

**FEDERALISMO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E CONSTITUIÇÃO
ECONÔMICA: O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL À
LUZ DE CELSO FURTADO E PAULO BONAVIDES**

**FEDERALISM, REGIONAL DEVELOPMENT AND THE ECONOMIC
CONSTITUTION: THE NATIONAL FUND FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN
THE LIGHT OF CELSO FURTADO AND PAULO BONAVIDES**

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Furtado e a dimensão dinâmica do federalismo. 3 Bonavides, a Sudene e o federalismo das regiões. 4 A Constituição Econômica de 1988 e o planejamento regional. 4.1 O que a Constituição Econômica exige. 4.2 O que a Constituição de 1988 aproveitou do federalismo das regiões. 5 A Emenda Constitucional nº 132/2023 e os novos instrumentos. 5.1 IBS e Comitê Gestor. 5.2 Os fundos de transição e a herança da guerra fiscal. 5.3 O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. 6 O teste da categoria: federalismo cooperativo de finalidade regional. 6.1 Orientação redistributiva: quanto o FNDR redistribui. 6.2 Planejamento: um fundo fora do sistema do art. 43. 6.3 Cooperação material: autonomia no gasto e peso decisório no Comitê Gestor. 6.4 Duas objeções. 7 Considerações finais. Referências.

RESUMO: O artigo examina se a Emenda Constitucional nº 132/2023 é compatível com a função redistributiva que a Constituição de 1988 atribui ao federalismo brasileiro. Parte da distinção entre as dimensões estática e dinâmica da forma federativa e articula três referenciais: a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado, o federalismo das regiões de Paulo Bonavides e a leitura da Constituição Econômica de Gilberto Bercovici. A pesquisa, predominantemente qualitativa e de método dedutivo, combina revisão bibliográfica, análise documental e normativa e um exercício quantitativo simples: a estimativa das cotas regionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) a partir dos coeficientes do Fundo de Participação dos Estados fixados pelo Tribunal de Contas da União para 2026 e da população do Censo 2022. Propõe-se a categoria de federalismo cooperativo de finalidade regional como critério de avaliação, com três exigências: orientação redistributiva, vínculo ao planejamento regional e cooperação material. Os resultados indicam que a reforma troca o instrumento, mas não assegura a finalidade. O FNDR é o único instrumento constitucional de financiamento regional de finalidade produtiva cuja aplicação não se vincula aos planos do art. 43; admite subvenções que podem deslocar a guerra fiscal da receita para a despesa; e, pelo peso populacional de 30%, redistribui menos que o FPE, elevando a parcela do Sudeste de cerca de 11% para cerca de 20%. A regra de votação do Comitê Gestor, por sua vez, confere poder de veto aos Estados mais populosos.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Desenvolvimento regional. Constituição Econômica. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Reforma tributária.

ABSTRACT: The article examines whether Constitutional Amendment No. 132/2023 is compatible with the redistributive function that the 1988 Constitution assigns to Brazilian federalism. It starts from the distinction between the static and dynamic dimensions of the federal form and draws on three frameworks: Celso Furtado's theory of underdevelopment, Paulo Bonavides's federalism of regions and Gilberto Bercovici's reading of the Economic Constitution. The research is mainly qualitative and deductive, combining literature review, documentary and legal analysis and a simple quantitative exercise: an estimate of the regional

shares of the National Fund for Regional Development (FNDR) based on the 2026 State Participation Fund coefficients set by the Federal Court of Accounts and on 2022 Census population data. The article proposes the category of cooperative federalism with a regional purpose as an evaluation criterion, with three requirements: redistributive orientation, links to regional planning and material cooperation. The results show that the reform changes the instrument but does not secure the purpose. The FNDR is the only constitutional instrument of productive regional financing whose use is not tied to the plans provided for in Article 43; it allows subsidies that may shift the fiscal war from revenue to spending; and, because of its 30% population weight, it redistributes less than the State Participation Fund, raising the Southeast's share from about 11% to about 20%. The voting rule of the IBS Management Committee, in turn, gives veto power to the most populous States.

