração tributária em poder da União, e falta de autonomia dos estados e municípios, que acabava por propiciar uma dependência econômica e políticas dos entes subnacionais. Em contrapartida, podemos observar o processo inverso, o da descentralização, ocorrendo no período seguinte ao do advento da Constituição de 1988, os estados e municípios vêm aumentando os seus recursos disponíveis em detrimento da União (cf. *tabela 6 - Recursos efetivamente existentes. Distribuição por nível de governo (%)*). (BRASIL, 1964-1990).

Tabela 5 Receitas tributárias líquidas das três esferas de governo 1965/1975 (%) (BRASIL)

ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1965	39,0	48,1	12,9
1968	40,6	42,5	16,9
1970	45,7	39,6	14,7
1972	49,7	36,5	13,8
1975	50,3	36,0	13,7

Fonte: ABRUCIO, 1998, p. 68.

Tabela 6 Recursos efetivamente existentes. Distribuição por nível de governo (%) 1964/1990 (BRASIL)

ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1964-77	45,50	40,23	14,27
1978-88	46,43	36,50	17,07
1989-90	34,35	42,90	22,75

Fonte: REZENDE, 1994, p. 111 apud PIRES, 1996, p. 156.

Cossio esclarece que (2012, p. 21), durante o século XX a carga tributária mais do que triplicou, sendo menos de 10% do PIB em 1900, passando para 33% do PIB em 2000. Em relação a participação do Governo Federal na receita tributária, podemos observar a sucessão

de períodos de descentralização: 1900-1930, 1950-1960 e 1980-1990; e centralização da receita: 1930-1950, 1960-1980 e 1990-2000. (cf. Tabela 07)

Tabela 7 Receita Tributária e Carga Tributária por Níveis de Governo, 1900/2000

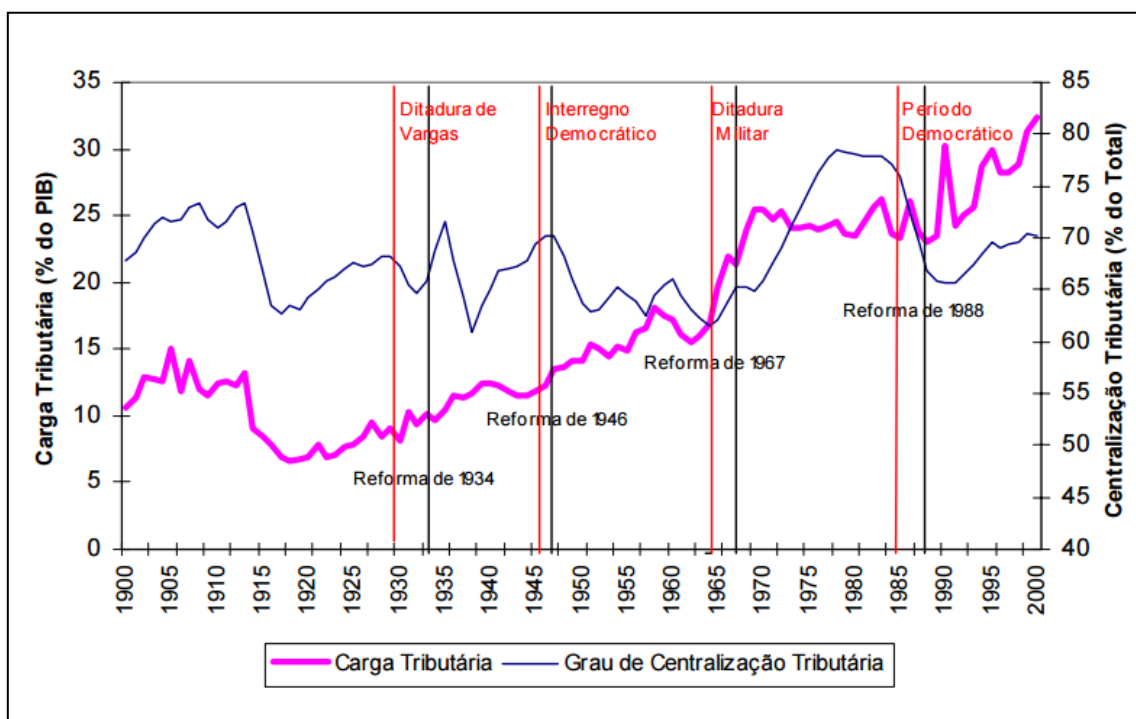
	Receita Tributária (Milhão de Reais)			Carga Tributária (% do PIB)			Participação Total da Receita Tributária	
	Total	Federa l	Não Federal	Tota l	Federa l	Não Federal	Federal	Não Federal
1900	9,7	6,6	3,1	10,5	7,1	3,4	67,6	32,4
1910	16,4	11,8	4,6	12,5	9,0	3,5	72,0	28,0
1920	13,9	9,3	4,6	7,0	4,7	3,7	67,1	32,9
1930	25,2	16,6	8,6	8,1	5,3	2,8	65,4	34,6
1940	59,4	39,6	19,8	12,5	8,3	4,2	66,4	33,6
1950	119,2	73,8	45,5	14,1	8,7	5,4	61,7	38,3
1960	294,7	191,7	103,0	17,1	11,1	6,0	64,9	35,1
1970	800,3	542,8	257,5	25,5	17,3	8,2	67,8	32,2
1980	1683,6	1319,8	363,9	23,5	18,4	5,1	78,3	21,7
1990	2530,0	1473,8	1056,2	30,2	17,6	12,6	58,3	41,7
2000	3518,9	2429,9	1089,5	32,4	22,4	10,0	69,1	30,9

Fonte: Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV – IPEA – Projeto de Recuperação das Estatísticas Históricas do Setor Público Brasileiro. IBGE.SCN. Cálculos e compatibilizações realizados por Cossio, F.A.B. (COSSIO, 2012, p. 22). Adaptado pela autora, 2015.

Para Cossio (2012, p. 21) seria possível separar as Reformas Tributárias de 1934 e 1967, e as Reformas Tributárias de 1946 e 1988 em grupos distintos por conta dos seus efeitos sobre a evolução do nível da carga tributária e do grau de centralização. Para ele, as reformas de 1937 e 1964 introduziram alterações que propiciaram forte ampliação da capacidade de financiamento do governo e a modernização do sistema de imposto. Houve também o aumento do grau de centralização de receitas. Em contrapartida, as reformas de 1946 e 1988 propiciaram um efeito de descentralização das receitas e ampliação das transferências intergovernamentais.

Cossio (2012, p. 22) analisa em sua tese de doutoramento que o ritmo de crescimento da carga tributária no Brasil não foi estável, sendo possível distinguir quatro fases que coincidem com as quatro reformas tributárias (1934, 1946, 1967 e 1988). O gráfico demonstra a característica marcante do século XX no que se refere a distribuição da receita tributária entre níveis de governo: "a alternância de períodos de centralização e descentralização tributária e a falta de uma tendência clara."

Gráficos 4 Carga Tributária e Centralização Tributária, 1900-2000



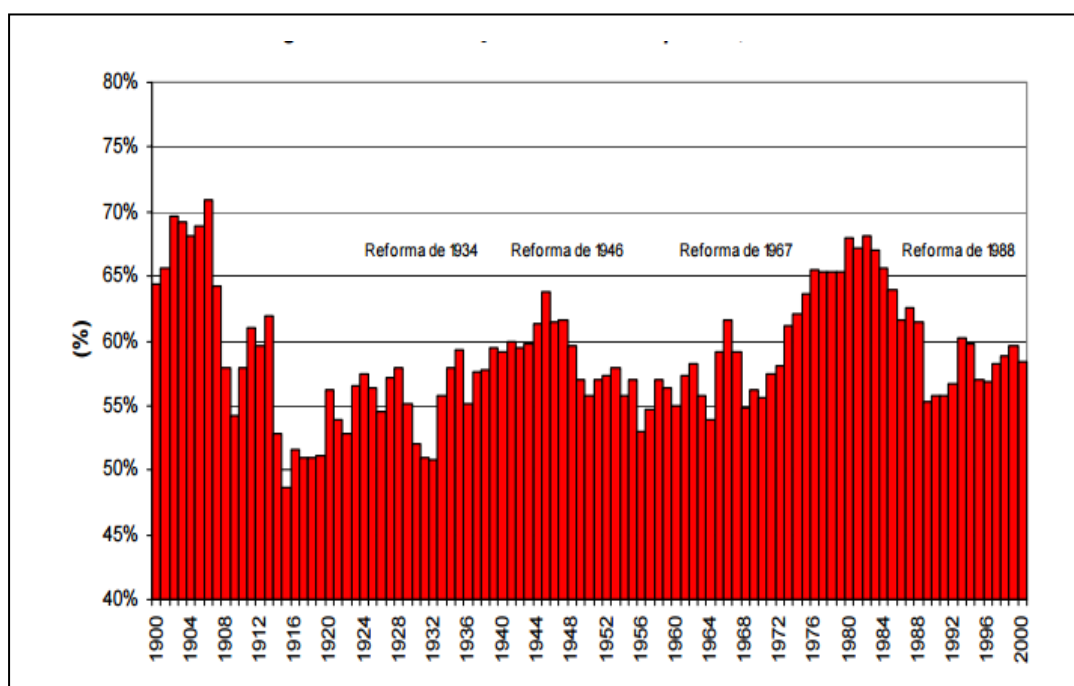
Fonte: COSSIO, 2012, p. 23.

O gráfico 4 resume o movimento pendular na evolução do grau de centralização tributária. De forma sintética o que analisamos: a República Velha conheceu alguma descentralização, com a Reforma Tributária de 1934 sobreveio uma maior centralização, que se fortaleceu ainda mais em 1937. Em contrapartida a reforma de 1946 trouxe um caráter descentralizador. Voltando posteriormente em 1967 a conhecer um novo período de centralização, e finalmente a Constituição de 1988 inaugura um novo processo de descentralização. (COSSIO, 2012, p. 23-24)

Cossio esclarece ainda que, no caso do Brasil se deve considerar as transferências intergovernamentais para uma melhor análise da distribuição de receitas entre os níveis de

governo. Com o *gráfico 5* podemos observar que houve uma centralização da receita em 1934, que passou de 50% para 65%. Já na reforma de 1946 uma nova redução da centralização atingindo níveis inferiores a 60%. Em 1967 níveis próximos dos 70% demonstram o aumento da centralização. E finalmente em 1988 um novo ciclo de descentralização com níveis inferiores a 60%. (COSSIO, 2012, p. 24)

Gráficos 5 Centralização da Receita Disponível, 1900-2000



Fonte: COSSIO, 2012, p. 25.

Um governo pode crescer por diversos fatores. Existe o crescimento de causas estruturais ou de causas institucionais. Dentre as causas estruturais podemos citar: o crescimento da economia, da população, industrialização, urbanização, distribuição de renda, evolução da estrutura etária da população, mudanças tecnológicas, dentre outras. (PELTZMAN, 1980, BORCHERDING, 1985, KAU e RUBIN, 2000 apud COSSIO, 2012, p. 17-19)

Em relação as causas institucionais, segundo Niskanen (1971 apud COSSIO, 2012, p. 18) podem ser enumerados os seguintes fatores: a influência de grupos de interesse, os efeitos da extensão dos direitos democráticos para grupos excluídos, a “ilusão fiscal”, e estrutura de organização do governo (federalismo fiscal, por exemplo), dentre outros.

O governo brasileiro, no início do século XX arrecadava e gastava em torno de 10% dos recursos, passando para 33% cem anos depois. Segundo Cossio (2012, p. 17) a receita tributária cresceu a taxas anuais de 6% e sua despesa 5,5% enquanto que o crescimento da economia foi de 5%. (Cf. *Tabela 8 – Tamanho do Governo, 1900-2000*). Esse autor analisa que “o aumento no tamanho do governo reflete o fato de que ele experimentou um crescimento maior que a economia”.

Tabela 8 Tamanho do Governo, 1900/2000 (BRASIL)

Milhão de reais

	PIB	Receita Tributária	Despesa Primária	Carga Tributária	Despesa Primária/PIB
1900	92,4	9,7	11,8	10,5	12,7
1910	163,8	16,1	25	12,5	19,0
1920	199,2	13,9	21,9	7,0	11,0
1930	309,9	25,2	51,0	8,1	16,4
1940	476,1	59,4	83,2	12,5	17,5
1950	844,3	119,2	162,5	14,1	19,2
1960	1721,5	294,7	344,3	17,1	20,0
1970	3132,5	800,3	774,8	25,5	24,7
1980	7165,8	1683,6	1646,1	23,5	23,0
1990	8377,4	2530,0	2763,7	30,2	33,0
2000	10865,1	3518,9	3618,8	32,4	33,4

Fonte: Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV – IPEA – Projeto de Recuperação das Estatísticas Históricas do Setor Público Brasileiro. IBGE.SCN. Cálculos e compatibilizações realizados por Cossio, F.A.B. (apud COSSIO, 2002, p. 17).

Assim, desde a proclamação da República em 1889, quando analisada sob a vertente fiscal, observou-se uma trajetória pautada em tensões e conflitos, avanços e retrocessos no relacionamento entre os entes federados. Essas tensões e conflitos, por sua vez, superaram o campo da parcela de autonomia oriunda da partilha de receita e alcança o uso do território por meio dos papéis que são exercidos pelas três esferas políticas no exercício do poder.

A evolução de nossa experiência federalista se estruturou em períodos de centralização na esfera federal e outros de descentralização em favor da autonomia política e administrativa dos estados e municípios, sempre em consonância com o regime político adotado em cada período da nossa história.

Podemos compreender a federação como uma forma de organização territorial do poder, de articulação do Poder Central com os poderes subnacionais. Observamos também, que o federalismo brasileiro surge como uma possibilidade de alicerce e de manutenção do todo diante de uma grande dimensão geográfica. O federalismo brasileiro surgiu em sua origem como resposta a uma enorme desigualdade regional, tanto material como política.

Entendemos que a perversidade da guerra fiscal ganha força justamente nos “vazios” normativos ou geográficos deixados por uma federação geograficamente desigual. Vimos que a autonomia política e fiscal dos entes federados pode servir de base política para que estados e municípios barganhem vantagens para os territórios. Até mesmo em sentido contrário ao pacto federativo que vislumbra a garantia de um território nacional coeso nas relações que a União e as escalas subnacionais mantêm entre si.

Para a eficiência de uma estrutura descentralizada seria necessário um ambiente interno coeso, o que parece não se verificar no Brasil. Ao contrário, o arranjo federativo das relações fiscais entre as três esferas de governo caminham em sentido contrário quando se instala uma competição entre esferas do mesmo nível.

Segundo Cossio (2002), quando da análise da centralização e descentralização no crescimento dos governos do século XX, os processos de descentralização fiscal promovidos pelas Constituições de 1946 e 1988 aceleraram o crescimento dos respectivos governos provocando crises no nível federal, levando o governo a aumentar sua receita tributária para tentar compensar a perda das receitas derivadas da descentralização dos recursos fiscais. Em contrapartida a descentralização provocou crescimento da despesa dos estados e municípios, que não foi compensado pela redução da despesa do governo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem início um novo ciclo de descentralização no federalismo brasileiro. Os Estados e Municípios conseguem alcançar maior poder administrativo e fiscal. Com essa maior autonomia a prática da guerra fiscal foi tomando forma e força. O fato de Municípios e Estados buscarem solucionar a gravíssima desigualdade territorial brasileira por meio de mecanismos fiscais é, segundo Ibañez (2006, p. 36), uma das facetas da perversidade da guerra fiscal.

A evolução do federalismo brasileiro revela a desigualdade do território. Com parcela de autonomia para se autogovernarem, os Estados e Municípios parecem obedecer aos critérios de barganha e negociação dos interesses privados, “como se fizessem parte do jogo global de empresas”. (IBAÑEZ, 2006, p. 37-39)

Conforme Santos e Silveira (2001 apud IBÁÑEZ, 2006, p. 37) o que interessa ao geógrafo não é apenas a materialidade praticada em termos jurídicos, mas a compreensão do uso do território. Para Ibañez (2006, p. 39) a ideia de “federalismo dos lugares” se fortalece, pois é no lugar, que podem ser mais profícuas as discussões e observações das sutilezas das formas, das normas, das técnicas, das informações e das políticas. Por sua vez a discussão do lugar não pode estar desarticulada da noção de totalidade do território nacional e de suas políticas de Estado.

Para Chesnais (1999 apud CATAIA, 2001, p. 118) “a mundialização do capital afeta desigualmente as diversas regiões de cada país”. As empresas passam a valer-se da totalidade do território e dos seus compartimentos políticos provocando a guerra fiscal. Complementa Cataia (2001, p. 118) que a guerra fiscal só existe porque os territórios são compartimentados e valem-se das possibilidades oferecidas pelo território recortado politicamente.

Para Cossio (2002, p. 13) os benefícios do federalismo só podem ser frutíferos se observados e aplicados em um conjunto concatenado de características estruturais, políticas e institucionais. Segundo esse autor, quando analisado sob o viés positivo, o sistema federativo descentralizado poderia valer-se da vantagem de um amplo mercado, mas permitindo uma adequação às necessidades da população, bem como aproximar as decisões estruturais as reais necessidades de região para região, dentro das diversas estruturas subnacionais, preservando o tamanho do mercado nacional.

Quando analisada sob um viés não tão positivo, em organizações federativas com fortes diferenças econômicas e sociais interregionais, como é o caso do Brasil, a descentralização fiscal pode levar a um aprofundamento ainda maior dessas diferenças. O próprio sistema federativo possui mecanismos que agem no intuito de corrigir essas diferenças: são as transferências intergovernamentais, que buscam dar equilíbrio orçamentário as unidades subnacionais menos favorecidas. Todavia, “as transferências abrem espaço para a subestimação dos custos dos bens públicos locais, o que justifica posturas fiscais expansionistas por parte dos entes receptores.” (COSSIO, 2002, p. 13)

Para Afonso (et. al., 1998, p. 3-4) a realidade tributária dos municípios brasileiros ainda é pouco estudada. Existem alguns preconceitos e mitos que precisam ser superados: o primeiro deles seria a ideia preconcebida de que os governos subnacionais deveriam se auto-sustentar, quando na realidade isso não acontece nem em países desenvolvidos. Há também as questões dos tributos locais, que não são, para este autor, os mais fáceis na arrecadação e administração. E por fim, as dimensões do território brasileiro corroboram para as

disparidades territoriais, econômicas, sociais e até mesmo funcionais⁴¹ na arrecadação e administração dos tributos.

Alguns acreditam que as prefeituras dependam ainda basicamente das transferências repassadas pelas esferas superiores (ROVERI, 2012, p. 110), outros acreditam, entretanto, que após a Constituição Federal de 1988 as municipalidades receberam “um incremento” na arrecadação própria⁴², o que as tornam mais independentes dos repasses intergovernamentais. (AFONSO et. al, 1998, p. 4)

No entendimento de Ricardo Varsano (2001), as recentes alterações nas relações e no ambiente internacional modificaram o ambiente econômico em que operam as empresas brasileiras, e conclamam alterações no sistema tributário. As divergências de renda entre os estados brasileiros são imensas. A descentralização industrial é política inspirada em legítimas aspirações dos governos estaduais e municipais em busca de redução de desníveis e disparidades de desenvolvimento. Porém, “a experiência bem sucedida de um [...] é reproduzida por outros. A guerra fiscal começa”. (VARSANO, 2001, p. 19)

⁴¹ A partir da Emenda Constitucional n. 43/2003 houve a criação do Encontro Nacional dos Administradores Tributários (ENAT), vários foram os instrumentos técnicos criados que alteraram a relação entre a administração tributária municipal e o contribuinte, são exemplos: o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED); Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc); Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e). Tais sistemas técnicos, segundo Cláudia Roveri (2012, p. 104) impactaram diretamente sobre o controle da arrecadação dos tributos municipais. Segundo estudos recentes, a NFS-e promete alterar significativamente a relação entre o fisco e contribuinte. No que se refere ao recolhimento do ISS, o novo meio virtual facilitaria sua fiscalização, demonstrando-se um valioso instrumento na arrecadação deste imposto municipal. Estas mesmas inovações não se refletem na arrecadação de outros impostos municipais, como o IPTU e ITBI (ROVERI, 2012, p. 106). Mas, embora essas inovações venham sendo paulatinamente implantadas, Roveri (2012, p. 110) adverte, todas essas tecnologias são custosas aos municípios e demandam operação técnica especializada, e, portanto, estas inovações ficam geralmente restritas a alguns poucos municípios, capitais e adjacências, os demais continuam sobrevivendo à custa dos repasses municipais.

“Reconhecendo o potencial de geração de receita própria inexplorada pelos municípios, o BNDES lançou, em setembro de 1997, o Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT) e, ao mesmo tempo, firmou um convênio de cooperação e difusão técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Associação Brasileira de Secretarias de Fazendas dos Municípios das Capitais (Abrasf), que levou um site na Internet, o Banco Federativo (<http://federativo.bndes.gov.br>), para divulgar, com acesso universal, informações, estudos e experiências das finanças públicas.” (AFONSO et. al., 1998, p. 4).

⁴² Sobre esse tema conferir as tabelas da seção 4.

4 DESDOBRAMENTOS ESPACIAIS DO FEDERALISMO FISCAL

O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (SANTOS et al., 2000)

4.1 O FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA: UM INCENTIVO À GUERRA DOS LUGARES?

A convivência entre o governo central e os entes subnacionais no Estado federal se materializa por diversas formas, uma delas se dá pela ordem financeira e pela distribuição de competências entre estes. Vimos que essas atribuições na ordem financeira oscilam de acordo com o nível de descentralização do Estado Federal. O Brasil por ser um federalismo com três níveis de governo atribuiu a cada ente nacional parcela de autonomia. Assim, o federalismo fiscal reflete o tipo de federação adotada, e o grau de autonomia concedido a cada ente. (CONTI, 2001, p. 24-25)

A parcela de autonomia atribuída ao município é condição fundamental para que ocorra a guerra fiscal. É através dessa autonomia que os governos municipais possuem condição legal de promover políticas públicas amparadas em legislação com possibilidade de promover incentivos e isenções legais por meio de leis municipais. A autonomia atribuída aos municípios é a possibilidade destes entes ditarem ordenamentos particulares em consonância com o ordenamento geral.

Vista sob uma ótica geográfica a guerra dos lugares não consideraria apenas a face normativa da guerra fiscal, mas seria apenas um componente da guerra. Como pudemos observar nos gráficos apresentados pelo CNI/CEPAL⁴³ que buscou investigar, dentre outras análises os fatores que contribuíram para a “diversificação espacial” de unidades produtivas, viu-se que na hora da decisão de mudança de Estado para Estado ou de Município para Município outros fatores para além dos incentivos fiscais são considerados, tais como: matéria-prima, mão-de-obra qualificada, mercado consumidor, infraestrutura, necessidade de expansão contígua da planta, saturação espacial e os benefícios fiscais.

Uma leitura geográfica da guerra fiscal deve levar em consideração outros elementos para além dos incentivos fiscais normativos, mas que considerem um conjunto de elementos

⁴³ Cf. seção 2

fiscais e não fiscais. Os não fiscais seriam aqueles característicos dos municípios e levariam em consideração sua gênese e vocação, bem como os elementos para o exercício do poder de soberania.

A nossa ordem jurídico-constitucional já data de mais de 20 anos. A autonomia federativa e o próprio federalismo poderiam ser vistos “como verdadeiros “mitos” jurídicos”. Para Quintiliano (2012, p. 19), “o “mito” implica a distância entre a realidade e a ideia realizada [...] Cada grupo de interesse possui um ideal federativo, de autonomia, mas o federalismo realizado é apenas um, resultado do equilíbrio de forças contrárias [...]”.

Vista sob a ótica do “mito”, como proposta por Quintiliano (2012, p.19-20), “o federalismo realizado é um “mito”, distante do que esta no modelo idealizado”. Para ele, todo Estado comporta dois federalismos: um que seria formal, que viria pelo texto de norma, e um que seria o real, que comporta a realidade, o subjetivismo desvelado pela experiência. O federalismo real teria como corolários os interesses políticos e econômicos concretamente, o formal estabeleceria um ideal de uma sociedade política.

A autonomia e a descentralização constituem a “pedra de toque” do federalismo, mas não se pode crer com isso que sejam plenamente alcançadas. Mesmo os Estados Unitários possuem grau de descentralização. O inverso também é verdadeiro e em uma federação, o grau de descentralização não pode ser tal que o descaracterize como uma federação. Nosso ordenamento constitucional pleiteia à coordenação, mas deixa lacunas institucionais que permitem uma atuação competitiva entre Estados e Municípios a par de uma possível e desejada cooperação. A dinâmica federativa no Brasil fica comprometida com a prática fiscal competitiva. (BACHUR, 2005, p. 388)

Neste contexto a guerra fiscal dos estados e dos municípios surge num processo contra o próprio pacto federativo colocando a federação em crise. Com a guerra fiscal, um estado, um município busca atrair para si investimentos privados por meio das isenções, incentivos ou benefícios fiscais dificultando a solidariedade entre os entes da federação antevista num pacto federativo. Concomitantemente os Estados que recebem os investimentos criam descompassos internos em seus orçamentos futuros. (GANDRA, 2014)

Entendemos que a guerra fiscal vista sob esta ótica, surgiria como uma reação dos lugares em face da norma jurídica. Ou seja, o Brasil é composto de territórios desiguais, os Estados e os municípios são diferentes em sua vocação. A guerra fiscal surgiria como um instrumento normativo de reação as desigualdades dos territórios. Desigualdade que precisa

ser reduzida por meio de políticas públicas adequadas, e não por meio da guerra fiscal, que é danosa não apenas aos entes que dela participam, mas para toda a sociedade.

O Estado federativo pressupõe a existência de autonomia e de unidade: não podendo existir nem excesso de autonomia dos entes federados, que representem por si só um ente completamente isolado dos demais; nem pode existir uniformidade absoluta sem qualquer autonomia, pois neste caso estaríamos diante de um Estado Unitário. Diante das desigualdades regionais, alguns Estados possuem como único instrumento, ou ao menos um dos poucos, aderirem à guerra fiscal como forma legítima de atração de investimentos para os seus territórios. (ÁVILA, 2012)

Segundo Conti (2011), a causa da guerra fiscal seria a inadequação da distribuição das competências tributárias, das autonomias entre os entes da federação. “Se coloca como competente para tributar um ente que não tem as características adequadas para poder gerir aquele tributo.” Para ele, o ICMS é um tributo que tem características normativas que deveriam fazer dele um tributo do governo central, e o ISSQN é um tributo cujas características não são adequadas a ser um tributo de natureza municipal, concentrando-se o problema da guerra fiscal essencialmente nestes dois tributos.

A dificuldade de uma reforma tributária esbarra justamente no federalismo fiscal, nenhum ente da federação está disposto a perder receita. Reformas tributárias sempre vieram em regime de exceção ou governos autoritários, justamente por representarem sempre uma dificuldade política. (CONTI, 2011)

O passado pendular entre centralização e descentralização está ainda em curso na dinâmica brasileira, o que nos leva a refletir sobre três processos simultâneos: normas constitucionais de caráter cooperativo e coordenado, um federalismo descentralizado ainda em construção, e uma prática centralizadora predatória sobre os dois processos anteriores. (BACHUR, 2005, p. 389)

O federalismo brasileiro, segundo Bachur (2005, p. 389), tem um delineamento cooperativo, porém ainda em construção, e com progressiva tendência a centralização desde 1988. Instrumentos e instituições que incentivassem a cooperação não foram desenvolvidos, assim temos o estímulo de comportamentos competitivos que distorcem a lógica federativa através de processos como o “recrudescimento da centralização” e a perversidade da “guerra fiscal”.

A combinação de processos jurídico-políticos produz dois desequilíbrios: horizontais (entre os estados ou entre os municípios) e os verticais (entre a União e os estados ou entre a União e os municípios ou, ainda, entre os estados e os municípios). Quando se trata de desequilíbrio horizontal entre os estados, o tributo pivô da guerra é o ICMS. Já no desequilíbrio horizontal entre municípios a guerra fiscal é travada em torno do ISS relacionado à atividade econômica local. (BACHUR, 2005, p. 389-390)

Assim, a guerra fiscal municipal se dá prioritariamente em torno do imposto ISSQN, embora algumas vezes um conjunto de outros incentivos tributários e não tributários possam compor o “pacote” de isenção, incentivos ou benefícios. Até o advento da Lei Complementar 116/2003 os municípios gozavam de autonomia plena para a fixação das alíquotas. Porém, diante do recrudescimento da guerra fiscal que se instalava em âmbito municipal, a União se fez valer do seu poder de limitar essa autonomia instituindo o patamar máximo de 5% e o mínimo de 2%.

Caso típico, anterior a Lei Complementar 116/2003, e que nos auxilia compreender a lógica utilizada pela guerra fiscal em seara municipal, foi o caso de Barueri (São Paulo), cuja alíquota de ISSQN girava em torno de 0,25% enquanto que São Paulo a alíquota girava em torno de 5%. A guerra fiscal gera uma perda global tributária já que ela se sustenta na redução da carga tributária em nome da expectativa de investimentos privados. A disputa do ISSQN se torna ainda mais perversa por conta da significativa dependência que os municípios tem em relação aos Fundos de Participação dos Municípios (FPM). (BACHUR, 2005, p. 390)

Na lógica da partilha da competência de arrecadação tributária entre os entes federativos o que se observa é a supremacia da União sobre Estados, Municípios e Distrito Federal (cf. *quadro 6*). Privilegiou-se, portanto, a União em detrimento dos demais entes federativos. Por outro lado, ao conceder menor autonomia aos demais entes, a própria Constituição busca por intermédio das transferências intergovernamentais compensar com uma parcela do que é arrecada pela União e pelos Estados. (FIORENTINO, 2010, p. 91)

A autonomia dos lugares nos leva a uma reflexão do território usado “que é tanto resultado dos processos históricos, quanto base material e social das ações humanas”, de um território que se vê constringido a se adaptar às exigências do mercado, colocando em risco e abalando as próprias estruturas do federalismo. (CATAIA, 2011, p. 1)

Existem várias técnicas normativas que visam assegurar - ao menos formalmente - a autonomia financeira dos entes federativos: a repartição direta dos tributos (cf. seção 2), bem

como as transferências intergovernamentais e a participação em fundos. As transferências intergovernamentais possuem um papel importante de contrabalancear as desigualdades fiscais existentes entre os diversos entes subnacionais. Sob um aspecto legalista, a transferência permitiria que o ente subnacional, que não possua um nível suficiente de arrecadação necessário a sua subsistência seja auxiliado por outro ente governamental evitando desequilíbrio na federação.

Cataia (2011, p. 3) nos convida a uma reflexão, questionando se as transferências voluntárias não representariam na verdade um alargamento do poder da União sobre as municipalidades. Propõe refletirmos se as necessidades dos repasses, principalmente no tocante aos Convênios, não seriam claros mecanismos de um novo processo de centralização em face de uma Constituição que se propõe formalmente descentralizadora.

No aspecto formal, as transferências intergovernamentais podem ser do tipo “automáticas ou obrigatórias”, quando previstas no ordenamento jurídico do Estado, “de forma que devam ser operacionalizadas por ocasião do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades.” É o caso das transferências constitucionais brasileiras.

Existem também as transferências chamadas “discricionárias ou voluntárias” são aquelas que dependem de decisão de autoridades, e ficam vinculadas a critérios não rígidos, que podem se alterar conforme as circunstâncias. (CONTI, 2001, p. 38-39) Estas últimas é que poderiam segundo Cataia (2011, p. 3) nos levar a refletir sobre um processo em curso de uma nova centralização. Estes instrumentos normativos da política fiscal, para ele seriam “claros mecanismos que promovem a nova centralização do poder da União”. Sob esta ótica a autonomia municipal, como consequência de uma Magna Carta descentralizadora, teria apenas uma existência formal.

A participação na arrecadação de um tributo – participação direta na arrecadação – acontece quando se estabelece que parte de um tributo arrecadado por uma unidade federativa pertence a outra unidade. Um exemplo dessa hipótese é o imposto territorial rural (ITR), cuja competência é a da União, mas 50% da arrecadação é obrigatoriamente destinada aos municípios onde o imóvel se localiza (CF. art.158, II). (CONTI, 2001, p. 38)

Já a participação em fundos – participação indireta na arrecadação – ocorre quando parcelas de um ou mais tributos são destinados à formação de fundos e posteriormente os recursos que compõem os fundos são distribuídos aos beneficiários, segundo critérios pré-

estabelecidos constitucionalmente. O Brasil prevê a existência de Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal, e Municípios, e os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, dentre outros. (CONTI, 2001, p. 38)

As transferências são realizadas da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios, estes últimos por sua vez não realizam transferências. Segundo Cataia (2011, p. 2) as transferências provenientes dos estados para os municípios devem ser vistas como “devolução tributária”, pois seus fatos geradores se dão na circunscrição do município, mas arrecadados pelos estados. Já em relação ao Fundo Participação dos Municípios (FPM), segundo ainda este autor, temos aqui de fato, “redistribuição de recursos, porque é uma transferência que de outra maneira o município não teria como arrecadar”.

Cataia defende que “as Transferências Voluntárias” são instrumentos “de alargamento do poder da União sobre as municipalidades”, e que a leitura de um federalismo descentralizado, apoia-se em grande parte, numa democratização das Transferências Constitucionais (obrigatórias), mas que estas seriam insuficientes para atender investimentos de infraestrutura dos municípios, e insuficientes para dar atendimento as tarefas repassadas aos municípios juntamente com o aumento das transferências. (CATAIA, 2011, p. 3)

Explorar as relações intergovernamentais no Brasil numa abordagem geográfica de “uso do território” (SANTOS, 1994), “implica avaliar a geografização dos recursos nos lugares” e observar a distribuição das transferências nos municípios. (CATAIA, 2011 p. 4)

Em análise aos dados fornecidos pelo IBGE e pela Secretaria do Tesouro Nacional no que se refere as transferências intergovernamentais realizadas do Estado de São Paulo aos municípios e da União ao Municípios do Estado de São Paulo, 2005 e 2014 elaboramos as tabelas⁴⁴ abaixo:

⁴⁴ Elaboramos as tabelas a partir dos dados do IBGE Cidades e Secretaria do Tesouro Nacional. Para a análise delimitamos o recorte do primeiro ano e do último ano de dados fornecidos pelo IBGE, delimitamos também os sete primeiros municípios e os sete últimos dos valores fornecidos.

Tabela 9 Maiores transferências intergovernamentais do Estado de São Paulo aos municípios, 2005 e 2014

Município	Valores em 2005	Município	Valores em 2014
São Paulo	R\$ 4.053.385.330	São Paulo	R\$ 9.085.301.000
Paulínia	R\$ 510.767.265	Guarulhos	R\$ 1.291.106.000
São José dos Campos	R\$ 464.330.150	São Bernardo do Campo	R\$ 1.174.164.000
São Bernardo do Campo	R\$ 459.313.464	Campinas	R\$ 1.090.677.000
Guarulhos	R\$ 451.086.152	São José dos Campos	R\$ 860.823.000
Campinas	R\$ 407.131.890	Barueri	R\$ 741.737.000
Barueri	R\$ 273.188.091	Jundiaí	R\$ 638.078.000

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 10 Menores transferências intergovernamentais do Estado de São Paulo aos municípios, 2005 e 2014

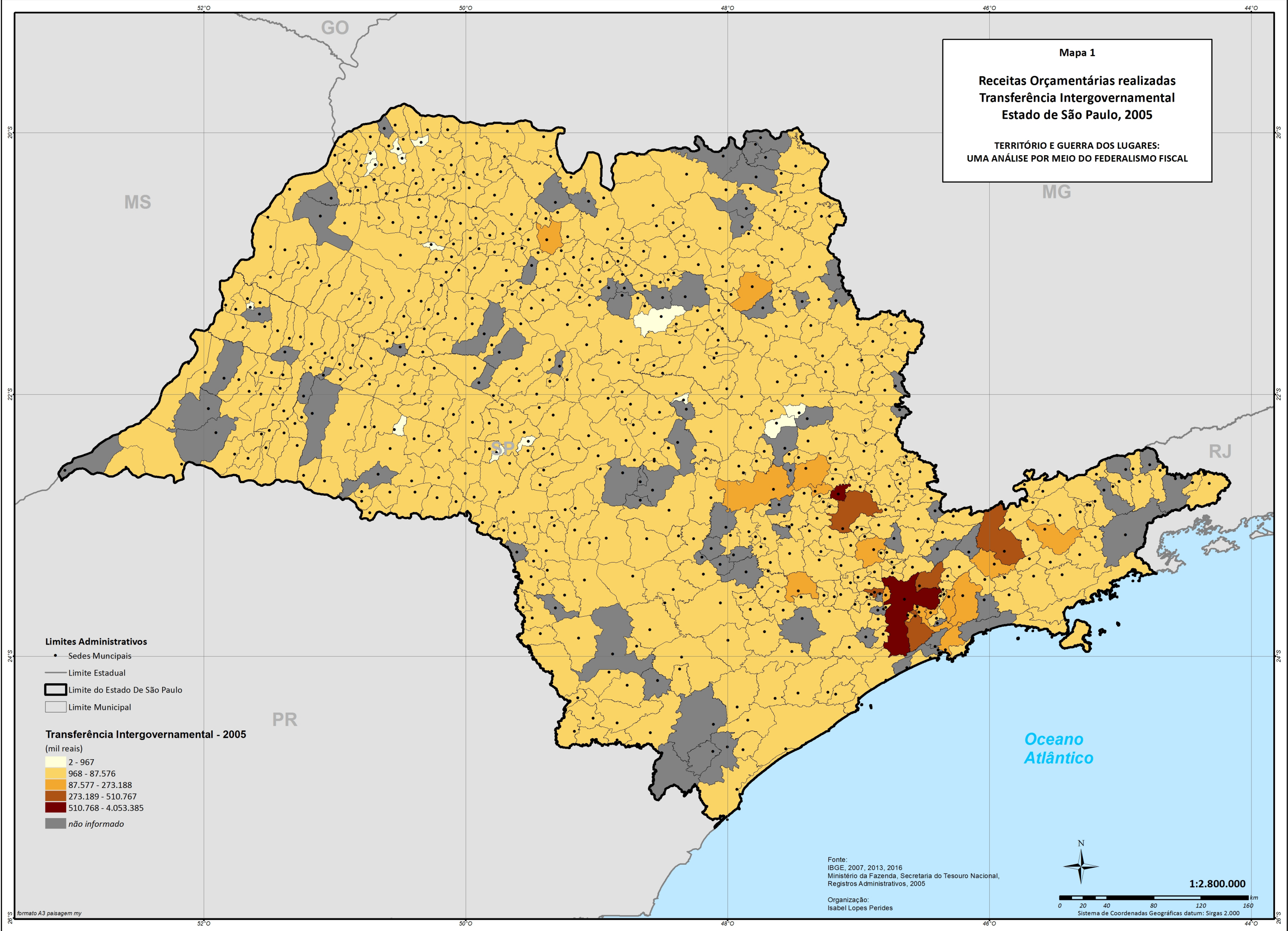
Município	Valores em 2005	Município	Valores em 2014
Aspásia	R\$ 862.933	Pracinha	R\$ 2.156.921
Trabiju	R\$ 820.005	Itaóca	R\$ 2.144.345
Nova Guataporanga	R\$ 700.998	Aspásia	R\$ 2.053.377
Vitória Brasil	R\$ 690.462	Fernão	R\$ 1.915.306
Taquaritinga	R\$ 14.348	Nova Guataporanga	R\$ 1.805.801
Corumbataí	R\$ 2.404	Vitória Brasil	R\$ 1.764.901
Sta. Cruz da Conceição	R\$ 1.962	Torre de Pedra	R\$ 1.335.768

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

Podemos observar com a tabela 9 e 10 as maiores e menores transferências intergovernamentais do Estado de São Paulo aos municípios nos anos de 2005 e 2014. Entre as maiores transferências, observa-se que o município de Paulínia não aparece em 2014 na lista dos sete primeiros municípios a receber transferências do Estado; aparecendo o município de Jundiaí.