KEYWORDS: Federalism. Regional development. Economic Constitution. National Fund for Regional Development. Tax reform.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Constitucional costuma estudar a Federação pela repartição de competências. Pergunta-se o que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e quais garantias protegem a autonomia de cada um. Essa abordagem é indispensável, mas não basta num país em que as unidades federadas têm capacidades fiscais, bases produtivas e infraestrutura muito desiguais. Entes formalmente iguais exercem as mesmas competências em condições materiais que nada têm de iguais.

A literatura recente chama essa segunda camada de dimensão dinâmica do federalismo, além de saber como o poder está distribuído no território, importa saber como a estrutura federativa é mobilizada para cumprir fins constitucionais, sobretudo a redução das desigualdades regionais.¹ A Constituição de 1988 dá base a essa leitura. Inscreve a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais entre os objetivos fundamentais da República (art. 3º, II e III), repete a redução das desigualdades como princípio da ordem econômica (art. 170, VII) e organiza instrumentos de planejamento e financiamento regional (arts. 21, IX, 43, 159, I, “c”, e 165, §§ 1º e 7º).²

A Emenda Constitucional nº 132/2023 alterou esse quadro. Criou o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e

¹ LEURQUIN, Pablo; BIELSCHOWSKY, Raoni. O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica: uma proposta interdisciplinar desde o olhar de Celso Furtado sobre Economia Política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 130, p. 425-468, jan./jun. 2025, p. 429.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2026. Os dispositivos constitucionais citados sem outra indicação referem-se a esse texto, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Municípios, cobrado no destino e sujeito a legislação uniforme, com vedação, em regra, de benefícios fiscais concedidos pelos entes (art. 156-A, § 1º). Retirou, com isso, o principal instrumento que os Estados vinham usando como política de desenvolvimento, a concessão de benefícios de ICMS para atrair investimentos. Em contrapartida, instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), abastecido pela União e repartido entre Estados e Distrito Federal (art. 159-A).

A questão central que orienta esta investigação consiste em saber em que medida a reestruturação do federalismo fiscal operada pela EC nº 132/2023 guarda compatibilidade material com a função constitucionalmente atribuída ao federalismo brasileiro de promover a redução das desigualdades regionais. A hipótese que se formula é a de que a reforma altera o mecanismo de ação, substituindo a renúncia de receita estadual por transferências federais, mas não assegura, por si só, a efetividade da finalidade redistributiva. Isso decorre do fato de o FNDR, à diferença dos demais instrumentos constitucionais de financiamento regional, prescindir de vinculação ao sistema de planejamento previsto no art. 43 e adotar um critério de rateio substancialmente menos redistributivo do que o do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Para testar a hipótese, o artigo propõe a categoria de *federalismo cooperativo de finalidade regional*, entendida não como descrição do que a reforma fez, mas como critério para avaliar o que ela pode vir a fazer. A categoria reúne três exigências: orientação redistributiva mensurável, vínculo ao planejamento regional e cooperação material na tomada de decisão.

De natureza predominantemente qualitativa e pautada pelo método dedutivo, a pesquisa articula revisão bibliográfica, análise documental e exame normativo da Constituição Federal, da EC nº 132/2023 e das Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026. A seleção dos referenciais teóricos responde à complementaridade de suas contribuições, o diagnóstico econômico do subdesenvolvimento (Furtado), a formulação institucional do federalismo regional (Bonavides) e a mediação analítica da Constituição Econômica (Bercovici), confrontados com a literatura contemporânea sobre a reforma fiscal. Adicionalmente, emprega-se um exercício quantitativo de caráter estimativo para mensurar as cotas regionais do FNDR, com base nos coeficientes do FPE fixados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para 2026 e nos dados populacionais do Censo Demográfico de 2022.

O texto está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 apresenta a contribuição de Furtado. A seção 3 trata de Bonavides e da experiência da Sudene. A seção 4 define a Constituição Econômica, extrai dela os efeitos jurídicos do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e mostra o que a Constituição de

1988 aproveitou do federalismo das regiões. A seção 5 descreve os instrumentos da EC nº 132/2023. A seção 6 submete a reforma aos três critérios da categoria proposta.

2 FURTADO E A DIMENSÃO DINÂMICA DO FEDERALISMO

Para Celso Furtado, o subdesenvolvimento não é uma etapa anterior do desenvolvimento, pela qual todas as economias passariam. É uma formação histórica própria, resultado da expansão do capitalismo industrial sobre estruturas preexistentes, e exige um esforço de teorização autônomo, que não se limite a transpor para a periferia os modelos construídos a partir da experiência dos países centrais.³ A consequência para o debate territorial é direta. Se as estruturas que produzem o atraso são históricas, as desigualdades entre regiões não são acidentes do território nem tendem a desaparecer com a simples expansão do mercado.

Furtado aplicou esse raciocínio ao Brasil ao tratar da integração do mercado interno. A formação de um mercado nacional unificado, necessária à industrialização, fez-se em torno do Centro-Sul e reproduziu, dentro do país, a relação entre centro e periferia que marcava a economia mundial.⁴ Quando regiões de desenvolvimento desigual se integram, os polos que já concentram escala e capital tendem a absorver os ganhos. A desigualdade não se corrige sozinha; amplia-se.

A resposta de Furtado não foi o isolamento regional, mas a ação política planejada. Em texto de 1999 sobre uma nova concepção do federalismo, ele sustenta que a luta federativa no Brasil nunca foi movida por conflitos étnicos ou religiosos, mas pelas aspirações de desenvolvimento das diferentes regiões e pelas relações de dependência econômica entre elas.⁵ Por isso a questão federativa e a questão regional se confundem, numa economia de mercado, só a vontade política pode conter as forças que concentram renda e atividade no centro, e essa vontade, entre nós, passa pela Federação.⁶ O autor propõe discutir uma esfera regional de poder que preserve os Estados, mas corrija os efeitos das desigualdades demográficas e territoriais, acoplada a um planejamento plurianual. O planejamento, diz ele, é o que permite introduzir o espaço no cálculo econômico e arbitrar os conflitos entre regiões e entre elas e o poder central.⁷

³ FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 180-181 e 184-185.

⁴ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 51-53. Sobre a leitura furtadiana da integração desigual do mercado interno, ver também LEURQUIN; BIELSCHOWSKY, O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica, p. 446-447.

⁵ FURTADO, *O longo amanhecer*, p. 46.

⁶ FURTADO, *O longo amanhecer*, p. 53-54.

⁷ FURTADO, *O longo amanhecer*, p. 54-56.

Leurquin e Bielschowsky extraem dessa construção a noção de dimensão dinâmica do federalismo, a face da forma de Estado ligada à ação política e, no caso brasileiro, ao compromisso constitucional com a redução das desigualdades regionais.⁸ Os autores chamam atenção para um ponto que interessa a este artigo. A cooperação proposta por Furtado não se reduz ao dilema entre centralizar e descentralizar. Supõe instituições regionais, planejamento de médio e longo prazo e alguma forma de concertação entre os governos de uma mesma região.⁹

Daí a primeira premissa da análise. Numa Federação territorialmente desigual, a autonomia não se mede apenas pela titularidade de competências, mas pela capacidade material de participar do processo de desenvolvimento. E o instrumento que Furtado considerava decisivo para isso não era o financiamento isolado, mas o financiamento orientado por planejamento.

3 BONAVIDES, A SUDENE E O FEDERALISMO DAS REGIÕES

Paulo Bonavides chegou a conclusão semelhante por outro caminho. Em ensaio de 1971, escrito sob a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1/1969, ele lembra que a Federação brasileira não resultou da união de unidades antes soberanas. Nasceu da decisão de um poder central que converteu Províncias em Estados, e trouxe “desde o berço” o “pecado do unitarismo onde se gerou”.¹⁰ Esse vício de origem, somado à concentração de competências na União e de atribuições no Presidente da República durante o regime militar, teria reduzido a autonomia estadual a pouco mais que uma forma.¹¹ O diagnóstico decisivo, porém, é econômico:

Em suma, é de assinalar o caráter de todo ilusório de um federalismo de Estados-membros com desenvolvimento econômico acentuadamente desigual. Figurada essa hipótese, ou os Estados mais fortes se impõem aos mais fracos, e terão o domínio político do sistema [...] ou essa dominação se transferirá para a órbita do Poder Central, e êste estenderá a tóda a Federação o pêso da autoridade unitária, sufocando as autonomias estaduais.¹²

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ocupa lugar central nesse ensaio. O relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

⁸ LEURQUIN; BIELSCHOWSKY, O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica, p. 429.

⁹ LEURQUIN; BIELSCHOWSKY, O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica, p. 448-450 e 455.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 1-29, abr./jun. 1971, p. 2. As citações diretas desse texto preservam a ortografia original.