Para uma análise geral do quadro de transferências intergovernamentais do Estado de São Paulo elaboramos o *mapa 1 e Mapa 2 Estado de São Paulo – Receitas Orçamentárias Realizadas – Transferência Intergovernamental, Estado de São Paulo, 2005 e 2014, respectivamente.*

Mapa 1
**Receitas Orçamentárias realizadas
 Transferência Intergovernamental
 Estado de São Paulo, 2005**
 TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
 UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



Mapa 2
Receitas Orçamentárias realizadas
Transferência Intergovernamental
Estado de São Paulo, 2014

TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL

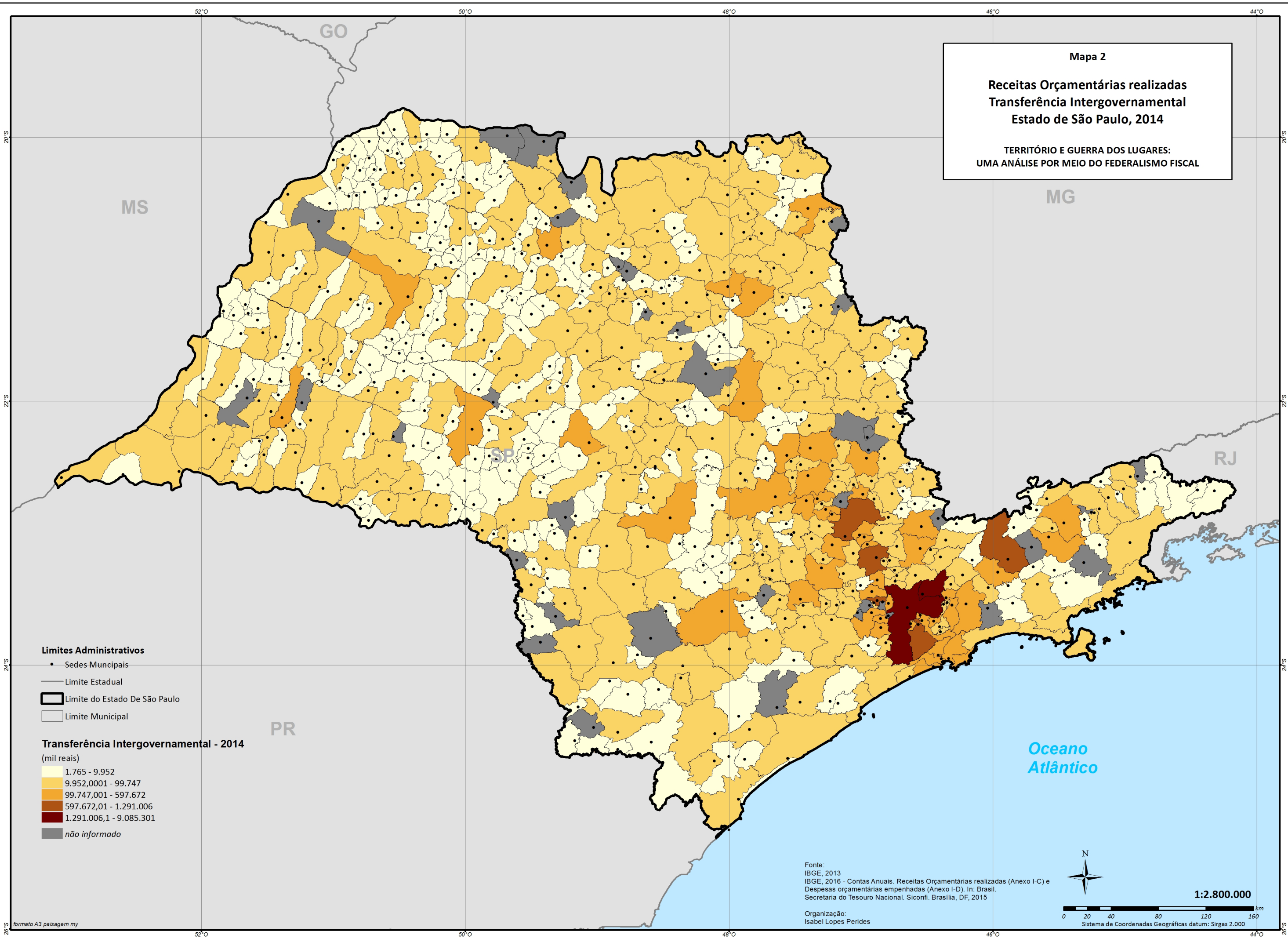


Tabela 11 Maiores transferências intergovernamentais da União aos municípios do Estado de São Paulo, 2005 e 2014

Município	Valores em 2005	Município	Valores em 2014
São Paulo	R\$ 1.088.232.201	São Paulo	R\$ 2.526.254.589
São Bernardo do Campo	R\$ 115.792.644	Campinas	R\$ 439.090.486.
Guarulhos	R\$ 109.471.657	São Bernardo do Campo	R\$ 428.936.381
Sorocaba	R\$ 101.127.005	Guarulhos	R\$ 354.155.412
São José dos Campos	R\$ 92.103.639	Carapicuíba	R\$ 249.318.301
Santos	R\$ 89.155.508	Santos	R\$ 226.718.775
Ribeirão Preto	R\$ 88.190.042	Sorocaba	R\$ 226.671.422

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 12 Menores transferências intergovernamentais da União aos municípios do Estado de São Paulo, 2005 e 2014

Município	Valores em 2005	Município	Valores em 2014
Monções	R\$ 2.717.929	Sarutaiá	R\$ 7.242.511
Terra Roxa	R\$ 2.639.005	João Ramalho	R\$ 7.206.842
Embaúba	R\$ 2.298.915	Itobi	R\$ 7.206.330
Meridiano	R\$ 257.148	Santana de Ponte Pensa	R\$ 7.191.946
Taquaritinga	R\$ 11.893	Nova Castilho	R\$ 7.106.836
Corumbataí	R\$ 3.147	São João de Iracema	R\$ 7.030.750
Sta. Cruz da Conceição	R\$ 3.137	Santo Expedito	R\$ 6.855.158

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

Verifica-se que embora a Constituição Federal de 1988 descentralize a competência para instituir e arrecadar tributos aos três entes da federação, a União se sobressai nessa repartição. Um número excessivo de municípios pequenos, incapazes de gerir os próprios recursos e suas demandas públicas, e que sobrevivem dos repasses da União e dos Estados, colocam em questionamento até que ponto a descentralização não seria apenas formal; caminhando o Brasil na última década para um novo processo de centralização (CATAIA, 2011, 2011a e 2010).

Para entendermos o impacto do federalismo fiscal brasileiro na escala local se faz necessário compreendermos como se sustentam os orçamentos das municipalidades “afinal é na escala municipal que o cotidiano se realiza” (GALLO, 2011, p. 155) e, compreendermos o tamanho do orçamento municipal nos leva a nossa questão de fundo, a dependência dos

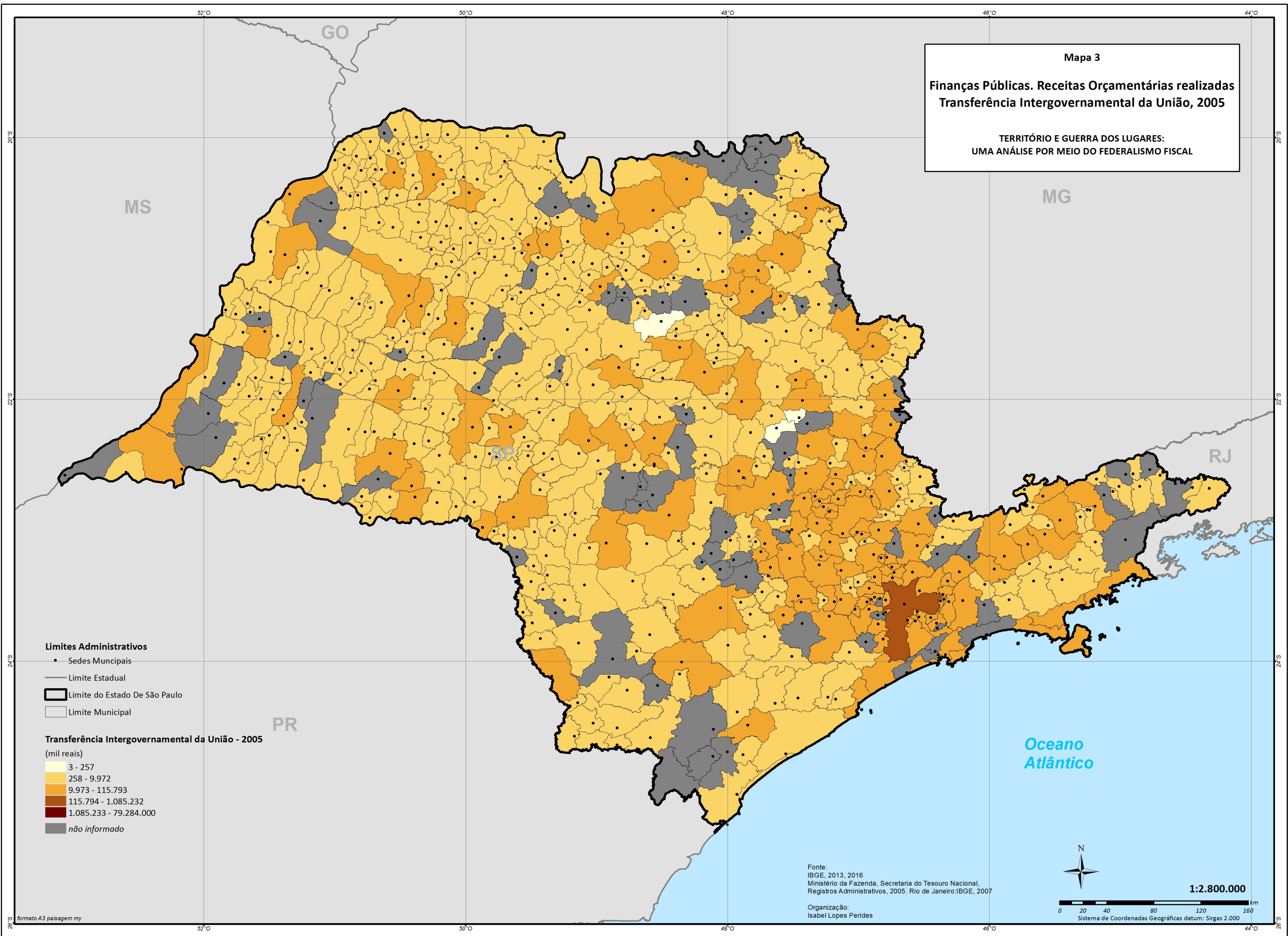
municípios dos repasses intergovernamentais para composição do orçamento, e a necessidade de se utilizarem de instrumentos perversos como a guerra fiscal para a manutenção de suas estruturas e atendimento das necessidades públicas que lhe são constitucionalmente atribuídas.

Os números encontrados nos propõem muito mais questões e reflexões do que conclusões. Não encontramos dados disponíveis totais sobre os números de prestadores de serviços dos municípios que nos possibilitasse uma análise sobre o aumento ou diminuição destes. Assim, diante desta dificuldade, partimos para a análise dos dados do IBGE que nos oferece os números da arrecadação do ISSQN, e números da Estatística do Cadastro Central de Empresas.

Podemos observar com o *mapa 3 e mapa 4 Estado de São Paulo – Receitas Orçamentária Realizadas – Transferência Intergovernamental da União, 2005 e 2014*, o quadro geral das transferências da União aos municípios do Estado de São Paulo no ano de 2015 e 2014:

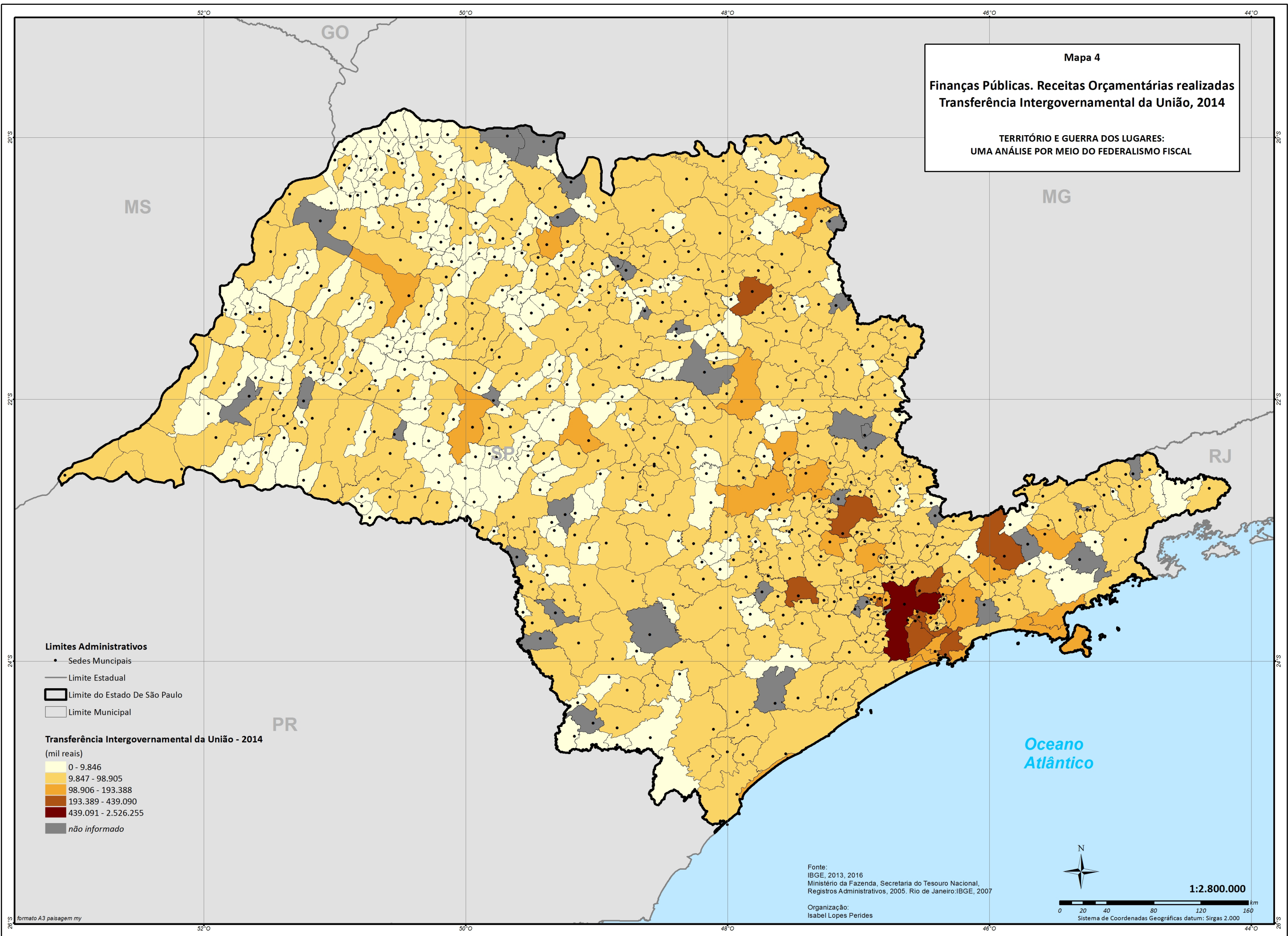
Mapa 3
Finanças Públicas. Receitas Orçamentárias realizadas
Transferência Intergovernamental da União, 2005

TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



Mapa 4
Finanças Públicas. Receitas Orçamentárias realizadas
Transferência Intergovernamental da União, 2014

TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



Em relação aos números da Estatística do Cadastro Central de Empresas o IBGE oferece dois dados: o número de empresas atuantes e o número de unidades locais. Em nossa análise trabalhamos com os dados de unidades locais. Não podemos supor que dentre estes números estejam englobados os prestadores de serviços, mas entendemos que a análise corrobora para o objetivo geral da pesquisa que seria a compreensão do uso do território.

Para elaboramos as tabelas 13, 14, 15, 16 e 17 e mapa 5 nos utilizamos dos dados apresentados no IBGE Cidades e Secretaria do Tesouro Nacional, número de empresas locais nos anos de 2006 e 2013. O percentual de crescimento foi atingindo por meio da aplicação da fórmula, $=100*((Br/Ar) - 1)$, aplicada entre 2006 e 2013.

Foram apresentados na tabela 13 os municípios que atingiram um crescimento percentual no número de empresas locais maior que 400%. Já na tabela 14 municípios que atingiram um crescimento entre 200% e 400%. Na tabela 15 temos os municípios que sofreram um decréscimo no número de empresas locais. Na tabela 16 apresentamos o ISSQN dos dez municípios que mais perderam em número percentual de empresas. E verificamos que, ainda assim, houve um crescimento no valor da arrecadação de ISSQN desses municípios. Já com o mapa 5 podemos observar um quadro geral desse crescimento percentual, ou decréscimo em alguns municípios, da variação do número de empresas locais nos anos de 2006 e 2013.

Na tabela 17, ainda com base no crescimento percentual obtido entre o ano de 2006 e 2013 no número de empresas locais, elaboramos uma tabela comparativa de dados em que a intenção foi verificar se o crescimento geral do município acompanhava o número de empresas. Comparamos o crescimento da população, do número de empresas locais, ISSQN e pessoal assalariado ocupado. Todos os dados foram obtidos no site do IBGE Cidades, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2006 e 2013.

**Tabela 13 Municípios com maior crescimento percentual no número de empresas locais,
2006 e 2013**

Municípios	Número de empresas locais 2006	Número de empresas locais 2013	% Crescimento
Pedranópolis	50	529	958
Turiúba	34	329	868
Nova Castilho	21	203	867
Guapiara	263	1705	548
Barra do Chapéu	64	414	547
São Pedro do Turvo	161	961	497
Caiuá	86	494	474
São João do Pau d'Alho	37	203	449
Óleo	61	321	426

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do IBGE Cidades, IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000.
*NI. Não informado; **Crescimento % alcançado pela fórmula $=100*((Br/Ar)-1)$

Tabela 14 Municípios com maior crescimento percentual no número de empresas locais, 2006 e 2013

Municípios	Número de empresas locais 2006	Número de empresas locais 2013	% Crescimento
Itapirapuã Paulista	62	305	392
Cássia dos Coqueiros	90	434	382
Caconde	492	2323	372
Sebastianópolis do Sul	138	637	362
Marinópolis	54	245	354
Alto Alegre	108	489	353
Ribeirão Branco	329	1471	347
Tuiuti	107	459	329
Gastão Vidigal	103	436	323
Lourdes	38	156	311
Santo Expedito	48	197	310
Uru	44	179	307
Aspásia	52	208	300
Lagoinha	103	409	297
Santa Cruz da Esperança	46	182	296
Divinolândia	554	2143	287
Gabriel Monteiro	80	307	284
Meridiano	97	370	281
Brejo Alegre	53	202	281
Nova Luzitânia	81	303	274
Ribeirão Grande	105	386	268
Nova Canaã Paulista	22	80	264
Arealva	208	752	262
Nova Independência	48	166	246
Maracaí	346	1180	241
Macedônia	140	464	231
Tejupá	63	207	229
Santo Antônio da Alegria	181	588	225
Flora Rica	48	154	221
Três Fronteiras	95	292	207
Urupês	516	1566	203
Onda Verde	75	226	201

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE Cidades, IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000.

*NI. Não informado; **Crescimento % alcançado pela fórmula $=100*((Br/Ar) - 1)$

Tabela 15 Municípios com decréscimo percentual no número de empresas locais, 2006 e 2013

Municípios	Número de empresas locais 2006	Número de empresas locais 2013	% Crescimento
Águas de Lindóia	1011	1002	-1
Piquerobi	95	94	-1
Oriente	240	237	-1
Presidente Venceslau	1279	1258	-2
Alumínio	331	322	-3
Clementina	265	257	-3
Rio Grande da Serra	630	608	-3
Guararema	1064	1014	-5
Rinópolis	358	338	-6
Santópolis do Aguapeí	149	140	-6
Igaraçu do Tietê	703	659	-6
Águas de São Pedro	222	208	-6
Rincão	334	312	-7
Monteiro Lobato	352	328	-7
Santo Anastácio	830	766	-8
Santa Lúcia	212	194	-8
Marabá Paulista	91	83	-9
Gália	252	227	-10
Jacupiranga	555	499	-10
Guará	968	863	-11
Ribeirão dos Índios	60	53	-12
Iguape	705	613	-13
Dourado	460	395	-14
Inúbia Paulista	134	113	-16
Pedregulho	746	612	-18
Motuca	126	102	-19
Paranapuã	147	118	-20
Areias	85	68	-20
Ibirarema	233	184	-21
Santa Maria da Serra	372	280	-25
Tapiraí	213	160	-25
Piquete	299	223	-25
Mesópolis	72	53	-26
Dirce Reis	54	39	-28
Icém	322	230	-29
Santana de Parnaíba	19313	13789	-29
Santa Adélia	1450	996	-31
Juquitiba	1496	928	-38
Rifaina	213	122	-43
São Lourenço da Serra	1203	678	-44
Campina do Monte Alegre	826	454	-45
Pirapora do Bom Jesus	1724	924	-46
Poá	15021	7151	-52

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do IBGE Cidades, IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000.

*NI. Não informado; **Crescimento % alcançado pela fórmula $=100*((Br/Ar)-1)$

Tabela 16 ISSQN dos dez municípios com maior índice de decréscimo no número de empresas locais, 2006 e 2013

Município	ISSQN 2006	ISSQN 2013	% Crescimento
Dirce Reis	8.853,38	26.726,52	-28
Icém	144.270,55	1.034.544,76	-29
Santana de Parnaíba	*NI	104.568.190,10	-29
Santa Adélia	634.742,00	2.745.878,50	-31
Juquitiba	**NI	3.817.013,99	-38
Rifaina	102.016,90	737.623,38	-43
São Lourenço da Serra	***NI	3.257.055,96	-44
Campina do Monte Alegre	496.325,23	196.580,29	-45
Pirapora do Bom Jesus	****NI	3.651.323,82	-46
Poá	26.682.884,90	117.117.286,50	-52

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE Cidades, IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000; Siconfi: Contas anuais. Receitas orçamentárias realizadas (Anexo I-C) 2013.