¹¹ BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 3 e 22-27. O autor escreve sob a Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/1969, e trata expressamente da concentração vertical de competências na União e da concentração horizontal de poderes no Presidente da República.

¹² BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 28.

(GTDN), de 1959, deslocou a questão nordestina da seca para a estrutura econômica. Mostrou que a renda da região crescia a um ritmo cerca de metade do registrado no Centro-Sul e advertiu que processos desse tipo “são cumulativos e de difícil reversão”.¹³ O documento apontava ainda que a própria política nacional de industrialização, com crédito, juros e subsídios cambiais favoráveis ao Centro-Sul, concentrava investimentos no polo dinâmico, enquanto as transferências federais ao Nordeste se esgotavam em gastos assistenciais.¹⁴

A Lei nº 3.692/1959 criou a Sudene com atribuições de estudo, planejamento e coordenação regional. O Conselho Deliberativo reunia os governadores da região, representantes dos ministérios, do Banco do Nordeste e do BNDE.¹⁵ Para Bonavides, esse colegiado produziu um efeito político que os analistas não haviam notado, as reuniões do Conselho tornaram-se reuniões de governadores, e a defesa comum dos programas regionais deu origem a uma “bancada da SUDENE” no Congresso.¹⁶ Daí a hipótese do autor. A região poderia tornar-se um quarto nível da Federação, num “federalismo tetradimensional (União, Estado, Município e Região)”, concebido como federalismo de transição, capaz de reacomodar política e economicamente o sistema.¹⁷

A experiência da Sudene não deve, porém, ser idealizada. O próprio Bonavides registra que a industrialização do Nordeste se apoiou sobretudo em incentivos fiscais federais, o sistema dos arts. 34 e 18, que permitia às empresas deduzir parte do imposto de renda para investir em projetos aprovados pela autarquia.¹⁸ Registra também o resultado: até dezembro de 1967, 73,7% dos investimentos aprovados concentravam-se em Pernambuco e na Bahia, o que obrigou o IV Plano Diretor a fixar uma participação mínima de 5% para cada Estado.¹⁹ Francisco de Oliveira foi mais longe e leu a Sudene como instrumento da integração subordinada do Nordeste ao capital do Centro-Sul.²⁰ Wilson Cano, por sua vez, mostrou que a

¹³ GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, *apud* BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 15.

¹⁴ GTDN, *apud* BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 15-16.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 dez. 1959. Sobre as finalidades e a composição do Conselho Deliberativo, ver BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 12-13.

¹⁶ BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 22.

¹⁷ BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 23.

¹⁸ BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 18-20. O sistema combinava o art. 34 da Lei nº 3.995/1961 e o art. 18 da Lei nº 4.239/1963.

¹⁹ BONAVIDES, O planejamento e os organismos regionais..., p. 21.

²⁰ OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 113.

concentração industrial em São Paulo decorreu de dinâmicas de acumulação anteriores à política regional, que esta só atenuou em parte.²¹

Essas críticas não anulam o argumento de Bonavides; delimitam-no. O que a Sudene mostrou foi que incentivos, fiscais ou financeiros, podem servir à política regional quando submetidos a planejamento e a uma instância que decide com os Estados da região, e que mesmo assim tendem a concentrar-se onde já há vantagens. Não se trata, portanto, de opor incentivo fiscal, visto como conjuntural, a fundo de investimento, visto como estrutural. O que distingue uma política regional de uma soma de políticas estaduais é o vínculo a um plano e a uma arena comum de decisão.

4 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988 E O PLANEJAMENTO REGIONAL

4.1 O que a Constituição Econômica exige

A expressão Constituição Econômica designa o conjunto de normas constitucionais que conformam a ordem econômica, os fundamentos e fins da atividade econômica, os princípios que a orientam e os instrumentos de atuação do Estado sobre ela. Bercovici insiste em que essas normas não formam um corpo separado da Constituição política. Integram a unidade constitucional e, por isso, vinculam as decisões estatais aos fins que a Constituição fixa, em vez de apenas descreverem a economia existente.²² Na Constituição de 1988, essa vinculação tem um conteúdo territorial explícito. O art. 3º, III, inclui entre os objetivos fundamentais da República reduzir as desigualdades sociais e regionais; o art. 170, VII, repete a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio da ordem econômica; o art. 43 e o art. 165, §§ 1º e 7º, dão a esse objetivo instrumentos de planejamento e de orçamento.