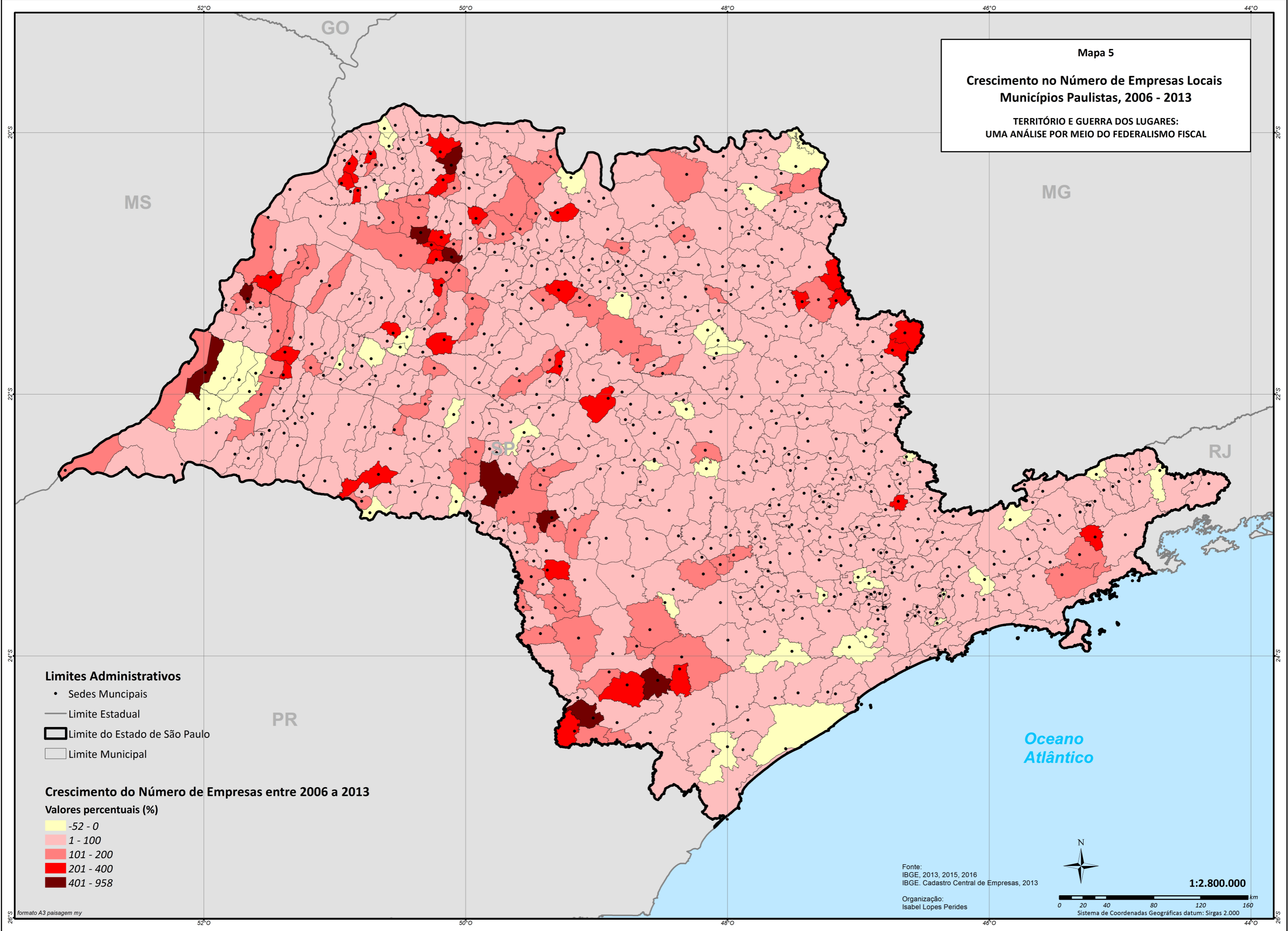
*NI valor não informado – Valor anterior de referência ISSQN 2005 R\$ 61.807206,88

**NI valor não informado – Valor anterior de referência ISSQN 2005 R\$ 3.866.226,65

***NI valor não informado – Valor anterior de referência ISSQN 2000 R\$ 1.170.988,71

****NI valor não informado – Valor anterior de referência ISSQN 2005 R\$ 1.619.958,75

Mapa 5
Crescimento no Número de Empresas Locais
Municípios Paulistas, 2006 - 2013
 TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
 UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



Limites Administrativos

- Sedes Municipais
- Limite Estadual
- ▭ Limite do Estado de São Paulo
- ▭ Limite Municipal

Crescimento do Número de Empresas entre 2006 a 2013

- Valores percentuais (%)**
- -52 - 0
 - 1 - 100
 - 101 - 200
 - 201 - 400
 - 401 - 958

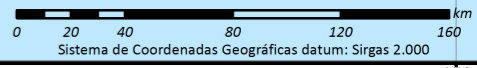
Fonte:
 IBGE, 2013, 2015, 2016
 IBGE. Cadastro Central de Empresas, 2013

Organização:
 Isabel Lopes Perides

Oceano
 Atlântico



1:2.800.000



Sistema de Coordenadas Geográficas datum: Sirgas 2.000

Tabela 17 Comparativo dos municípios com maior crescimento percentual do número de empresas locais entre 2006 e 2013

Município	População 2010	População 2015	Empresas 2006	Empresas 2013	**Crescimen to %	ISSQN 2006	ISSQN 2013	Pessoal ocupado Assalariado 2006	Pessoal ocupado Assalariado 2013
Pedranópolis	2.558	2.570	50	529	958	43.298,05	126.924,36	345	350
Turiúba	1.930	2.009	34	329	868	21.551,15	86.672,28	201	293
Nova Castilho	1.125	1.217	21	203	867	7.510,65	31.848,24	142	189
Guapiara	17.998	17.879	263	1705	548	266.700,42	1.086.383,46	1.196	1.842
Barra do Chapéu	5.244	5.585	64	414	547	62.712,48	148.022,79	232	601
São Pedro do Turvo	7.198	7.567	161	961	497	42.262,79	357.305,9	655	843
Caiuá	5.039	5.560	86	494	474	**NI	903.934,09	1.697	406
S. João do Pau D´Alho	2.103	2.141	37	203	449	32.959,10	67.087,81	180	204
Óleo	2.673	2628	61	321	426	17.302,32	178.133,2	155	225
Itapirapuã Paulista	3.880	4.135	62	305	392	95.405,47	242.007,28	228	472
Cássia dos Coqueiros	2.634	2.623	90	434	382	***NI	64.681,13	255	346
Caconde	18.538	18.976	492	2323	372	176.589,79	1.053.108,20	1.220	1.793
Sabastianópolis do Sul	3.031	3.334	138	637	362	85.195,77	1.373.937,58	1172	2903
Marinópolis	2.113	2.150	54	245	354	10.500,70	43.167,92	205	240
Alto Alegre	4.102	4.173	108	489	353	4.329,05	126.924,36	443	624
Ribeirão Branco	18.269	17.646	329	1471	347	186.261,76	632.003,83	1090	1562
Tuiuti	5.930	6.533	107	459	329	178.891,51	257.637,89	286	560
Gastão Vidigal	4.193	4.585	103	436	323	28.490,22	115.196,01	286	560
Lourdes	2.128	2.249	38	156	311	23.128,32	88.391,99	115	244
St. Expedito	2.803	3.011	48	197	310	****NI	163.350,45	271	312
Uru	1.251	1.229	44	179	307	27.179,35	68.351,43	235	212
Arealva	7.841	8.351	208	752	262	43.389,31	1.602635,03	708	1.160

Elaborado pela autora, 2016.

Fonte: IBGE Cidades; IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000; Siconfi: Contas anuais. Receitas orçamentárias realizadas (Anexo I-C) 2013.

*NI. Não informado; **Crescimento % alcançado pela fórmula =100*((Br/Ar) -1)

**NI ISSQN2006 não informado – valor de recolhimento anterior ISSQN2005 R\$ 264.953,20.

***NI ISSQN 2006 não informado – valor de recolhimento anterior ISSQN 1998 R\$ 4.582,00.

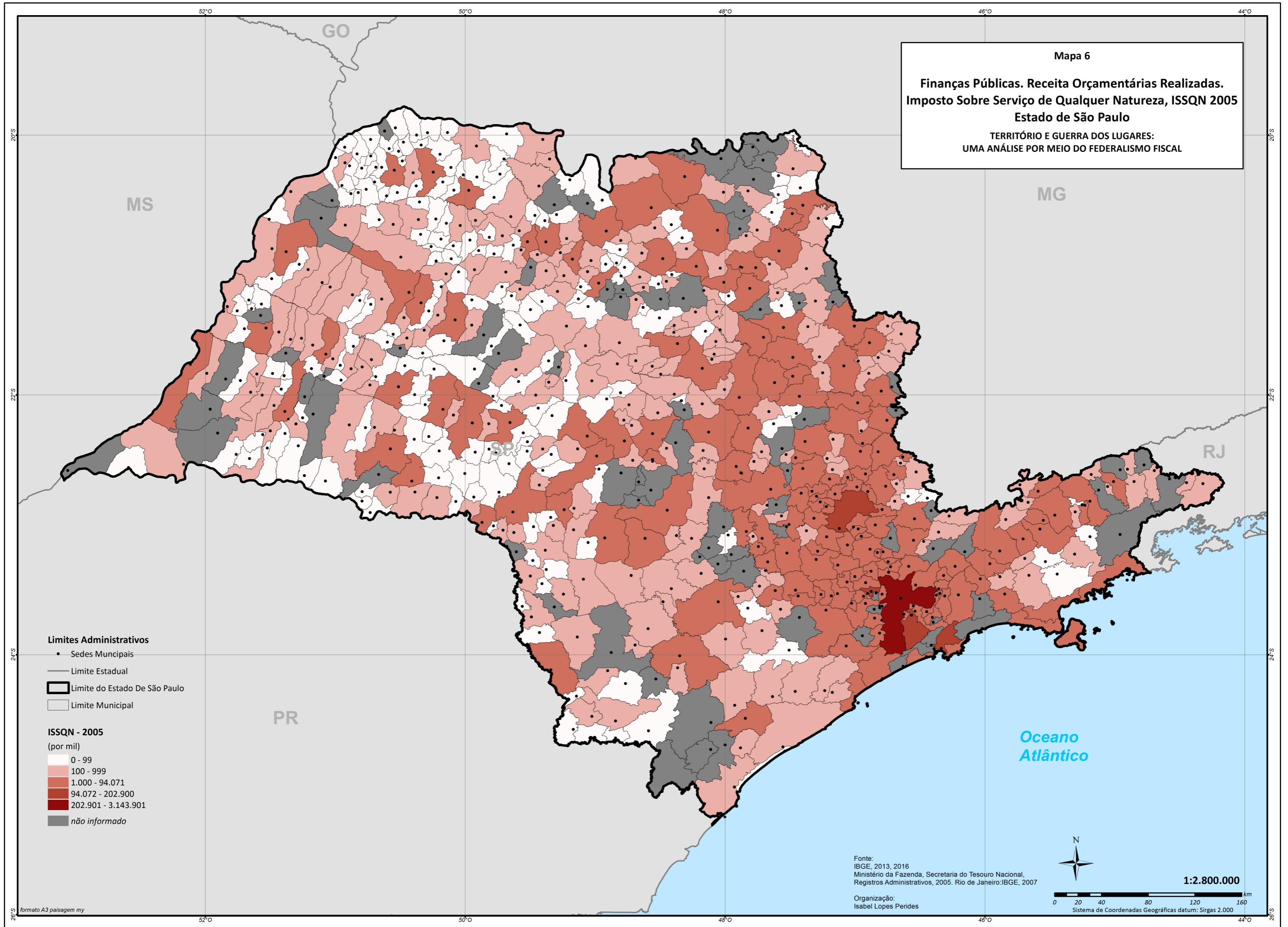
**** NI ISSQN 2006 não informado – valor de recolhimento anterior ISSQN 2005 R\$ 20.910,78.

Para um quadro geral do ISSQN elaboramos o *mapa 6 e mapa 7 – Estado de São Paulo - Finanças Públicas – Receitas Orçamentárias Realizadas. Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza, ISSQN, 2005 e 2014.*

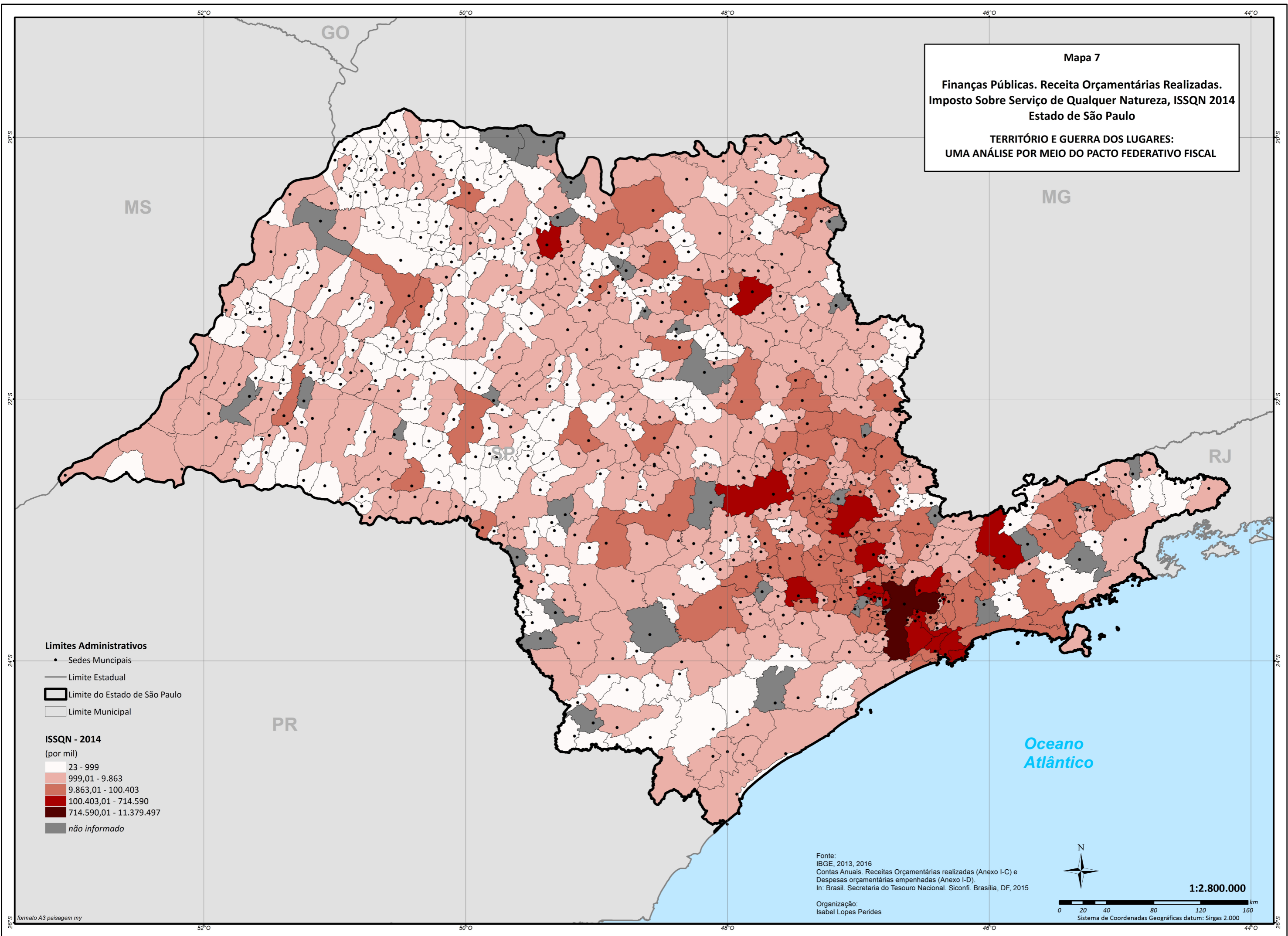
Nestes mapas podemos observar a arrecadação de ISSQN dos municípios do Estado de São Paulo em 2005 e 2014. Em 2005, observa-se São Paulo como o maior destaque com uma arrecadação de R\$ 3.143.901.393, seguido por Campinas com R\$ 202.896.013, Barueri R\$ 163.550.072, Santos R\$ 136.501.836 e São Bernardo do Campo R\$ 134.239.058. Os menores arrecadadores deste período foram os municípios Santa Cruz da Conceição R\$ 517,00, Corumbataí R\$ 852,00, Óleo R\$ 1.433,00, e Taquaritinga R\$ 1.900,00. Em 2014 os municípios que mais arrecadaram ISSQN foram: São Paulo R\$ 11.379.497.000, Barueri R\$ 714.590.000, Campinas R\$ 696.252.000, Santos R\$ 406.713.000, Guarulhos R\$ 364.926.000; em contrapartida os municípios que menos arrecadaram foram: Dirce Reis R\$ 23.000, Marinópolis R\$ 27.000 e Vitória Brasil 34.000.

Na sequência apresentamos a tabela 18 com o ISSQN dos municípios da região metropolitana do Estado de São Paulo, nos anos de 1998, 1999, 2000, 2005, 2009 e 2014.

Mapa 6
Finanças Públicas. Receita Orçamentárias Realizadas.
Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, ISSQN 2005
Estado de São Paulo
 TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
 UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



Mapa 7
Finanças Públicas. Receita Orçamentárias Realizadas.
Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, ISSQN 2014
Estado de São Paulo
TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
UMA ANÁLISE POR MEIO DO PACTO FEDERATIVO FISCAL



Limites Administrativos

- Sedes Municipais
- Limite Estadual
- ▭ Limite do Estado de São Paulo
- ▭ Limite Municipal

ISSQN - 2014
(por mil)

- 23 - 999
- 999,01 - 9.863
- 9.863,01 - 100.403
- 100.403,01 - 714.590
- 714.590,01 - 11.379.497
- ▭ não informado

Fonte:
 IBGE, 2013, 2016
 Contas Anuais. Receitas Orçamentárias realizadas (Anexo I-C) e
 Despesas orçamentárias empenhadas (Anexo I-D).
 In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Brasília, DF, 2015

Organização:
 Isabel Lopes Perides

Oceano Atlântico

1:2.800.000

Sistema de Coordenadas Geográficas datum: Sirgas 2.000

Tabela 18 ISSQN da Região Metropolitana de São Paulo, 1998/2014

continua

Município	ISSQN 1998	Município	ISSQN 1999	Município	ISSQN 2000
São Paulo	1.458.962.823,00	São Paulo	1.433.344.916,78	São Paulo	1.673.196.549,36
Barueri	65.205.570,00	Barueri	67.137.912,70	Barueri	77.767.847,25
Guarulhos	56.642.059,00	Guarulhos	54.661.171,34	Guarulhos	46.440.063,44
São B. do Campo	37.009.807,00	Santo André	39.531.556,64	Santo André	43.263.010,00
Santo André	35.025.198,00	São Caetano do Sul	26.100.062,47	Cotia	12.414.590,64
São Caetano do Sul	23.466.680,00	Mogi das Cruzes	10.698.649,59	Embu das Artes	10.965.205,22
Osasco	21.671.136,00	Cotia	10.248.933,59	Mogi das Cruzes	10.763.295,35
Embu das Artes	10.738.979,00	Embu das Artes	9.079.115,58	Diadema	9.677.258,63
Mogi das Cruzes	10.688.779,00	Diadema	8.565.742,28	S. de Paranaíba	8.800.250,56
Cotia	9.355.264,00	Mauá	6.525.741,61	Poá	7.654.111,53
Diadema	8.651.855,00	Poá	6.301.968,67	Mauá	6.154.393,21
Taboão da Serra	6.269.451,00	Santana de Paranaíba	5.865.117,14	Taboão da Serra	5.597.634,75
Poá	6.114.149,00	Taboão da Serra	5.267.894,48	Itaquaquecetuba	5.334.679,75
Mauá	5.672.194,00	Itaquaquecetuba	3.922.435,83	Cajamar	4.517.267,00
S. de Paranaíba	5.104.967,00	Cajamar	2.994.330,00	Itapecerica da Serra	3.678.873,34
Suzano	3.610.905,00	Itapevi	2.608.159,59	Arujá	3.182.640,37
Itaquaquecetuba	2.911.668,00	Juquitiba	2.314.124,16	Itapevi	2.666.216,09
Cajamar	2.767.903,00	Arujá	1.984.516,08	V. Gr. Paulista	1.934.098,19
Arujá	2.635.556,00	Itapecerica da Serra	1.893.254,77	Juquitiba	1.929.366,46
Itapevi	2.419.158,00	Ribeirão Pires	1.525.246,17	Caieiras	1.848.314,00
Itapecerica da Serra	2.127.508,00	Caieiras	1.468.257,00	Ribeirão Pires	1.803.169,00
Juquitiba	2.075.939,00	Santa Isabel	1.176.743,70	Franco da Rocha	1.489.072,19
Santa Isabel	2.022.494,00	Vargem Gr. Paulista	1.076.565,42	Mairiporã	1.352.515,48
Carapicuíba	1.997.846,00	Jandira	968.790,17	Santa Isabel	1.300.465,14
Ribeirão Pires	1.745.174,00	Suzano	936.567,60	Jandira	1.228.587,71
Caieiras	1.208.803,00	Mairiporã	828.899,30	São L. da Serra	1.170.988,71
V. Gr. Paulista	883.183,00	Embu-Guaçu	687.684,00	Suzano	918.078,27
Jandira	831.527,00	Francisco Morato	653.055,52	Francisco Morato	830.418,10
Mairiporã	807.425,00	São Lourenço da Serra	651.391,80	Guararema	800.334,25
Franco da Rocha	715.991,00	Guararema	604.497,35	F. de Vasconcelos	546.532,98
Embu-Guaçu	712.239,00	Franco da Rocha	523.446,34	Salesópolis	476.595,18
Guararema	625.693,00	Pirapora do Bom Jesus	419.722,12	Embu-Guaçu	468.716,00
F. de Vasconcelos	556.357,00	Salesópolis	359.463,44	P. do Bom Jesus	466.163,67
Francisco Morato	537.110,00	Ferraz de Vasconcelos	266.237,38	Rio Grande da Serra	316.201,15
São L. da Serra	449.520,00	Biritiba-Mirim	251.255,99	Biritiba-Mirim	273.070,82
Biritiba-Mirim	414.716,00	Rio Grande da Serra	208.309,27	Carapicuíba	NI
P. do B. Jesus	295.737,00	Carapicuíba	NI	Osasco	NI
Rio Gr. da Serra	128.727,00	Osasco	NI	São B. do Campo	NI
Salesópolis	67.679,00	São B. do Campo	NI	São Caetano do Sul	NI