Eros Grau classifica normas como as do art. 3º entre as normas-objetivo, que não descrevem condutas, mas definem os fins a que as demais normas e as políticas públicas devem servir.²³ Daí decorrem três efeitos jurídicos, que interessam diretamente ao exame da reforma. O primeiro é um efeito interpretativo: entre as leituras possíveis de uma norma sobre instrumentos de desenvolvimento, deve prevalecer a que melhor serve à redução das

²¹ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Global; Campinas: Editora da Unicamp, 1985, p. 300-302 e 305.

²² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 30-31.

²³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 161-162 e 215.

desigualdades regionais. O segundo é um limite: o legislador dispõe de ampla margem para escolher os meios, mas não pode adotar medidas cujo efeito previsível seja agravar as desigualdades que a Constituição manda reduzir. O terceiro é uma exigência de coerência: quando a própria Constituição cria um instrumento e declara sua finalidade, essa finalidade passa a ser critério de validade da regulamentação e de controle da aplicação dos recursos.

O terceiro efeito é o que mais importa aqui. O art. 159-A não se limita a criar um fundo; declara que ele existe “com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III”. A finalidade deixa de ser apenas uma diretriz genérica da ordem econômica e se torna elemento do próprio regime jurídico do FNDR. Por isso é legítimo perguntar se o desenho do fundo realiza o objetivo que ele mesmo declara. Bercovici acrescenta que, na Constituição de 1988, o planejamento regional integra o planejamento nacional e só é compatível com a Federação quando construído com a participação efetiva dos entes, e não por subordinação ao centro.²⁴ A exigência de planejamento, portanto, não é uma preferência teórica importada de Furtado; está no texto constitucional.

4.2 O que a Constituição de 1988 aproveitou do federalismo das regiões

A Constituição de 1988 não acolheu o federalismo tetradimensional. O art. 18 manteve a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como únicos entes, e a região não ganhou autonomia política. Bonavides continuou a defender a criação do “quarto ente autônomo” e, já em 2001, apontava a guerra fiscal entre os Estados como prova de que a crise da Federação persistia.²⁵ Mas a comparação justa não é entre a EC nº 132/2023 e a proposta de 1971; é entre a reforma e aquilo que a Constituição de 1988 efetivamente aproveitou dessa proposta. E ela aproveitou bastante.

O art. 43 permite à União articular sua ação num mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. Seu § 1º, II, remete à lei complementar a composição dos “organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social”. O § 2º enumera incentivos regionais, entre eles isenções e reduções de tributos federais. O art. 165, § 1º, exige que o plano plurianual seja regionalizado, e o § 7º atribui aos orçamentos a função de reduzir desigualdades inter-regionais. O art. 159, I,

²⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 214-215.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. A globalização e a soberania: aspectos constitucionais. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 67, n. 1, p. 126-141, jan./mar. 2001, p. 133.

“c”, destina parcela do imposto de renda e do IPI a programas de financiamento do setor produtivo do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, “de acordo com os planos regionais de desenvolvimento”.²⁶

A legislação infraconstitucional completou o desenho. As Leis Complementares nº 124/2007, nº 125/2007 e nº 129/2009 recriaram a Sudam, a Sudene e a Sudeco, com Conselhos Deliberativos de que participam os governadores dos Estados da respectiva área e com a atribuição de elaborar os planos regionais de desenvolvimento.²⁷ A Lei nº 7.827/1989 regulamentou os fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO) e os articulou a essas instâncias. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), hoje disciplinada pelo Decreto nº 11.962/2024, organiza os planos regionais da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste e enumera os instrumentos que os financiam.²⁸

Em síntese, a Constituição de 1988 converteu parte do federalismo das regiões em federalismo de planejamento regional. A região não é ente político, mas é unidade de planejamento, dotada de organismos próprios e de fontes vinculadas. Cooperação regional não se confunde com autonomia regional, e é a primeira, não a segunda, que serve de parâmetro para avaliar a reforma tributária.