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE Cidades, Perfil dos Municípios Finanças Públicas 1998/2000. **NI – Não Informado

conclusão

Município	ISSQN 2005	Município	ISSQN 2009	Município	ISSQN 2014
São Paulo	3.143.901.393,05	São Paulo	5.954.568.066,71	São Paulo	11.379.496.978
Barueri	163.550.072,93	São Bernardo do Campo	201.922.819,25	Barueri	714.590.266,80
São Bernardo do Campo	134.239.058,22	Osasco	188.535.241,00	Guarulhos	364.926.033,70
Guarulhos	90.888.272,71	Guarulhos	136.923.847,19	Osasco	357.615.730,20
São Caetano do Sul	84.024.736,75	Santo André	131.228.833,08	São B. do Campo	310.935.415,80
Santo André	82.559.096,70	São Caetano do Sul	106.376.582,33	Santo André	252.571.525,30
Osasco	69.988.944,43	Poá	90.389.293,74	Poá	168.018.231,80
Santana de Paranaíba	61.807.206,88	Santana de Paranaíba	66.545.291,97	São Caetano do Sul	152.511.229,90
Cotia	36.917.772,85	Mauá	48.668.280,72	S.de Paranaíba	113475631,7
Diadema	29.420.875,03	Cotia	46.380.628,81	Cotia	85.349.534,59
Poá	25.026.448,07	Diadema	42.925.890,22	Mogi das Cruzes	79.628.046,06
Mogi das Cruzes	22.310.214,08	Mogi das Cruzes	34.520.979,00	Diadema	73.939.973,50
Mauá	18.123.853,06	Taboão da Serra	25.796.036,00	Mauá	59.599.221,68
Taboão da Serra	15.900.398,00	Cajamar	23.296.429,58	Cajamar	50.898.977,63
Cajamar	14.010.467,65	Itapevi	21.652.391,47	Suzano	41.655.432,07
Itapeçerica da Serra	13.468.644,89	Suzano	17.864.152,71	Itaquaquecetuba	35.566.366,46
Suzano	11.123.763,90	Embu das Artes	17.812.529,46	Caieiras	27.714.319,44
Itaquaquecetuba	9.936.931,26	Itapeçerica da Serra	15.367.585,86	Arujá	23.857.518,90
Itapevi	9.021.733,41	Itaquaquecetuba	15.096.272,37	Embu das Artes	20.763.814,35
Caieiras	6.494.039,00	Caieiras	13.666.855,00	Ribeirão Pires	19.980.195,60
Mairiporã	5.652.267,00	Ribeirão Pires	11.928.476,38	Jandira	19.553.114,72
Santa Isabel	5.344.084,60	Jandira	10.211.239,60	Itapevi	17.691.460,92
Ribeirão Pires	5.285.614,94	Arujá	9.216.291,43	Franco da Rocha	14.905.470,85
Arujá	5.142.803,00	Carapicuíba	8.540.595,00	Guararema	12.830.655,34
Vargem Grande Paulista	4.710.836,00	Guararema	7.382.760,39	Mairiporã	7.967.906,42
Guararema	4.511.905,36	Santa Isabel	6.381.648,11	Santa Isabel	7.715.081,82
Jandira	4.469.768,38	Mairiporã	6.233.822,84	Francisco Morato	6.823.306,51
Franco da Rocha	4.254.705,47	Vargem Grande Paulista	4.137.212,93	Ferraz de Vasconcelos	5.690.123,87
Juquitiba	3.866.221,65	Francisco Morato	3.824.602,47	Embu-Guaçu	4.121.795,05
Ferraz de Vasconcelos	2.033.359,94	Juquitiba	3.229.456,57	P. do B. Jesus	3.901.646,18
Francisco Morato	1.910.057,34	São Lourenço da Serra	2.593.789,60	Juquitiba	3.515.414,75
Pirapora do Bom Jesus	1.619.958,75	Ferraz de Vasconcelos	2.207.995,63	São L. da Serra	3.494.831,48
Salesópolis	1.387.714,82	Embu-Guaçu	1.975.495,16	Rio Gr. da Serra	2.092.090,54
Embu-Guaçu	1.013.900,27	Rio Grande da Serra	1.136.987,02	Salesópolis	778.326,37
Biritiba-Mirim	NI	Biritiba-Mirim	498.916,64	Taboão da Serra	NI
Carapicuíba	NI	Salesópolis	362.654,11	Biritiba-Mirim	NI
Embu das Artes	NI	Barueri	NI	Carapicuíba	NI
Rio Grande da Serra	NI	Franco da Rocha	NI	Itapeçerica da Serra	NI
São Lourenço da Serra	NI	Pirapora do Bom Jesus	NI	V. Gr. Paulista	NI

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE Cidades, Perfil dos Municípios Finanças Públicas 1998/2000; SICONFI. Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças Públicas, 2014. **NI – Não Informado.

Com os dados apresentados podemos observar que há um robustecimento crescente na arrecadação de ISSQN nos últimos anos que nos faz refletir sobre a importância desse imposto para compor os orçamentos dos municípios. Não podemos supor nesta análise que o crescimento tenha se dado por meio da guerra fiscal municipal, mas pela maior fiscalização dos municípios na arrecadação desse imposto e no crescimento da economia como um todo nos anos a que se refere o recorte de nossa análise. Crescimento esse que não se restringe aos municípios do Estado de São Paulo, mas há um crescimento geral do recolhimento do ISSQN em termos de Brasil, conforme podemos observar com a análise das tabelas apresentadas no *Apêndice C Histórico de ISSQN nas capitais brasileiras de 1998 – 2014 (BRASIL)*.

Em relação ao número de empresas locais podemos observar um crescimento constante na maior parte dos municípios que compõe o Estado de São Paulo, crescimento esse que também acontece em outros Estados do Brasil como podemos observar nas tabelas apresentada no Apêndice A.

Entretanto alguns municípios, como os apresentados nas tabelas 13 e 17 experimentaram um crescimento maior no número de empresas locais se levados em consideração o comparativo apresentado entre os anos de 2006 e 2013. Não podemos concluir apenas de posse desses dados que esse crescimento tenha se dado por algum tipo de política fiscal implementada nos territórios desses municípios. Seria necessária uma etapa posterior de verificação *in loco* das legislações dessas prefeituras e de suas respectivas políticas fiscais. Ressalta-se que política fiscal adotada por municípios com base em isenções e incentivos são dados sob a égide de uma Constituição que lhe dá autonomia para fazê-lo.

Entendemos que a guerra dos lugares adquire característica dicotômica quando analisada sob o viés do território. Essa dicotomia se apresenta da seguinte forma: a guerra dos lugares, entendida aqui como a guerra municipal por investimentos privados nos territórios das municipalidades, tem como facilitador a guerra fiscal. A guerra fiscal parte da autonomia dos entes federativos em legislar, instituir, cobrar e até isentar os impostos de sua competência. Assim, por ter autonomia constitucional o município pode aumentar, diminuir ou até isentar legalmente as alíquotas de ISSQN (somados a outros incentivos). Por outro lado, por não ter autonomia financeira de fato, os recursos materiais propriamente, é que algumas municipalidades se veem obrigadas a buscar alternativas para incrementar suas receitas públicas.

Portanto, uma primeira conclusão a que chegamos se dá no campo da autonomia dos entes federativos, mormente do município. A autonomia municipal é desejada pela Constituição que lhe deu instrumentos jurídicos para que pudesse alcançá-la, como por exemplo, por meio dos impostos de sua competência. Entretanto, observa-se que essa autonomia é formal, e que muitas municipalidades não alcançam recursos suficientes através dos recolhimentos dos impostos de sua competência para alcançar uma autonomia real.

Com a análise das constituições anteriores pudemos observar que a autonomia dos entes federativos na repartição tributária, oriunda do federalismo fiscal, se deu de forma pendular, ou seja, atribuindo maior ou menor autonomia aos federativos, o que caracteriza uma federação mais ou menos centralizada. A atual Carta Magna de 1988, oriunda de um processo de redemocratização, primou por fixar legalmente a autonomia dos entes subnacionais. Com a análise dos repasses intergovernamentais observa-se que muitos municípios necessitam dos repasses para manutenção dos orçamentos municipais, o que conforme analisou Cataia (2011, 2011a, 2010) poderia nos fazer refletir em um início de um novo processo de centralização, bem como um atual período descentralização formalmente estabelecido pela Constituição, mas que de fato não é alcançado pelos entes subnacionais.

A arrecadação do ISSQN nas municipalidades vem crescendo anualmente. Esse aumento se dá por diversos fatores, como crescimento da prestação de serviços na economia, fortalecimento das estruturas tributárias municipais, e também pela implementação do Simples Nacional, que contribuiu para um significativo incremento na arrecadação do ISSQN dos municípios. Os dados indicam que já não são mais orçamentos tão irrisórios como em períodos anteriores. Entretanto, mesmo diante desse robustecimento, observa-se que a autonomia dos municípios proposta pela descentralização ainda é questionável, uma vez que grande parte dos municípios necessita dos repasses intergovernamentais e dos fundos para compor os seus orçamentos.

Uma segunda conclusão nos faz refletir que o exercício da soberania por meio da norma jurídica consideraria o território como um espaço inerte, como um “território palco” para exercício do poder soberano, onde este poderia moldá-lo à sua imagem e necessidades. A norma jurídica trataria simetricamente territórios assimétricos. Acreditamos que a guerra dos municípios por investimentos privados é um reflexo

desse tratamento simétrico da norma. Os municípios são diferentes em gênese e vocação, e a norma jurídica ao desconhecer que os territórios são desiguais propiciou a guerra dos lugares, que é segundo o nosso entendimento, uma reação do lugar buscando equilíbrio, através de atração de investimentos privados se utilizando de instrumentos legais; a guerra dos lugares viria como reação de uma assimetria do território ignorada e desprezada pela própria norma jurídica.

A guerra fiscal, estadual e municipal coloca em risco a própria estrutura federativa, uma vez que nosso federalismo é cooperativo. Uma barganha entre estados ou entre municípios coloca os entes em disputa e os compelem a participar da guerra, pois os entes que não participam do “jogo das alíquotas e isenções” corre o risco de não ter investimentos privados nos seus territórios. Por outro lado, uma reforma tributária teria que levar em conta uma readequação das competências tributárias, o que representa um forte impasse, pois nenhum ente estaria disposto a abrir mão de receita, talvez por esse motivo as reformas tributárias se deram por processos autoritários, como tivemos a oportunidade de observar com a análise das constituições anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira seção – *O exercício do poder de soberania e a fragmentação do território* – fizemos um breve resumo dos diferentes conceitos a respeito do que se denomina espaço dentro do espírito geográfico e suas correlações com as diversas disciplinas que relacionam espaço geográfico e sociedade. Assim, dentro da perspectiva deste estudo – na área da Geografia Humana – entendemos o espaço e a sociedade como um todo indissociável, numa relação de mútua construção. A primeira e mais importante construção conceitual a partir da qual desenvolvemos a nossa pesquisa é a categoria de espaço geográfico que contém e é contido pelas demais instâncias, considerado como uma criação da sociedade que se adapta e se reproduz ao longo da história.

No estudo dessas instâncias debruçamos sobre a análise das diversas interações que caracterizam o espaço geográfico, não só nos recursos materiais e técnicos, mas também nos mecanismos utilizados para a sua construção e superação dos obstáculos promovidos pelo seu próprio desenvolvimento tecnológico. É no desenvolvimento dessa interação entre as diferentes instâncias que a participação das normas jurídicas compõe como elemento facilitador do equilíbrio e do desequilíbrio do funcionamento do espaço geográfico e do território.

Observa-se que sob essa perspectiva os lugares ganham características de competitividade por meio das normas que podem referir-se tanto às normas internas, de ordem técnica e funcionamento interno, como também externa e bilateral entre empresa e o poder público. Incluindo-se entre elas, não só as condições físicas, mas também as de ordem técnica, como infraestrutura e acessibilidade, considerando também as de cunho organizacional, que pertencem às normas jurídicas e que podem se revestir nas figuras dos impostos, nas normas locais e normas laborais.

Na análise do exercício do poder soberano no esquadramento do território, como recorte político do espaço geográfico, utilizamos o entendimento de espaço geográfico como uma instância da sociedade, sob a perspectiva da geografia como constituinte da ciência social crítica. Ao longo da história, nesta adequação das diferentes instâncias, os homens organizaram os seus diferentes espaços, em cada período histórico, de forma a refletir a interrelação entre suas condições precípuas, materiais, jurídicas, econômicas, e etc.

A partir da constituição de diferentes territórios com suas qualificações construtivas ocorre o estabelecimento jurídico de suas fronteiras, internas e externas, e o desenvolvimento do conceito de soberania. O território se forma a partir do espaço, mas não são expressões sinônimas, porque é no processo de apropriação concreta e abstrata que se territorializa o espaço. O Estado se qualifica como o elemento que organiza o território de forma legítima e imperativa.

Assim, a noção de soberania dificilmente pode ser compreendida sem o sustentáculo do território. Fizemos uma breve análise do território como elemento e pré-requisito da existência do Estado para os juristas. Já os geógrafos analisam o território do Estado como tendo dois usos, o de abrigo e o de recurso.

Cataia (2001) propõe um terceiro uso, o território como reserva. Juridicamente, os entes da federação são portadores de poder constitucional, que se reflete nos usos do território levando-se em conta suas fronteiras internas e a alçada de sua hegemonia. Em assim sendo, entendemos que a disputa ou a competitividade entre os diferentes territórios cujo potencial não teria sido ainda explorado de forma exaustiva, e por possuírem interesses estratégicos poderiam provocar através da guerra fiscal um elemento disponibilizado para a guerra dos lugares. Segundo nossa ótica esse seria um exemplo do território como reserva.

Apresentamos um breve histórico de conceitos jurídicos do território do Estado, segundo alguns autores e suas contraposições. Relacionando-se quatro teorias fundamentais segundo suas formas de análise: Teoria do Território-Patrimônio, Teoria do Território-Objeto, Teoria do Território-Espaço, e Teoria do Território-Competência.

Buscamos um breve diálogo entre autores das Ciências Jurídicas e da Geografia Humana na leitura das relações do território e sua aplicabilidade. Milton Santos, por sua vez, entende que o território não é uma categoria de análise, mas sim o território usado. É o seu uso que faz dele objeto de análise social. Para ele, o território usado não pode mais ser analisado apenas a partir do Poder do Estado, pois estando em processo de transformação de forças hegemônicas, parcela desse poder pode ser repartido entre grandes empresas. Santos entende que a regulação do território é cada vez mais exercida por instâncias econômicas.

O histórico de comarcas do Estado de São Paulo, 1811 e 1845, aparece como exemplo da dinâmica do espaço geográfico em função da transformação das estruturas sociais. Atualmente, a legislação prevê para a criação, alteração e extinção das comarcas a

necessidade da variação de três elementos em conjunto: número de eleitores, número de processos, e arrecadação tributária.

Na sequência da análise histórica nos detivemos no quesito dos Direitos e Impostos da Província de São Paulo, o quadro 3 – *Direitos e impostos da Província de São Paulo em 1813* – destacam os impostos da época e os seus fatos geradores, demonstrando paralelamente o condicionamento social, político e econômico da época.

Já na política fiscal contemporânea os Estados utilizam-se muitas vezes de incentivos diretos e indiretos como instrumento de política fiscal de fomento de produção. No caso do Brasil citamos como exemplo as deduções do imposto de renda para encorajar reinvenções ou novas inversões no Nordeste e na Amazônia constituindo uma das bases da SUDENE, visando o desenvolvimento regional brasileiro.

A Constituição brasileira de 1988 optou pelo federalismo, impondo-se a descentralização das competências entre as unidades da federação. Sendo que a autonomia concedida aos estados e aos municípios confere a cada um o direito de exercer suas competências em plenitude, observando sempre os próprios limites legais estabelecidos, e é justamente na autonomia estadual e municipal de gerir os próprios impostos, estabelecendo alíquotas e isenções, que se fundamenta a base legal que caracteriza a guerra fiscal.

A guerra dos lugares seria um fenômeno geográfico como expressão da realidade brasileira, que conta com uma enorme diversidade e desigualdade do território. Os municípios e estados se valeriam dessa autonomia legislativa tributária, que somados a outros incentivos, mais a psicoesfera e tecnoesfera, barganham investimentos privados em seus territórios. Essa dinâmica perversa causa uma situação de conflito na federação que prega uma relação de cooperação entre as unidades de governo. Buscou-se compreender a autonomia e a descentralização dos entes federados no uso do território.

Na segunda seção – *O uso do território e a guerra fiscal* – partimos do conceito de Milton Santos para quem o espaço geográfico é “um conjunto indissociável entre o sistema de objetos e ações”, sendo os elementos constitutivos do espaço geográfico: os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas. As instituições produzem normas, ordens e legitimações, e segundo o nosso entendimento, a norma jurídica, seria também proveniente dessa indissociabilidade entre o sistema de ações e o sistema de objetos que interagem entre si e conjuntamente com o espaço geográfico num movimento recíproco produzindo as formas geográficas, e sendo por elas produzidas.

Nesta pesquisa a norma jurídica é entendida como instância da sociedade. De acordo com estudiosos da Filosofia e Sociologia do Direito, a norma jurídica não é produto arbitrário do legislador, mais produzida por fatos e fatores sociais que constituem suas fontes, das quais se constituíram suas fontes formais. Caminhamos em consonância com Antas Jr. (2002) no entendimento de que a norma é um dos elementos do espaço geográfico, e o espaço geográfico é a fonte material e não formal do Direito.

Levando-se em conta as soberanias dos Estados e suas fronteiras não podemos deixar de citar a consideração de Antas Jr. (2002) de que não é somente a norma jurídica nacional que regula o território, mas que essa regulação ocorre de forma híbrida. Essa hibridez pode ser proveniente de poderes soberanos compartilhados, por exemplo, pelos poderes exercidos pelas grandes corporações a quem acrescentaríamos também através de Acordos e Tratados Internacionais, Órgãos ou Organismos Internacionais.

Analisando as atividades financeiras patrocinadas pelo Estado e compulsórias por sua natureza, que consiste na transferência de patrimônio particular para o domínio público temos o que se denomina tributação. Os tributos comportam várias espécies: como impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

A análise da guerra fiscal enfoca os municípios do Estado de São Paulo, levando em consideração apenas os impostos, partindo do pressuposto de que o federalismo fiscal tem estruturação nos moldes da Constituição Federal de 1988 e se relaciona com os mecanismos da partilha da receita dos tributos arrecadados entre os membros da federação.

Atualmente, os municípios têm autonomia para legislar e arrecadar os impostos de sua competência e dentro dessa possibilidade os municípios têm poder legal de atrair investimentos em seus territórios utilizando mecanismos como isenção, redução ou diminuição de alíquotas de impostos que são de sua competência. Com isso ocorre a competitividade entre os municípios dando margem ao uso do termo guerra fiscal. Sob a ótica geográfica, e levando em consideração o uso do território, podemos entender a guerra fiscal como uma guerra dos lugares.

Para estudiosos da guerra fiscal municipal ou estadual a solução para por fim a guerra seria por meio de uma reforma tributária. Entretanto como esta reforma esbarra na alteração da distribuição de receita entre os entes federados, há sempre um embate de forças entre aqueles que se beneficiam da ordem vigente e aqueles que se beneficiariam de uma nova ordem.

A normatização do território através da racionalização do espaço geográfico concede a determinados arranjos espaciais a sua legalidade, o que Milton Santos denomina de território normado. Pela Constituição de 1988, no que concerne ao Sistema Tributário Nacional, a distribuição de competência arrecadatória entre os entes da federação ao se estabelecer por normas jurídicas transformam, a nosso ver, os territórios dos entes federados em territórios normados. Os quais também podem ser lidos território como norma, uma vez que os recursos e os arranjos políticos e instrumentos da política fiscal possam atrair um maior número de investimentos privados em seus territórios em detrimento de outro.

No território brasileiro se desenvolvem subsistemas que se interconectam entre si e o território, assim é formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. E estes possuem um em relação aos outros alguma parcela de autonomia.

A guerra fiscal entre os entes federativos ocorre na competitividade em busca de investimentos privados. Estes procuram sempre o menor custo, o maior lucro e são atraídos pelos incentivos fiscais, que assim o fazem respaldados pela constituição e no pacto federativo fiscal. Na análise da guerra fiscal os mais diversos aspectos da realidade devem ser considerados e o território usado que segundo Gallo (2011) pode ser o método ideal de observação desse fenômeno, pois incorpora as materialidades e as imaterialidades, a configuração territorial e as ações políticas condicionadas pelas normas jurídicas.

Assim, pois, a guerra fiscal é na verdade “busca por lugares produtivos” e as “vantagens fiscais” poder ser um dos atrativos básicos, mas não é o único na dinâmica produzida pela rivalidade. Outros aspectos têm que ser levados em conta na hora da instalação da empresa, como por exemplo, a sua proximidade com o mercado consumidor de serviços, entre outros. A realidade dessa competitividade é mais complexa e extrapola os benefícios fiscais, mas leva em conta um conjunto de fatores de distribuição espacial dos recursos naturais, o papel do Estado, o processo de unificação do mercado nacional e as economias de aglomeração, concentração regional de renda, e etc.

A dinâmica de uma disputa competitiva pela instalação de novas empresas em locais distintos pode, segundo Santos, ter os territórios e seus usos alterados, valorizando ou desvalorizando de forma veloz e acirrada. Em nosso estudo, a guerra dos lugares foi entendida como travada pelos municípios e tem como um dos facilitadores a guerra fiscal tributária. Os municípios têm autonomia para instituir e cobrar impostos de sua competência, e poder legal, portanto, para utilizar sua competência para atrair empresas para o seu território, mas também o fazem justamente por não possuírem autonomia financeira de fato, de onde advém a

necessidade de programas e estratégias alternativas para robustecer suas receitas orçamentárias.

Com os atrativos fiscais, que tem poder de deslocamento de empresas dentro do território, dá-se cada vez mais a associação entre Estados e empresas, e assim sendo, segundo Ibañez (2006) o Estado governa mais pelo interesse hegemônico corporativo do que pela sociedade brasileira.