5 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023 E OS NOVOS INSTRUMENTOS

5.1 IBS e Comitê Gestor

Antes da reforma, a Constituição proibia que os Estados concedessem benefícios de ICMS sem convênio aprovado por unanimidade no Confaz (art. 155, § 2º, XII, “g”). A regra foi amplamente descumprida. Os Estados passaram a usar reduções de base de cálculo, créditos presumidos e financiamentos do imposto como principal política de atração de empresas, e a disputa ganhou o nome de guerra fiscal.²⁹ O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de muitos desses benefícios, mas frequentemente modulou os efeitos das

²⁶ A redação do art. 159, I, “c”, prevê ainda que metade dos recursos destinados ao Nordeste seja assegurada ao semiárido.

²⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007; BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007; BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009.

²⁸ BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989; BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, arts. 13 e 14. O decreto revogou o Decreto nº 9.810/2019.

²⁹ Sobre a relação entre guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas, ver DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002.

decisões.³⁰ A Lei Complementar nº 160/2017 e o Convênio ICMS nº 190/2017 acabaram por permitir a convalidação dos benefícios concedidos irregularmente, com prazos de fruição que se estendem, em alguns setores, até 2032.³¹

Goiás é exemplo desse modelo. A política industrial do Estado apoiou-se, desde os anos 1980, em programas baseados no ICMS, como o Fomentar e o Produzir.³² Em 2022, o Estado criou o Fundo Estadual de Infraestrutura (Fundefra), financiado por contribuição exigida dos contribuintes que optam por regimes especiais de ICMS em operações com produtos agropecuários.³³

A EC nº 132/2023 muda a lógica desse sistema. O IBS é instituído por lei complementar nacional, com legislação uniforme; cada ente fixa apenas sua alíquota; o imposto é devido ao Estado e ao Município de destino; e são vedados, em regra, incentivos e benefícios que não estejam previstos na própria Constituição (art. 156-A, *caput* e § 1º, IV, V, VII e X). A cobrança no destino, por si só, retira da alíquota o poder de atrair empresas para o território de origem da operação.

A administração do imposto cabe ao Comitê Gestor do IBS (CGIBS), entidade pública sob regime especial que edita o regulamento único, arrecada, distribui o produto da arrecadação e julga o contencioso administrativo (art. 156-B). A Lei Complementar nº 214/2025 instituiu o IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo, e a Lei Complementar nº 227/2026 instituiu o CGIBS e disciplinou o processo administrativo do IBS e a distribuição de sua receita.³⁴ A instância máxima do Comitê é o Conselho Superior, com 27 representantes dos Estados e do Distrito Federal e 27 dos Municípios, dos quais 14 eleitos por voto igual de cada Município e 13 por voto ponderado pela população (art. 156-B, § 3º). As deliberações exigem, no bloco estadual, a maioria absoluta dos representantes e o voto de representantes de Estados que correspondam a mais de 50% da

³⁰ Por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.481/PR*. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 11 mar. 2015. DJe 19 maio 2015, em que se declarou a inconstitucionalidade de benefícios de ICMS concedidos sem convênio, com modulação de efeitos.

³¹ BRASIL. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017; CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017.

³² O Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (Fomentar) foi criado pela Lei estadual nº 9.489/1984, e o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir), pela Lei estadual nº 13.591/2000.

³³ GOIÁS. Lei nº 21.670, de 2022, complementada pela Lei nº 21.671, de 2022.

³⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025; BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2026.

população do país; no bloco municipal, a maioria absoluta (art. 156-B, § 4º). A LC nº 227/2026 reproduziu a regra (art. 10).

A autonomia estadual sobre o imposto de consumo passa, assim, a ser exercida por meio de representação num colegiado. Amanda Albano sustenta que essa redução não chega a violar a forma federativa, haveria transferência do exercício da competência, não da titularidade, num modelo que a autora chama de federalismo integrativo-representativo.³⁵ Raquel Alves é mais crítica. Para ela, o desenho do Comitê, sobretudo pelo uso de critérios populacionais na composição e na votação, não o torna um verdadeiro órgão de representação territorial.³⁶ A seção 6.3 retoma essa divergência.