Concluimos a segunda seção vislumbrando que a guerra fiscal estadual e municipal configuram a captação de investimentos privados capazes de deflagrar a guerra dos lugares, com a conseqüente possibilidade de porções do território se tornarem mais aptas e atraentes para investimentos do setor privado, causando não só um crescimento irregular ou constringendo todos a participar dessa prática, como pode também representar em caso extremos apenas a renúncia fiscal.

A guerra fiscal que levaria a uma possível guerra dos lugares seria produto da dinâmica propiciada pelo federalismo brasileiro nos moldes da Constituição Federal de 1988. Para compreender a dinâmica do uso do território nessa perspectiva foi necessário nos debruçarmos sobre a dinâmica do federalismo brasileiro.

As diversas constituições brasileiras estatuem a política de arrecadação de impostos, como uma das formas do poder soberano sobre o território. E isto é feito através de normas jurídicas, que definem e delimitam a distribuição, e redistribuição dos recursos entre os entes da federação, que ganham ou perdem autonomia conforme os poderes políticos estabelecidos ao longo das Constituições brasileiras, observando um processo pendular de centralização e descentralização.

A repartição tributária entre os entes da federação não leva em consideração as desigualdades da federação e acaba por tornar essa repartição simétrica na norma, mas assimétrica de fato, pois mesmo diante das autonomias municipais, estas não conseguem administrar suas necessidades em função de suas receitas e são dependentes dos repasses intergovernamentais, sendo a guerra fiscal um instrumento, muitas vezes, para conseguir angariar recursos para os seus territórios.

Na terceira seção – *A dinâmica do federalismo brasileiro como um componente territorial na produção da guerra dos lugares* – observamos que o território é a base do poder político, da propriedade privada e da produção. Assim como não existe Estado sem território não há território sem fronteiras políticas. A forma jurídica externada pela norma jurídica é a

única detentora do ponto de vista legal com força para estabelecer comportamentos por meio de sanções. Para Santos, quando um espaço é submetido a um poder jurídico, a uma lei, esse espaço é normado por esse poder.

A norma jurídica é mais do que um constituinte do Direito – ela é constituída socialmente. A constituição das normas e sua operacionalização são provenientes das estruturas sociais, não sendo uma mera ação estatal, mas sim “um arranjo de formas sociais necessárias.”

A norma jurídica congela o conflito social na assimetria das desigualdades que motivaram sua construção. Entretanto, as sociedades não são criadas nem necessariamente transformadas pelas normas jurídicas. Por detrás das normas existem formas sociais que alicerçam as estruturas do poder. Assim, as normas jurídicas operariam sob a construção de formas sociais já dadas estruturalmente, mas não passivamente. Elas se moveriam de modo conflituoso ou contraditório a partir de tais formas. Estas por sua vez são intermediadas por uma forma estatal. Logo, conclui-se que “a norma jurídica é constrangida por formas sociais e ao mesmo tempo é situado como expressão do domínio da forma política estatal”. A norma jurídica se revelaria também como uma relação de poder.

A evolução do federalismo brasileiro pode ser entendida como fruto da influência do poder das elites oligárquicas. No texto constitucional observamos como o Estado brasileiro usa o território para efetivar o exercício de seu poder e como faz através do pacto federativo fiscal a distribuição dos recursos dos entes que a compõe, e o grau de autonomia que lhes é atribuída. Ignorando e uniformizando juridicamente um território com tantas diferenças e particularidades e desigualdades, surgem no território mecanismos e artifícios que buscam reduzir os desníveis que caracterizam as regiões congregadas pelo laço federativo.

Historicamente as Constituições brasileiras se diferenciaram com relação aos aspectos das autonomias dos entes que compõe território. Em 1824, a Constituição considerava o Brasil um Estado Unitário descentralizado. Com a República, a Constituição de 1889, as províncias do Império se transformaram em Estados da República, ganhando alguma autonomia e a Federação seguia o modelo dualista.

Em 1937, a nova ordem Constitucional substitui o federalismo dualista pelo caráter cooperativo. A União possui uma posição de hegemonia, e é reduzido o papel dos Estados com um caráter político de centralização. Esta centralização se mantém na Constituição de 1946 e acentua-se mais ainda na Constituição de 1967. Em 1988, uma nova Constituição

consagra a forma de Estado Federativo com descentralização do poder entre os entes políticos com uma ampla gama de atribuições e capacidades orçamentárias administrativas, legislativas, financeiras e tributárias.

Verifica-se, portanto, um processo pendular de centralização e descentralização, inclusive da repartição das receitas tributárias ao longo das Constituições brasileiras. As desigualdades regionais do território enfraquecem o federalismo cooperativo adotado pela constituição, e fazem ser necessário buscar mecanismos de redução dessas desigualdades.

Assim, uma política econômica ditada pelo poder federal é uma forma de regulação. Quando um governo estadual ou municipal altera as alíquotas dos impostos também estão regulando suas atividades econômicas. Algumas regulações possuem um poder normativo de maior alcance em função de outras em face da hierarquia das normas, desde abrangência federal até o âmbito municipal. No caso dos municípios, além das normas federais e estaduais, possuem mais uma camada de regulação em seus territórios, que são as normas de alcance local. As fronteiras internas da federação promovem a possibilidade jurídica destas regulações e é nesse contexto que surge a guerra fiscal.

A possibilidade político-fiscal e o poder normativo que possuem os municípios não esgota o fenômeno da guerra dos lugares. A guerra fiscal que levaria a uma guerra dos lugares não se encerra na autonomia dos municípios, mas leva à reflexão nos contextos de crises ou desníveis no território brasileiro.

A análise do uso do território nos auxiliaria no entendimento de uma visão geográfica do federalismo no Brasil, ou seja, analisando os níveis políticos podemos observar um uso do território marcado pelas diversas desigualdades que corroboram para um uso cada vez mais corporativo do território na busca de “lugares produtivos.” Dentro desta perspectiva verifica-se ao longo da nossa história, as Constituições representando o que seria o ideário da sociedade, sobretudo da classe política representativa das classes dominantes.

A guerra fiscal surgiria como instrumento normativo de reação às desigualdades dos territórios, as quais devem ser reduzidas por meio de políticas públicas adequadas e não por meio de guerra fiscal, que é danosa para os que dela participam como também para toda a sociedade.

Historicamente há um processo de centralização e descentralização que ainda está em curso na dinâmica brasileira e que nos leva a reflexão da existência de três processos simultâneos: normas constitucionais de caráter cooperativo e coordenado, um federalismo

descentralizado ainda em construção, e uma prática centralizadora predatória sobre os dois processos anteriores.

Dos embates entre as três forças componentes no federalismo brasileiro, segundo Bachur (2005), o delineamento cooperativo ainda em construção possui uma tendência centralizadora (Constituição de 1988). Assim, instrumentos e instituições que estimulem a cooperação não foram desenvolvidos, e contrariamente estimula-se as práticas competitivas que distorcem a lógica federativa com o recrudescimento da centralização e a perversidade da guerra fiscal.

Na quarta e última seção – *Desdobramentos espaciais do federalismo fiscal* – observamos que a convivência entre o Governo Central e os entes subnacionais no Estado Federal se materializa por diversas formas entre as quais pela ordem financeira. A parcela de autonomia atribuída aos municípios é fundamental para que ocorra a guerra fiscal, porque justamente busca atrair investimentos privados aos seus territórios sob a proteção de um amparo legal de incentivos e isenções fiscais.

Sob a ótica geográfica, a guerra fiscal normativa poderia ser entendida como uma verdadeira guerra dos lugares e a política fiscal seria apenas um de seus componentes. Na diversificação espacial das unidades produtivas, outros elementos também são considerados, tais como: matéria-prima, mercado consumidor, mão-de-obra qualificada, infraestrutura, necessidade de expansão contígua, saturação espacial e os benefícios fiscais e estruturais. Além destes, há que se levar em conta, a gênese, a formação e a vocação do município bem como os elementos normativos exercidos pela via local.

Segundo Quitiliano (2012) a autonomia federativa e o próprio federalismo devem ser vistos como um verdadeiro “mito jurídico”, implicando ser mito no sentido da distância entre a realidade e a ideia realizada. Para ele, todo o Estado comporta dois federalismos: um que seria o formal vindo pelo texto da norma (o ideal), e o um que seria o real, o realizado, desvelado pela experiência, incluindo-se neste, um federalismo real no qual coexistem interesses políticos e econômicos. Ressalta-se, entretanto, que a autonomia e descentralização não podem ser plenamente alcançadas, pois descaracterizariam o próprio conceito fundamental de federação.

A dinâmica federativa e o ideal do pacto federativo e cooperativo entre os entes federados ficam comprometidos com a prática fiscal competitiva. No tocante aos repasses

através dos Convênios poderiam estes representar um mecanismo de um novo processo de centralização em uma Constituição que se propõe descentralizadora.

As transferências intergovernamentais podem ser automáticas ou obrigatórias quando previstas no ordenamento jurídico do Estado e operacionalizadas independentemente das decisões de autoridades. Há também as transferências discricionárias ou voluntárias que são aquelas que dependem da decisão de autoridades, vinculadas a critérios que podem se alterar conforme as circunstâncias. Estas, segundo Cataia (2011), pode nos levar a refletir sobre um processo em curso de centralização do poder da União. Em assim sendo, a autonomia municipal teria apenas uma existência formal.

As transferências tributárias se fazem da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios, mas estes últimos não realizam transferências. As transferências voluntárias, para Cataia (2011), podem representar alargamento do poder da União sobre as municipalidades, e a leitura de um federalismo descentralizado, apoia-se numa democratização das transferências constitucionais, mas estas são insuficientes para o atendimento das tarefas repassadas aos municípios. Explorar as relações intergovernamentais numa abordagem geográfica do uso do território implica em avaliar a geografização dos recursos nos lugares e observar a distribuição das transferências dos municípios (GALLO, 2011).

Os processos jurídico-políticos capazes de produzir desequilíbrios horizontais, entre os estados, é o provocado pelo ICMS. Já entre os municípios a guerra é travada pelo ISSQN relacionado à prestação de serviços de atividade econômica local. Prioritariamente a guerra fiscal municipal ocorre em torno do ISSQN, além de outros incentivos que podem compor o conjunto de incentivos oferecidos. Até 2003 os municípios gozavam de plena autonomia para fixação de alíquotas. Para controlar o recrudescimento da guerra fiscal municipal a União limitou esta autonomia em parâmetros pré-fixados, máximo de 5% e mínimo de 2%. Vale ressaltar que entre os juristas há quem defenda que essa intervenção seja inconstitucional.

Para assegurar, ao menos formalmente, a autonomia dos entes federativos utilizam-se várias técnicas normativas. A repartição direta dos tributos, e as transferências intergovernamentais possuem o papel de equilibrar as desigualdades dos entes subnacionais. Sob o aspecto legal permitiria que o ente subnacional que não possua um nível suficiente de arrecadação para subsistência seja auxiliado por outro ente governamental, evitando o desequilíbrio da federação como um todo. Entretanto, devemos refletir se tais transferências

não representariam de per si um alargamento do poder da União num claro processo centralizador sob a égide de uma constituição que se quer descentralizadora.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- AFONSO, José Roberto, et al. *Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus*. Revista do BNDES, n.10, 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Financas_Publicas/199812_5.html#>, acesso em: 10 fev. 2016.
- ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematizado*. 4ªed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2010.
- ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. *Recentralização a Federação?* In: Revista Sociologia Política. Curitiba, jun/2005 p.29-40.
- ANTAS JR., Ricardo Mendes. *Território e Regulação. Espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Editora Fapesp, 2005.
- ARAUJO, Alex Macedo. *Dinâmica do Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal*. São Paulo: 2009. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- ÁVILA, Humberto. V Congresso de Direito Tributário. *A guerra fiscal – efeitos da decisão do STF, e novos benefícios dados posteriormente pelos Estados*. Salvador: 13,14 e 15 jul. 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=X54y7B_jL6s&list=PL9bRlidtkP1JOoH-p-J8PNxRY-2-h3OM&index=6>, acesso em: 22 fev. 2016.
- BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. Revista do Serviço Público de Brasília 56 (4): 377-401, out/dez 2005.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 13ª edição. Atualizada por NOVELLI, Flávio Bauer. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Brasil Programa Econômico (39)*. Brasília. Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, 1993.
- BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- BERNARDES, A. et al. *O papel ativo da geografia: um manifesto. E outros textos*. Registro em DVD do Debate ocorrido em 04 de outubro de 2000, realizado no Anfiteatro de História “Fernand Braudel” da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (coord.) *Investimento e reformas no Brasil. Indústria e infraestrutura nos anos 1990*. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. 9ª tiragem. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

BNDES. FINAME. BNDESPAR. Secretaria para Assuntos Fiscais - SF. *Carga Tributária. Evolução histórica: uma tendência crescente*. Informe-se, n.29, jul.2001, p. 1-8.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição Federal da República do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Código Tributário Nacional Brasileiro. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

BRAZIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, 25 de março de 1824.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. *Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil*. IN: Cad. Fin. Públ., Brasília, n.07, p. 5-29, dez.2006.

CAMARGO, A. B. A . 2003a. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CARLOTO, Denis Ricardo. *Por uma federação de lugares. Da desigualdade à solidariedade*. São Paulo, 2014. Tese de doutoramento do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/ FFLCH.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 16ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Desvio de Recursos*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

CATAIA, Marcio Antonio. *Território Nacional e Fronteiras Internas. A fragmentação do território brasileiro*. São Paulo, 2001. Tese de Doutorado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. *Uso do território e federação: novos agentes e novos lugares. Novos agentes e novos lugares*. Diálogos possíveis e participação política. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, n. 331 (16), 1 de agosto de 2010.

_____. *Território Político e fundamentação do Estado*. Revista Sociedade & Natureza. Número 23 (1) – Uberlândia, abr. 2011, p. 115-125.

_____. *Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios)*. Revista Geográfica de America Central. Número Especial EGAL, 2011 – Costa Rica, 2011, p.1-16.

CNI/CEPAL. *Investimentos na Indústria Brasileira 1998 – 2002*. Brasília, 2001.

CONTEL, Fabio. *Território e finanças: Técnica, normas e topologias bancárias no Brasil*. Tese de doutoramento do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana d Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/FFLCH, 2006.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

_____. (Coord). *Federalismo Fiscal*. Barueri (SP): Manole: 2004.

_____. XV Congresso Internacional do Direito Tributário. *Federalismo Fiscal. Partilha de Competência e Repartição de Receitas*. set. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xIf8h5jV6YM>>, acesso em: 07 nov. 2015.

COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder*. 2. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2013 [1992].

COSTA, Wilma Peres. *A parte do Leão*. Revista de História da Biblioteca Nacional. Rio de Janeiro, ano 2, n° 23, ago. 2007, pp. 28-33. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/as-guerras-fiscais>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. Aula. [7 out. 2015]. Disciplina ministrada no Departamento de Pós-graduação em Geografia Humana. Geografia Política: teorias sobre o território e o poder e a sua aplicabilidade à realidade contemporânea”.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. *Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro, 2002. Tese de doutoramento. Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995 [1931].

DINIZ, C; CROCCO, M. *A reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira*. Nova economia, Belo Horizonte, v.06, n.01, p.77-103, jul.1996.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. Porto alegre: Globo, 1975.

FERREIRA, Waldemar. *História do Direito Brasileiro*. 1.^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 192, p. 170.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 14^a edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1985.

FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes del. *As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito Largo São Francisco, USP, 2010.

GALLO, Fabricio. *Uso do território e federalismo: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre a União e os Municípios*. Campinas, 2011. Tese de doutoramento. Instituto de Geociências da Universidade de Campinas – Unicamp.

GANDRA, IVES. Seminário InterNews. *Guerra Fiscal os riscos da Súmula Vinculante para as empresas*. São Paulo: 9 jun. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bATqTqg_EcY&list=PL9bRlIdtkP1JOoHl-p-J8PNxRY-2-h3OM&index=3> , acesso em: 22 fev. 2016.

GASSET, Ortega Y. *Mediação sobre a técnica*. Tradução: José Francisco P. de Almeida Oliveira. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1991 [1939].

GIAMBI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIANNASI, Celso. *O ISS – Imposto Sobre Serviços – Como Foco da Guerra Fiscal dos Municípios*. In: MACEDO, Alberto; e DACOMO, Natalia de Nardi (coordenadores). *ISS pelos Conselheiros Julgadores*. São Paulo: Editora QuartierLatin, 2012.

GOTTMANN, Jean. *A evolução do conceito de território*. In: Boletim Campineiro de Geografia, v.2, n.3, 2012, p.523-545. Texto originalmente intitulado “*The evolution of the concept of territory*”, traduzido de versão publicada no periódico Social Science Information, v.14, n.3, ago.1975, p.29-47. Tradução Isabela Fajardo e Luciano Duarte. Revisão: Fabrício Gallo.

GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 1962.

IBAÑEZ, Pablo. *Território e Guerra Fiscal: A perversidade dos incentivos territoriais*. São Paulo, 2006. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Base Cartográfica Contínua do Brasil, escala 1:250.000*. Disponível em: <http://www.metadados.geo.ibge.gov.br/geonetwork_ibge/srv/por/metadata.show?id=18334&currTab=simple>. Acesso em: 10 out. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>, acesso em: 02 jul. 2015.

HUGON, Paulo. *O imposto*. 1.ª ed. São Paulo: Editora Renascença, 1945, p. 157.

ISNARD, H. *O espaço do geógrafo*. *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro, 258-259, ano 36, p.5-16, jul./dez., 1978.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

_____. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1986.

LINHARES, P. T. F.; MENDES, C.C.; e LASSANCE, A. *Federalismo à Brasileira: questões para reflexão*. Vol. 8. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2012.

LOBO, Rogério L. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MACIEL, Marco. *Pronunciamento*. In: GAGGIANO, M. H.; RANIERI, N. (orgs.). *As novas fronteiras do federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, p. 15.

MASCARO, Alysso Leandro. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO; COMISSÃO NACIONAL DE CARTOGRAFIA. *Plano de ação para Implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais*. Rio de Janeiro: CONCAR, 2010.

MANDETTA, Savério. *Impostos, Taxas e Contribuições*. 1.ª ed. São Paulo: Editora Colebras Limitada, sem data, p. 484.

MIRANDA, Renato Luis Pinto; OLIVEIRA, Elias Rodrigues. *Federalismo Fiscal e Municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil*. In: *Gestão e Regionalidades – Vol. 26 – nº 77 – maio-ago/2010*, p. 59-62.

MONBEIG, Pierre. *Novos estudos de geografia humana brasileira*. São Paulo: Difel, 1957.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Sistema Tributário da Constituição de 1969. Curso de Direito Tributário*. Vol.I. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 1979.

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderley, Messias da; *Geografia Crítica: A valorização do espaço*. 2. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1987 [1984].

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Repartição de Rendas Tributárias*. In: MARTINS, Ives Gandra da (Org). *A Constituição de 1988: interpretações*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 343-359.

MOREIRA, Ruy. *Sociedade e Espaço Geográfico no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 35ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino. *A configuração assimétrica do federalismo brasileiro*. São Paulo, 2010. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo São Francisco.

ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Principii Di Diritto Costituzionele*. Firenze: Editore G. Barbèra, 1889.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel. *A Constituição de 1988 e o Pacto Federativo Fiscal*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Distrito Federal: 2011.

PIRES, Julio Manuel. *Distribuição da receita tributária entre os níveis de governo: perspectiva histórica e debate atual*. RAP: Rio de Janeiro, p.149-158, set/out 1996.

PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. “*Lembo abre Seminário: “As Novas Fronteiras do Federalismo”*”. Dez. 2006. Disponível em: <<http://internet.comunicacao.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=79822&c=6>> , acesso em: 02 jun. 2016.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá, Austrália*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia Federativa: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo, 2012. Tese de Doutorado em Direito do Estado (Direito Constitucional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993 [1980].

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2º edição. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, João B. de. *Centralização e descentralização tributária na Constituição de 1987/88*. São Paulo, 1994. Dissertação de Mestrado da PUC/SP.

RODRIGUES, L. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1947.

RODRIGUES, Vicente. *Federalismo e interesses regionais*. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). *A federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 431-448.

ROVERI, Claudia. *Sistemas informatizados: estudo no controle da arrecadação tributária municipal*. In: PINTO, Sergio Luiz de Moraes; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson José de (coord.). *Gestão Tributária Municipal e Tributos Municipais*. Vol. II. São Paulo: QuartierLatin, 2012.

SANT-HILAIRE, Auguste. *Viagem à província de São Paulo*. São Paulo: Editora Martins, Editora Universidade de São Paulo, 1972.

SANTIAGO, Silas. *O ISS e o Simples Nacional – Panorama e Horizonte*. IN: MOARES, Sergio Luiz Pinto de; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson José de (coord). *Gestão Tributária Municipal e Tributos Municipais*, vol II. São Paulo: QuartierLartin, 2012.

SANTOS, Milton. *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método*. In: Boletim Paulista de Geografia. Associação dos Geógrafos Brasileiros- São Paulo. N. 54, jun.1977, p.89-89.

_____, Milton. *Desafio do Ordenamento Territorial “O Pensamento”*. 1994 (fotocopia do original)

_____, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Edusp, 2008 [1995].

_____, Milton. *Guerra dos Lugares*. FolhaOnLine.São Paulo, 08 ago. 1999. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_3_5.htm >, acesso em: 03 fev. 2016.

_____, Milton. *A Natureza do Espaço.Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp: 2012 [1996].

_____, Milton. *Por uma outra globalização*.Rio Janeiro: Edições Best Bolso 2011 [2001].

_____, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-Científico-Informacional*. São Paulo: Edusp: 2008 [1994].

_____, Milton. *O retorno do território*. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M.L. (Org.) *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hcitech, 1994, p.15-20.

_____, Milton. *O retorno do território*. In: Observatorio Social de América Latina. Año 6, n.16, jun. 2005. Buenos Aires. CLACSO, 2005.

_____. Milton. *O território e o saber local: algumas categorias de análise*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIII, n.2, 1999, p.15 -26.

SANTOS, Milton; e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI*. 15ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2011 [2001].

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder e Política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. *Aspectos Fiscais do Pacto Federativo*. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

TORRES, João C. de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1961.

VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: Pesq. Plan. Econ. V.27, n.I, p.1-40, abril/1997.

_____. *Reforma Tributária e Guerra Fiscal na Federação*. Relatório CAT, n.05, setembro de 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001640.pdf>, acesso em: 10 fev. 2016.

SITES CONSULTADOS

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento. <<http://www.bndes.gov.br/>>

BRASIL. Governo Federal. Portal da Legislação. <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <<http://www.ibge.gov.br/home/>>

IBRE/FGV. Instituto Brasileiro de Economia Fundação Getúlio Vargas. <<http://portalibre.fgv.br/>>

O GLOBO. Acervo. <<http://acervo.oglobo.globo.com/>>

PORTAL DA INDÚSTRIA. Estatísticas. < <http://www.portaldaindustria.com.br/>>

SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Ato Complementar nº40, de 30 de dezembro de 1968.

BRASIL. Ato Institucional, de 12 de agosto de 1834.

BRASIL. Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889.

BRASIL. Emenda Constitucional nº5, de 21 de novembro de 1961.

BRASIL. Emenda Constitucional nº10, de 9 de novembro de 1964.

BRASIL. Emenda Constitucional nº18, de 1 de dezembro de 1965.

BRASIL. Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969.

BRASIL. Decreto-lei Complementar n.3, de 27 de agosto de 1969.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 43, de 15 de abril de 2004.

BRASIL. Código Tributário Nacional, 25 de outubro de 1966.

BRAZIL. Constituição Política do Império do Brasil, 25 de março de 1824.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº116, de 31 de julho de 2003.

APÊNDICE A – NÚMERO DE UNIDADES LOCAIS DE EMPRESAS EM ALGUNS MUNICÍPIOS DE OUTROS ESTADOS DO BRASIL

SÃO PAULO

Tabela A 1 Dez municípios com maior número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (SÃO PAULO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
São Paulo	472.143	São Paulo	618.713
Campinas	40.205	Campinas	53.681
Ribeirão Preto	27.326	Ribeirão Preto	36.057
Guarulhos	25.961	Guarulhos	34.397
São Bernardo do Campo	24.442	São Bernardo do Campo	29.539
Santos	22.859	Santo André	27.839
Santo André	21.703	Sorocaba	26.793
São José do Rio Preto	19.487	São José do Rio Preto	24.732
Santana de Parnaíba	19.313 (13.789 em 2013)	Santos	24.667
Sorocaba	19.077	São José dos Campos	24.250 (18.342 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 2 Dez municípios com menor número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (SÃO PAULO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Nova Castilho	21 (203 em 2013)	Dirce Reis	39 (39 em 2006)
Nova Canaã Paulista	22 (80 em 2013)	Pracinha	44 (43 em 2006)
Queiroz	27 (79 em 2013)	Fernão	47 (41 em 2006)
Balbinos	32 (52 em 2013)	Balbinos	52 (32 em 2006)
Vitória Brasil	32 (54 em 2013)	Mesópolis	53 (72 em 2006)
Turiúba	32 (329 em 2013)	Ribeirão dos Índios	53 (60 em 2006)
Bora	35 (83 em 2013)	Vitória Brasil	54 (32 em 2006)
Santa Mercedes	35 (100 em 2013)	Arco-Íris	56 (39 em 2006)
Nova Guataporanga	37 (60 em 2013)	Estrela do Norte	59 (52 em 2006)
Santa Salete	37 (91 em 2013)	Nova Guataporanga	60 (37 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 3 Dez municípios com maior arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (SÃO PAULO)

Municípios	2005 ISSQN	Municípios	2014 ISSQN
São Paulo	3.143.901.000	São Paulo	11.379.497.000
Campinas	202.896.000	Barueri	714.590.000
Barueri	163.550.000	Campinas	696.252.000
Santos	136.501.000	Santos	406.713.000
São Bernardo do Campo	134.239.000	Guarulhos	364.926.000
São José dos Campos	94.070.000	Osasco	357.616.000
Guarulhos	90.888.000	São Bernardo do Campo	310.935.000
São Caetano do Sul	84.024.000	Sorocaba	288.883.000
Santo André	82.559.000	Santo André	252.572.000
Osasco	69.988.000	São José dos Campos	238.221.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 4 Dez municípios com menor arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (SÃO PAULO)

Municípios	2006 ISSQN	Municípios	2013 ISSQN
Santa Cruz da Conceição	517	Dirce Reis	23.000
Corumbataí	852	Marinópolis	27.000
Óleo	1.433	Vitória Brasil	34.000
Taquaritinga	1.900	Nova Castilho	35.000
Barão de Antonina	3.039	Emilianópolis	36.000
Brejo Alegre	3.531	Pracinha	37.000
Marapoama	3.761	Santa Salete	39.000
Nova Castilho	3.812	Mesópolis	43.000
Marianópolis	6.002	Arco-Íris	50.000
Docilópolis	6.002	Trabiju	53.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

MINAS GERAIS**Tabela A 5 Dez municípios com maior número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (MINAS GERAIS)**

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Belo Horizonte	90.857	Belo Horizonte	120.588
Uberlândia	21.002	Uberlândia	28.653
Juiz de Fora	20.033	Juiz de Fora	22.898
Contagem	14.491	Contagem	19.060
Uberaba	9.346	Montes Claros	12.236
Montes Claros	9.300	Uberaba	11.398
Divinópolis	7.202	Divinópolis	9.107
Governador Valadares	6.994	Ipatinga	8.377
Ipatinga	5.985	Governador Valadares	8.283
Poços de Caldas	5.599	Betim	8.110

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 6 Dez municípios com menor número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (MINAS GERAIS)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Cedro do Abaeté	11	Serra da Saudade	19
São Seb. do Rio Preto	14	Tipiaí	19
Caranaíba	15	Cedro do Abaeté	20
St. Ant. do Rio Abaixo	15 (32 em 2013)	Passabém	20
Serra da Saudade	15	Caranaíba	21
Tipiaí	15	São Seb. Do Rio Preto	22
Frei Lagonegro	16	Frei Lagonegro	24
Passabém	20	Monte Formoso	27 (30 em 2006)
São João do Pacuaí	20 (36 em 2013)	Pedro Teixeira	28 (38 em 2006)
Chiador	23 (38 em 2013)	Consolação	29 (35 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 7 Dez municípios com menor arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (MINAS GERAIS)

Municípios	2005 ISSQN	Municípios	2013 ISSQN
Mendes Pimental	13	Cedro do Abaeté	12.000
Carvalho	897	Aracitaba	13.000
Recreio	1.063	Catas Atas da Noruega	14.000
St. Ant. do Rio Abaixo	1.073	Santana de Garambé	15.000
Gameleiras	1.164	Desterro do Melo	18.000
Cipotânea	1.199	Pedro Teixeira	21.000
Rochedo de Minas	1.363	São Seb. do Rio Verde	21.000
Fernandes Tourinho	1.690	Senador José Bento	23.000
São Seb. do Rio Verde	2.349	Dom Viçoso	25.000
Bias Forte	2.460	Santa Rita de Ipitipoca	25.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 8 Dez municípios com maior arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (MINAS GERAIS)

Municípios	2005 ISSQN	Municípios	2014 ISSQN
Belo Horizonte	301.496.520	Belo Horizonte	1.124.510.000
Uberlândia	46.956.799	Uberlândia	182.497.000
Juiz de Fora	34.513.179	Juiz de Fora	125.653.000
Betim	25.458.158	Contagem	112.219.000
Ipatinga	17.784.631	Nova Lima	98.370.000
Nova Lima	17.361.272	Betim	83.411.000
Uberaba	16.285.589	Uberaba	63.184.000
Montes Claros	12.051.003	Itabira	57.452.000
Poços de Caldas	11.318.967	Congonhas	53.400.000
Governador Valadares	10.489.896	Ipatinga	49.140.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

RIO DE JANEIRO

Tabela A 9 Dez municípios com maior número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (RIO DE JANEIRO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Rio de Janeiro	177.103	Rio de Janeiro	219.323
Niterói	16.031	Niterói	18.842
Duque de Caxias	11.755	Duque de Caxias	14.761
São Gonçalo	11.060	São Gonçalo	13.556
Petrópolis	9.250	Petrópolis	11.094
Nova Iguaçu	8.825	Campos dos Goytacazes	10.786
Campos dos Goytacazes	8.784	Nova Iguaçu	10.643
Nova Friburgo	6.713	Nova Friburgo	7.880
Volta Redonda	6.635	Volta Redonda	7.701
São João do Meriti	6.004 (6.006 em 2013)	Cabo Frio	6.821 (4.948 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 10 Dez municípios com menor número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (RIO DE JANEIRO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
São Sebastião do Alto	87	Carapebus	135
Varre-Sai	106	Varre-Sai	144
Carapebus	135	Laje do Muriaé	153
São José do Ubá	147	São Sebastião do Alto	169
Laje do Muriaé	153	São do José de Ubá	175
Sumidouro	183	Trajano de Moraes	203
Cardoso Moreira	202	Cardoso Moreira	210
Macuco	203	Sumidouro	217
Aperibé	211 (291 em 2013)	Macuco	226
Trajano de Moraes	220	Duas Barras	236 (231 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 11 Dez municípios com maior arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (RIO DE JANEIRO)

Municípios	2006 ISSQN	Municípios	2013 ISSQN
Rio de Janeiro	1.503.740.151,43	Rio de Janeiro	5.346.724.000
Macaé	89.673.614,45	Niterói	279.865.000
Duque de Caxias	73.751.808,15	Itaboraí	248.848.000
Niterói	71.722.317,53	Itaguaí	217.223.000
Itaguaí	29.580.380,88	Campos dos Goytacazes	109.878.000
Petrópolis	29.223.898,00	Nova Iguaçu	101.927.000
Volta Redonda	26.447.789,25	São Gonçalo	86.342.000
Nova Iguaçu	21.710.029,95	Petrópolis	66.557.000
Angra dos Reis	20.591.517,77	Rei das Ostras	63.796.000
São Gonçalo	19.003.508,37	Resende	44.253.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 12 Dez municípios com menor arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (RIO DE JANEIRO)

Municípios	2006 ISSQN	Municípios	2013 ISSQN
Varre-Sai	57.392,55	Cambuci	355.000
Trajano de Moraes	76.080,77	São Sebastião do Alto	401.000
Sta. Maria Madalena	76.314,61	Italva	693.000
Laje do Muriaé	107.879,79	Rio Claro	841.000
Sumidouro	120.310,40	Eng. Paulo de Frontin	902.000
Italva	126.795,39	Quatis	941.000
Eng. Paulo de Frontin	140.379,41	Sta Maria Madalena	1.086.000
São José de Ubá	143.731,00	São José de Ubá	1.279.000
Quatis	152.953,23	Itaocara	1.454.000
Macuco	156.345,03	Com. Levy Gasparin	1.703.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

ESPÍRITO SANTO

Tabela A 13 Dez municípios com maior número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (ESPÍRITO SANTO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Vitória	17.132	Vitória	20.420
Vila Velha	11.937	Vila Velha	15.382
Serra	9.998	Serra	11.848
Cariacica	5.539	Cariacica	7.379
Cachoeiro de Itapemirim	5.325	Cachoeiro de Itapemirim	6.607
Guarapari	3.822	Colatina	4.677
Colatina	3.672	Guarapari	4.645
Linhares	2.915	Linhares	4.164
Aracruz	2.032	São Mateus	2.428
São Mateus	2.008	Aracruz	2.374

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 14 Dez municípios com menor número de unidades locais, 2006 e 2013 (ESPÍRITO SANTO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Divino de São Lourenço	58	Mucurici	90
Mucurici	74	Divino de São Lourenço	95
Ibitirama	78	Ponto Belo	151 (182 em 2003)
Alto Rio Novo	85	Apiacá	153
Apiacá	103	Presidente Kennedy	153
Dores do Rio Preto	112 (230 em 2013)	Ibitirama	157
Brejetuba	128 (213 em 2013)	Santa Leopoldina	163 (160 em 2003)
Presidente Kennedy	143	Alto Rio Novo	185
São Domingos do Norte	143	Laranja da Terra	187
Laranja da Terra	153	São Domingos do Norte	198

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013

Tabela A 15 Dez municípios com maior arrecadação de ISSQN, 2005 e 2006 (ESPÍRITO SANTO)

Municípios	2006 ISSQN	Municípios	2013 ISSQN
Vitória	143.070.722	Vitória	364.252.000
Vila Velha	35.511.619	Serra	136.708.000
Aracruz	15.742.197	Vila Velha	122.959.000
Cariacica	14.979.211	Cariacica	65.925.000
Cachoeiro de Itapemirim	9.032.079	Anchieta	48.866.000
Anchieta	5.566.042	Cachoeiro de Itapemirim	34.351.000
Colatina	3.987.125	Colatina	19.784.000
Guarapari	3.817.890	Viana	12.471.000
Viana	3.608.186	Conceição da Barra	5.903.000
Conceição da Barra	2.153.634	Piúma	4.872.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 16 Dez municípios com menor arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (ESPÍRITO SANTO)

Municípios	2006 ISSQN	Municípios	2013 ISSQN
Divino de São Lourenço	29.255	Ponto Belo	277.000
Vila Pavão	51.366	Bitirama	348.000
Jerônimo Monteiro	55.958	Mantenópolis	348.000
Ibitirama	64.921	Bom Jesus do Norte	351.000
Rio Bananal	67.576	Marilândia	363.000
Governador Lindenberg	68.420	Alto Rio Novo	440.000
Apiacá	70.285	Águia Branca	463.000
Dores do Rio Preto	78.022	Água Doce do Norte	521.000
Bom Jesus do Norte	80.124	Vila Pavão	526.000
Macurici	80.662	São José do Calçado	617.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

MATO GROSSO

Tabela A 17 Dez municípios com maior número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (MATO GROSSO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Cuiabá	17.049	Cuiabá	22.959
Rondonópolis	4.616	Rondonópolis	7.110
Várzea Grande	4.432	Várzea Grande	6.566
Sinop	3.168	Sinop	4.570
Primavera do Leste	2.138	Primavera do Leste	3.303
Tangará da Serra	1.976	Tangará da Serra	3.159
Sorriso	1.823	Sorriso	3.091
Barra do Garças	1.540	Lucas do Rio Verde	2.253 (979 em 2006)
Cárceres	1.396 (1.683 em 2013)	Barra do Garças	1.896
Alta Floresta	1.325 (1.575 em 2013)	Nova Mutum	1.703 (803 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 18 Dez municípios com menor número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (MATO GROSSO)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Vale de São Domingues	12 (47 em 2013)	Serra Nova Dourada	15
Serra Nova Dourada	14	Novo Sto. Antônio	22
Novo Sto. Antonio	18	Luciára	29
Araguainha	19	Araguainha	33
Acorizal	21 (62 em 2013)	Nova Nazaré	34 (31 em 2006)
Indiavaí	23	Reserva do Cabaçal	34
Luciára	25	Indiavaí	35
Araguaiana	26	São José do Povo	39
Tesouro	26 (51 em 2013)	Ponte Branca	41 (32 em 2006)
São José do Povo	31	São Pedro da Cipa	42 (70 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 19 Dez municípios com maior arrecadação de ISSQN, 2005 e 2006 (MATO GROSSO)

Municípios	2005 ISSQN	Municípios	2014 ISSQN
Cuiabá	66.753.233	Rondonópolis	52.456.000
Rondonópolis	12.941.738	Sinop	28.588.000
Sinop	5.213.174	Sorriso	21.739.000
Taguará da Serra	3.151.591	Paranaíta	14.297.000
Primavera do Leste	2.321.411	Primavera do Leste	14.221.000
Itiquira	2.195.777	Tangará da Serra	13.630.000
Cáceres	1.709.922	Lucas do Rio Verde	12.294.000
Barra do Garça	1.420.130	Nova Mutum	9.093.000
Lucas do Rio Verde	1.377.178	Pontes e Lacerda	6.980.000
Araputanga	1.223.052	Campo Novos do Parecis	6.187.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 20 Dez municípios com menor arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (MATO GROSSO)

Municípios	2005 ISSQN	Municípios	2014 ISSQN
Nova Nazaré	1.485	Reserva do Cabaçal	69.000
Ponte Branca	17.097	Cuverlândia	107.000
Curvelândia	19.299	Figueirópolis d'Oeste	126.000
Porto Estrela	20.533	Novo Horizonte do Norte	132.000
Reserva do Cabaçal	25.069	Rondolândia	136.000
Araguaiana	25.311	Porto Estrela	137.000
Tesouro	25.352	Denise	165.000
São Pedro da Cipa	25.425	Nova Brasilândia	177.000
Barão de Melgaço	25.798	Glória D'Oeste	200.000
Figueirópolis d'Oeste	27.104	Novo Mundo	205.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

GOIÁS**Tabela A 21 Dez municípios com maior número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (GOIÁS)**

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Goiânia	45.290	Goiânia	63.408
Anápolis	7.653	Anápolis	10.231
Aparecida de Goiânia	5.555	Aparecida de Goiânia	9.539
Rio Verde	3.618	Rio Verde	6.065
Itumbiara	2.997	Itumbiara	3.881
Caldas Novas	2.871	Luziânia	3.679
Catalão	2.755	Caldas Novas	3.473
Luziânia	2.363	Catalão	3.432
Jataí	1.912	Jataí	2.995
Formosa	1.700	Formosa	2.607

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 22 Dez municípios com menor número de unidades locais de empresas, 2006 e 2013 (GOIÁS)

Municípios	2006 Número de empresas locais	Municípios	2013 Número de empresas locais
Lagoa Santa	11 (54 em 2013)	Cachoeira de Goiás	22
Sítio D'Abadia	18	Nova Roma	25 (40 em 2006)
Cachoeira de Goiás	19	Mimoso de Goiás	26 (25 em 2006)
Guarinos	19 (41 em 2013)	Guaraíta	27 (25 em 2006)
São Patrício	20 (37 em 2013)	Sítio d'Abadia	27
Buritinópolis	21	Anhanguera	28
Jesúpolis	21 (36 em 2013)	Teresina de Goiás	30 (86 em 2006)
Anhanguera	23	Água Limpa	33 (36 em 2006)
Sta.Rita do Novo Destino	23 (65 em 2013)	Buritinópolis	33
Campestre de Goiás	24 (57 em 2013)	São João de Paraúna	34 (25 em 2006)

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 23 Dez municípios com maior arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (GOIÁS)

Municípios	2005 ISSQN	Municípios	2014 ISSQN
Goiânia	181.515.165	Goiânia	518.498.000
Rio Verde	8.642.687	Anápolis	51.267.000
Anápolis	8.080.515	Aparecida de Goiânia	50.603.000
Aparecida de Goiânia	8.034.063	Rio Verde	46.568.000
Niquelândia	6.121.799	Catalão	23.098.000
Catalão	5.314.386	Jataí	20.684.000
Luziânia	4.371.788	Itumbiara	17.087.000
Jataí	3.386.671	Quirinópolis	16.664.000
Caldas Nova	2.369.110	Caldas Novas	14.830.000
Rio Quente	2.315.357	Luziânia	14.574.000

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

Tabela A 24 Dez municípios com menor arrecadação de ISSQN, 2005 e 2014 (GOIÁS)

Municípios	2003 ISSQN	Municípios	2014 ISSQN
Itapaci	0	Cristianópolis	4.000
Santa Fé de Goiás	0	São Patrício	25.000
Estrela do Norte	1.104	Orizona	29.000
Novo Brasil	2.804	Damianópolis	31.000
Divinópolis de Goiás	3.909	Palmelo	32.000
Guarinos	4.093	Cromínia	35.000
Campestre de Goiás	4.365	Mairipotaba	46.000
Davinópolis	5.078	Hidrolina	53.000
Morro Agudo de Goiás	5.831	Panamá	57.000
São Patrício	6.016	Três Ranchos	59.000

Elaborado pela autora, 2016. FONTE: IBGE CIDADES, 2006 e 2013.