5.2 Os fundos de transição e a herança da guerra fiscal

A reforma não eliminou de uma vez os efeitos da guerra fiscal. O art. 12 da EC nº 132/2023 criou o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS, com recursos da União que somam R\$ 160 bilhões entre 2025 e 2032, a valores de 2023. O fundo compensa, entre 2029 e 2032, pessoas físicas ou jurídicas titulares de benefícios de ICMS concedidos por prazo certo e sob condição, na forma do art. 178 do Código Tributário Nacional.³⁷ Seu destinatário, portanto, não são os Estados, mas as empresas beneficiárias. A União assume o custo de honrar, até o fim, os compromissos assumidos na guerra fiscal.

O art. 136 do ADCT, por sua vez, permite que os Estados que, em 30 de abril de 2023, mantinham fundos destinados a investimentos em infraestrutura e habitação, financiados por contribuições sobre produtos primários e semielaborados exigidas como condição para diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado de ICMS, instituem contribuições semelhantes, que se extinguem em 31 de dezembro de 2043. O dispositivo alcança o Fundeinfra goiano. Com base nele, o Supremo Tribunal Federal extinguiu, por perda de objeto, as ações diretas que questionavam o fundo.³⁸

³⁵ ALBANO, Amanda. O impacto federativo da reforma tributária: a Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 67-84, jan./jun. 2024, p. 81-83.

³⁶ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Competência compartilhada, o desenho do Comitê Gestor do IBS e a constitucionalidade da EC n. 132/2023: considerações a partir da interseção entre federalismo fiscal, autonomia e representação territorial no Estado federal. *Revista Plenário*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 271-298, jan./jun. 2025, p. 290-294.

³⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023, art. 12, *caput* e § 1º. Os valores anuais são de R\$ 8 bilhões (2025), R\$ 16 bilhões (2026), R\$ 24 bilhões (2027), R\$ 32 bilhões (2028 e 2029), R\$ 24 bilhões (2030), R\$ 16 bilhões (2031) e R\$ 8 bilhões (2032), corrigidos pelo IPCA.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.363/GO*. Relator: Min. Dias Toffoli. Decisão monocrática, fev. 2024, que extinguiu também as ADIs 7.366 e 7.387, por perda superveniente de objeto diante do art. 136 do ADCT.

Há ainda a Zona Franca de Manaus. O art. 92-B do ADCT determina que as leis do IBS e da CBS mantenham o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca e às áreas de livre comércio, e cria fundo próprio para o Amazonas.³⁹ A reforma, portanto, não abandonou a diferenciação tributária regional; concentrou-a na União e a limitou a hipóteses previstas no texto constitucional.

5.3 O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

O art. 159-A institui o FNDR “com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III”, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para três finalidades: estudos, projetos e obras de infraestrutura; “fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras”; e ações de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação. É vedada a retenção dos recursos (§ 1º), devem ser priorizados projetos de sustentabilidade ambiental e redução de emissões de carbono (§ 2º) e cabe aos Estados e ao Distrito Federal decidir sobre sua aplicação (§ 3º).

Os recursos são repartidos por coeficientes calculados pelo TCU, com peso de 30% para a população e de 70% para o coeficiente de participação de cada ente no FPE (§§ 4º e 5º). O art. 13 da EC nº 132/2023 fixa os valores: R\$ 8 bilhões em 2029, com acréscimos de R\$ 8 bilhões por ano até R\$ 40 bilhões em 2033 e de R\$ 2 bilhões por ano a partir de então, até alcançar R\$ 60 bilhões anuais em 2043, sempre atualizados pelo IPCA a partir de 2023.⁴⁰

O desenho combina elementos centralizados e descentralizados. A fonte é federal, a finalidade é fixada pela Constituição e o rateio segue fórmula nacional, mas a decisão sobre onde aplicar é de cada Estado. Por isso o FNDR não pode ser lido simplesmente como centralização, a União financia, mas quem escolhe os projetos é o Estado. Essa mesma autonomia, porém, é a fonte dos três problemas examinados a seguir.

6 O TESTE DA CATEGORIA: FEDERALISMO COOPERATIVO DE FINALIDADE REGIONAL

A expressão federalismo cooperativo designa, em geral, arranjos em que competências e receitas são compartilhadas e as políticas dependem da ação conjunta dos entes. Bercovici mostra que, no Brasil, essa cooperação é inseparável do objetivo de reduzir

³⁹ Art. 92-B do ADCT, incluído pela EC nº 132/2023.