APÊNDICE B – MAPA DE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2005 E 2014

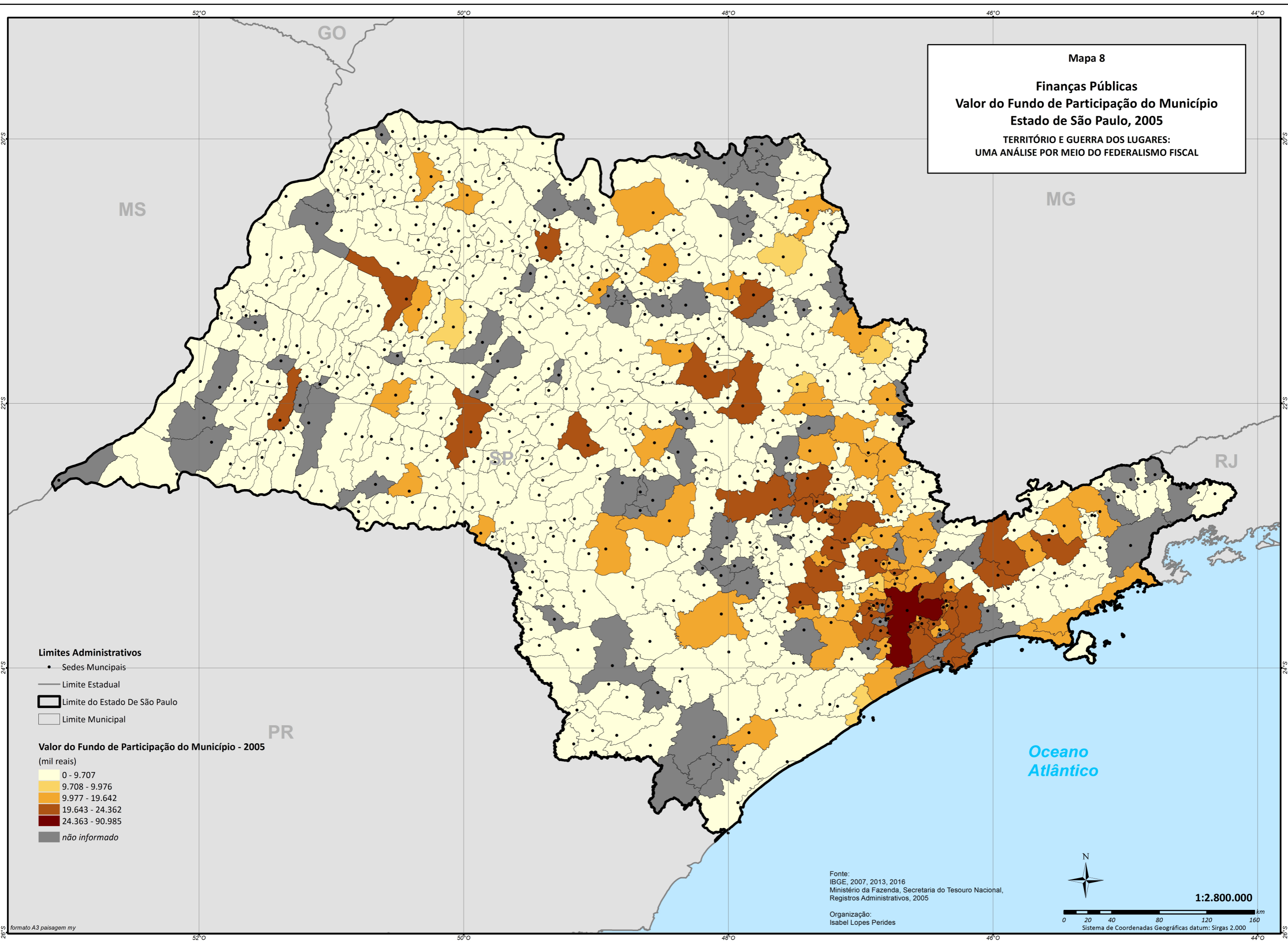
Para a elaboração de todos os mapas desta pesquisa, nos utilizamos dos dados apresentados no IBGE Cidades. Foram levados em consideração para análise, o primeiro ano e o último ano dos dados disponíveis. Foi consolidado um Sistema de Informações Geográficas (SIG) no qual para as informações geoespaciais de referência (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO; COMISSÃO NACIONAL DE CARTOGRAFIA, 2010) foram utilizadas as bases vetoriais da Base Cartográfica Contínua do Brasil na escala 1:250.000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013). Para as informações geoespaciais temáticas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO; COMISSÃO NACIONAL DE CARTOGRAFIA, 2010) foram consolidados dois bancos:

- Um banco de informações cuja informação de referência foi a base vetorial poligonal dos limites dos municípios brasileiros com filtro para o Estado de São Paulo, nesta base foram organizadas as informações das fontes x, y e z.

- Um banco de informações cuja informação de referência foi a base vetorial poligonal dos limites dos estados brasileiros, nesta base foram organizadas as informações das fontes d, e, f.

- Para os dados apresentados no ano de 2014, nos utilizamos dos dados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional – SICONFI. Consultar: FINBRA. Contas Anuais, Municípios do Estado de São Paulo, 2014. Receita Orçamentária Realizada (anexo I-C).

Mapa 8
Finanças Públicas
Valor do Fundo de Participação do Município
Estado de São Paulo, 2005
TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



Limites Administrativos

- Sedes Municipais
- Limite Estadual
- ▭ Limite do Estado De São Paulo
- ▭ Limite Municipal

Valor do Fundo de Participação do Município - 2005

- (mil reais)
- 0 - 9.707
 - 9.708 - 9.976
 - 9.977 - 19.642
 - 19.643 - 24.362
 - 24.363 - 90.985
 - ▭ não informado

Fonte:
 IBGE, 2007, 2013, 2016
 Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional,
 Registros Administrativos, 2005

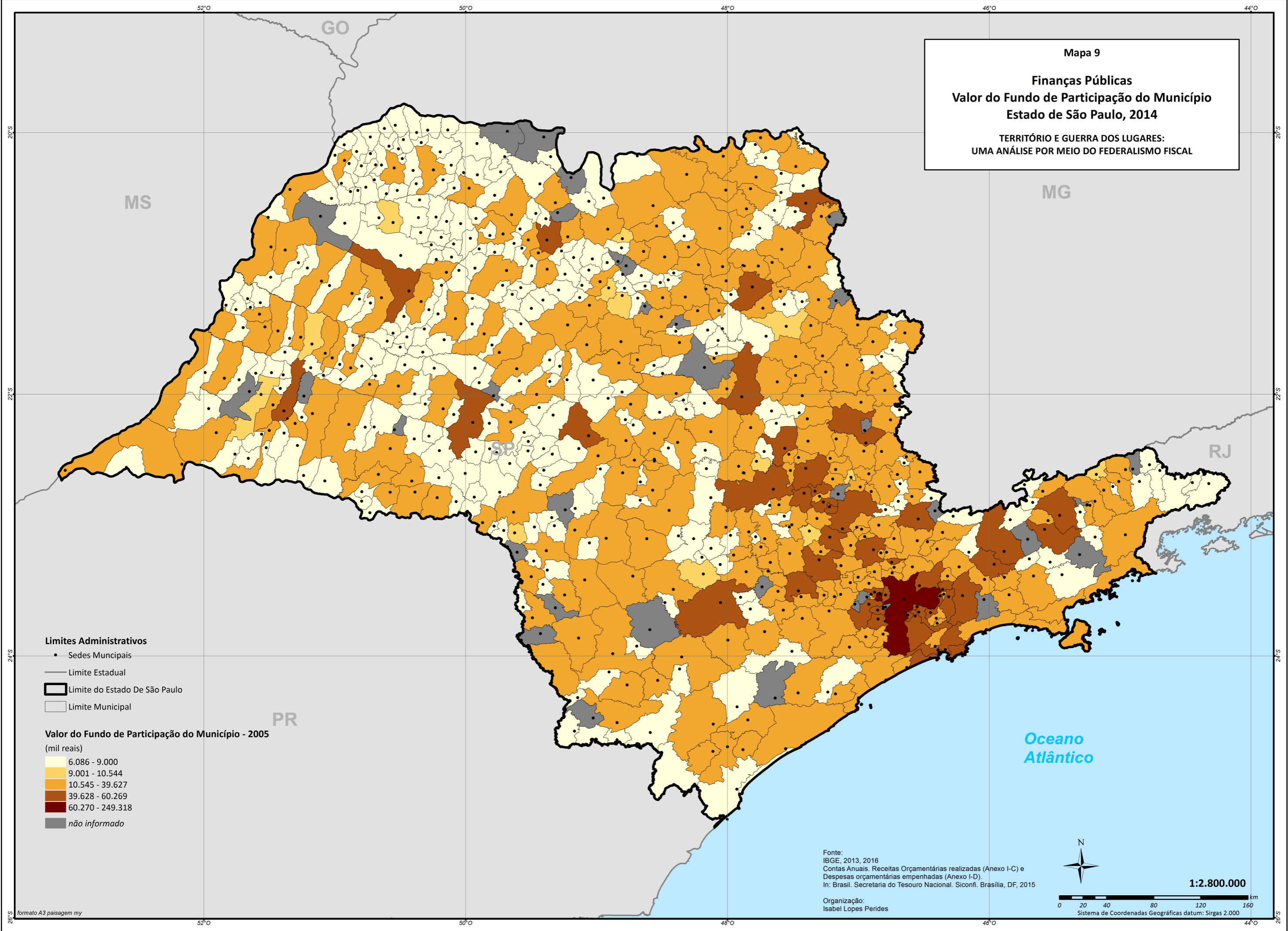
Organização:
 Isabel Lopes Perides

Oceano Atlântico

1:2.800.000

0 20 40 80 120 160 km
 Sistema de Coordenadas Geográficas datum: Sirgas 2.000

Mapa 9
Finanças Públicas
Valor do Fundo de Participação do Município
Estado de São Paulo, 2014
TERRITÓRIO E GUERRA DOS LUGARES:
UMA ANÁLISE POR MEIO DO FEDERALISMO FISCAL



APÊNDICE C - HISTÓRICO DE ISSQN NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Tabela C 1 Histórico de ISSQN nas capitais brasileiras de 1998 a 2014 (BRASIL)

Continua

Capitais	ISSQN 1998	Capitais	ISSQN 1999	Capitais	ISSQN 2000
SP São Paulo	1.458.962.823,00	SP São Paulo	1.433.344.916,78	SP São Paulo	1.673.196.549,36
RJ Rio de Janeiro	758.048.629,00	RJ Rio de Janeiro	796.806.994,62	RJ Rio de Janeiro	909.314.083,81
DF Brasília	190.672.621,00	DF Brasília	198.380.673,54	DF Brasília	238.350.917,53
MG Belo Horizonte	171.322.801,00	PR Curitiba	173.794.556,00	PR Curitiba	195.071.609,00
PR Curitiba	159.348.135,00	MG Belo Horizonte	168.146.936,67	MG Belo Horizonte	192.267.282,51
RS Porto Alegre	126.341.310,00	BA Salvador	136.926.938,33	BA Salvador	156.707.933,73
BA Salvador	122.532.004,00	RS Porto Alegre	133.240.576,03	RS Porto Alegre	146.059.062,60
CE Fortaleza	71.745.007,00	CE Fortaleza	74.214.632,36	CE Fortaleza	85.311.022,99
AM Manaus	65.693.083,00	AM Manaus	61.272.154,88	AM Manaus	80.974.441,92
GO Goiânia	56.845.215,00	GO Goiânia	57.525.007,65	GO Goiânia	70.079.871,71
ES Vitória	51.305.068,00	ES Vitória	51.021.611,85	ES Vitória	59.909.902,37
PA Belém	43.551.461,00	PA Belém	45.364.002,91	PA Belém	51.945.473,02
MA São Luís	30.329.404,00	MA São Luís	31.801.500,00	MA São Luís	41.227.334,00
MS Campo Grande	30.167.098,00	SC Florianópolis	31.127.130,21	MS Campo Grande	36.721.948,50
SC Florianópolis	28.675.759,00	MS Campo Grande	30.189.696,23	SC Florianópolis	36.337.083,91
MT Cuiabá	23.321.285,00	RN Natal	27.296.080,83	RN Natal	32.235.596,76
RN Natal	23.027.598,00	MT Cuiabá	25.337.908,96	MT Cuiabá	29.053.414,42
AL Maceió	19.682.230,00	PB João Pessoa	19.215.877,88	PB João Pessoa	23.222.084,81
PI Teresina	17.858.286,00	PI Teresina	18.409.516,83	AL Maceió	21.403.831,20
PB João Pessoa	17.517.938,00	AL Maceió	17.489.284,55	PI Teresina	21.260.062,96
RO Porto Velho	8.160.040,00	RO Porto Velho	7.981.518,02	RO Porto Velho	10.864.398,56
RR Boa Vista	4.955.743,00	RR Boa Vista	5.309.150,55	RR Boa Vista	8.113.294,47
AP Macapá	4.691.411,00	TO Palmas	4.642.218,31	AC Rio Branco	5.985.164,00
AC Rio Branco	3.582.989,00	AC Rio Branco	4.319.881,00	TO Palmas	5.771.019,35
TO Palmas	1.120.889,00	AP Macapá	3.782.629,36	AP Macapá	4.475.913,70
SE Aracaju	23.642,00	SE Aracaju	16.572,29	SE Aracaju	22.959,75

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE Cidades; IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000.

Fonte: Contas anuais. Receitas orçamentárias realizadas (Anexo I-C) 2013/2014 In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi: sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: mar. 2016

Tabela C 2 Histórico de ISSQN nas capitais brasileiras de 1998 a 2014 (BRASIL)

Conclusão

Capitais	ISSQN2005	Capitais	ISSQN2009	Capitais	ISSQN1004
DF Brasília	NI	DF Brasília	NI	DF Brasília	NI
SP São Paulo	3.143.901.393,05	SP São Paulo	5.954.568.066,71	SP São Paulo	11.379.496.978,00
RJ Rio de Janeiro	1.503.740.151,43	RJ Rio de Janeiro	2.767.111.744,90	RJ Rio de Janeiro	5.346.724.391,00
PR Curitiba	327.311.153,16	MG Belo Horizonte	564.476.347,90	MG Belo Horizonte	1.124.510.415,00
MG Belo Horizonte	301.496.520,78	PR Curitiba	509.386.355,62	PR Curitiba	983.389.943,90
RS Porto Alegre	278.872.547,41	BA Salvador	452.439.689,73	BA Salvador	874.325.346,20
BA Salvador	262.601.735,99	RS Porto Alegre	414.288.321,74	RS Porto Alegre	748.070.977,20
AM Manaus	192.924.452,93	AM Manaus	296.738.268,84	CE Fortaleza	606.568.759,30
GO Goiânia	181.515.165,52	CE Fortaleza	294.521.301,00	AM Manaus	575.511.967,40
CE Fortaleza	175.650.034,01	GO Goiânia	254.022.663,92	GO Goiânia	518.498.332,50
ES Vitória	143.070.722,61	ES Vitória	232.133.676,58	MA São Luís	403.763.828,80
MA São Luís	113.414.657,05	MA São Luís	228.764.304,91	ES Vitória	364.251.804,70
PA Belém	99.846.151,00	PA Belém	168.369.454,00	PA Belém	324.513.265,00
RN Natal	78.823.457,00	RN Natal	137.964.558,07	MS Campo Grande	271.560.157,20
MS Campo Grande	78.321.040,27	MS Campo Grande	130.943.828,52	RN Natal	255.736.137,00
SC Florianópolis	70.038.780,27	SC Florianópolis	113.242.704,55	MT Cuiabá	245.934.027,40
MT Cuiabá	66.753.233,92	RO Porto Velho	100.103.789,68	SE Aracaju	219.854.340,20
AL Maceió	59.043.444,50	MT Cuiabá	98.244.486,54	SC Florianópolis	217.024.715,90
SE Aracaju	54.755.539,56	PB João Pessoa	93.203.136,15	RO Porto Velho	215.254.649,50
PB João Pessoa	48.438.388,77	SE Aracaju	91.130.321,95	PB João Pessoa	181.611.411,30
PI Teresina	36.737.586,00	AL Maceió	85.770.687,90	PI Teresina	170.950.112,90
RO Porto Velho	19.752.088,75	PI Teresina	72.573.054,74	AL Maceió	165.636.021,00
TO Palmas	15.816.799,05	TO Palmas	32.371.713,84	TO Palmas	78.002.466,53
RR Boa Vista	11.733.027,03	AC Rio Branco	25.365.571,98	AC Rio Branco	60.365.303,98
AP Macapá	11.569.157,55	RR Boa Vista	23.808.290,33	RR Boa Vista	50.697.079,02
AC Rio Branco	11.439.500,00	AP Macapá	19.393.705,63	AP Macapá	46.201.395,83

Elaborado pela autora, 2016. Fonte: IBGE Cidades; IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros, Finanças Públicas 1998/2000.

Fonte: Contas anuais. Receitas orçamentárias realizadas (Anexo I-C) 2013/2014 In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi: sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: mar. 2016

ÍNDICE REMISSIVO

A

alíquotas · 26, 32, 54, 58, 60, 66, 70, 76, 98, 110, 132, 134, 137, 138, 142, 144

autonomia · 6, 8, 21, 23, 24, 25, 26, 32, 46, 54, 55, 56, 58, 59, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 82, 84, 85, 86, 87, 92, 93, 95, 96, 97, 99, 103, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 132, 133, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144

autonomia federativa · 78

C

centralização · 12, 16, 21, 25, 54, 55, 56, 68, 72, 73, 77, 79, 82, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 109, 111, 116, 133, 140, 141, 142, 143, 144

comarcas · 12, 16, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 136

competências tributárias · 26, 69, 70, 71, 92, 109, 134

D

descentralização · 6, 12, 16, 20, 21, 23, 25, 27, 32, 46, 54, 55, 68, 72, 73, 77, 79, 87, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 116, 133, 137, 140, 142, 143, 151

descentralização fiscal · 25, 104

desigualdades regionais · 23, 73, 89, 109, 142

dinâmicas espaciais · 6, 32

E

entes subnacionais · 20, 21, 22, 23, 25, 26, 99, 107, 111, 133, 143, 144

espaço geográfico · 18, 19, 20, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 43, 57, 59, 60, 61, 135, 136, 137, 138, 139

F

federalismo · 3, 6, 16, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 32, 44, 54, 55, 56, 58, 68, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 87, 88, 90, 92, 93, 94, 95, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 112, 116, 133, 134, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 150, 151, 152

federalismo fiscal · 6, 55, 58, 107

federalismos fiscal · 23

federativo · 20, 22, 32, 44, 45, 47, 56, 59, 71, 72, 73, 75, 77, 82, 92, 95, 104, 105, 106, 108, 109, 139, 141, 143

forma federativa · 20, 44, 55, 72, 80, 82

formação socioespacial · 34, 88, 107

fragmentação do território · 40

fronteiras · 18, 19, 25, 31, 34, 36, 40, 44, 57, 66, 74, 76, 136, 138, 140, 142, 150

Fundos de Participação do Município · 24

G

governo central · 20, 23, 25, 45, 85, 107, 109

governo unitário · 45

guerra dos lugares · 3, 6, 16, 26, 32, 36, 54, 58, 60, 62, 67, 68, 76, 107, 132, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143

guerra fiscal · 6, 26, 27, 32, 36, 47, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 66, 67, 68, 70, 71, 76, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 117, 132, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 146, 147

I

imposto sobre serviço de qualquer natureza · 26, 32, 69

impostos · 12, 26, 31, 32, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 66, 67, 68, 69, 76, 80, 81,

84, 86, 88, 92, 93, 94, 96, 98, 106, 132, 133, 135, 137, 138, 139, 140, 142

incentivos · 9, 26, 32, 53, 55, 59, 65, 66, 67, 68, 76, 96, 97, 107, 108, 110, 132, 137, 139, 143, 144, 149

incentivos fiscais · 26, 55, 65, 66, 67, 76, 96, 97, 107, 139

incentivos não fiscais · 26

IPTU · 15, 26, 55, 60, 67, 69, 94, 106

isenções · 26, 27, 53, 54, 107, 108, 132, 134, 137, 143

ISS · 15, 26, 32, 47, 67, 94, 106, 110, 149, 151

ISSQN · 9, 10, 11, 14, 15, 16, 26, 27, 32, 47, 48, 54, 55, 60, 69, 70, 71, 109, 110, 117, 120, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 144, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 165, 166

ITBI · 15, 26, 55, 69, 106

L

lugar · 31, 39, 46, 55, 68, 74, 94, 105, 107, 134

lugares · 26, 31, 32, 36, 53, 55, 60, 74, 76, 105, 108, 110, 112, 132, 134, 135, 139, 142, 144, 147

N

norma · 32, 38, 45, 57, 58, 59, 70, 71, 74, 75, 77, 80, 108, 133, 137, 138, 140, 141, 143

norma jurídica · 57, 74, 75, 133, 138, 141

normas jurídicas · 31, 38, 46, 57, 60, 68, 74, 75, 135, 139, 140, 141

normatividade · 30, 71

normatizações · 46, 80

P

pacto federativo fiscal · 59

poder descentralizado · 45

processo pendular · 21, 54, 68, 73, 140, 142

R

recursos fiscais · 23, 104

regulação do território · 39, 136

repartição de competências · 23, 78, 93

S

soberania · 18, 19, 20, 31, 32, 35, 37, 38, 50, 57, 69, 77, 82, 108, 133, 135, 136

T

território · 6, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 56, 58, 59, 60, 63, 66, 67, 68, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 87, 88, 90, 95, 104, 105, 110, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 147, 148, 149, 152

território como norma · 32, 46, 59, 68, 80, 139

território normado · 32, 43, 46, 59, 68, 80, 139

território usado · 19, 33, 39, 60, 76, 107, 110, 136, 139

transferências intergovernamentais · 9, 23, 24, 25, 26, 55, 56, 70, 87, 92, 97, 100, 101, 105, 110, 111, 112, 113, 116, 144, 148

tributo · 24, 50, 52, 109, 110, 111

U

unicidade técnica · 30

uso do território · 18, 19, 39, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 76, 103, 105, 112, 120, 137, 138, 140, 142, 144