⁴⁰ BRASIL, Emenda Constitucional nº 132/2023, art. 13.

desigualdades e distingue a coordenação, em que se busca um resultado comum mas cada ente conserva a possibilidade de agir isoladamente, da cooperação propriamente dita, em que nenhum ente atua sozinho e a decisão, e muitas vezes o financiamento, são conjuntos.⁴¹ Heleno Taveira Torres descreve a Constituição Financeira de 1988 como um federalismo financeiro cooperativo equilibrado, voltado aos objetivos de desenvolvimento e de redução das desigualdades.⁴² Leurquin e Bielschowsky identificam na “fraternidade regional” de Furtado uma característica original do federalismo cooperativo brasileiro.⁴³ E a literatura sobre a reforma discute se o Comitê Gestor realiza uma cooperação integrativa ou apenas formal.⁴⁴

A categoria aqui proposta, federalismo cooperativo de finalidade regional, parte dessas contribuições, mas acrescenta uma exigência de resultado. Não basta que haja partilha de receitas ou colegiados interfederativos; é preciso que os instrumentos estejam juridicamente orientados à redução mensurável das desigualdades territoriais. A categoria tem três critérios. Primeiro, orientação redistributiva, os recursos devem favorecer, proporcionalmente, as regiões menos desenvolvidas. Segundo, vínculo ao planejamento. A aplicação deve integrar-se a planos regionais, e não apenas somar decisões estaduais isoladas. Terceiro, cooperação material. Os entes periféricos devem ter peso efetivo nas decisões comuns. A categoria não descreve a reforma; serve para avaliá-la.

6.1 Orientação redistributiva, quanto o FNDR redistribui

A Constituição define o critério de rateio, mas não diz quanto cada região receberá. É possível estimá-lo. A Tabela 1 aplica a fórmula do art. 159-A, § 4º, aos coeficientes do FPE fixados pelo TCU para 2026 e à população do Censo 2022.

Tabela 1 – Participação estimada das regiões no FNDR, comparada ao FPE e à população

Região	População (% do total)	FPE 2026 (%)	FNDR estimado (%)	Índice per capita FPE	Índice per capita FNDR
Norte	8,55	28,73	22,68	3,36	2,65
Nordeste	26,91	48,99	42,37	1,82	1,57
Centro-Oeste	8,02	6,65	7,06	0,83	0,88
Sudeste	41,78	10,97	20,21	0,26	0,48

⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 55-59.

⁴² TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014, p. 28.

⁴³ LEURQUIN; BIELSCHOWSKY, O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica, p. 455 e 458.

⁴⁴ ALBANO, O impacto federativo da reforma tributária, p. 82-83; ALVES, Competência compartilhada..., p. 290-294.

Região	População (% do total)	FPE 2026 (%)	FNDR estimado (%)	Índice per capita FPE	Índice per capita FNDR
Sul	14,74	4,65	7,68	0,32	0,52
N + NE + CO	43,48	84,38	72,11	1,94	1,66

Fonte: elaboração própria, com base nos coeficientes da Decisão Normativa TCU nº 215/2025 e na população do Censo Demográfico 2022 (IBGE). FNDR estimado = $0,7 \times \text{FPE} + 0,3 \times \text{população}$. O índice per capita é a razão entre a participação da região no fundo e sua participação na população (1,00 = distribuição proporcional à população). A estimativa é ilustrativa: o TCU calculará os coeficientes com os dados vigentes a partir de 2029. Como os coeficientes do FPE e a distribuição da população variam pouco de um ano para outro, a ordem de grandeza não depende do ano de referência; a diferença entre as colunas resulta do peso de 30% atribuído à população.

Os resultados permitem três observações. A primeira é que o FNDR é redistributivo: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com 43,5% da população, receberiam cerca de 72% dos recursos. A segunda, menos evidente, é que ele redistribui menos que o FPE. A parcela dessas três regiões cai de 84,4% no FPE para 72,1% no FNDR, e a do Sudeste quase dobra, de 11,0% para 20,2%. Com o valor de R\$ 60 bilhões previsto para 2043, a diferença equivale a cerca de R\$ 5,5 bilhões por ano deslocados para o Sudeste em relação a um rateio feito apenas pelo FPE. A terceira observação aparece no plano estadual. São Paulo, cujo coeficiente no FPE é de 1,5%, receberia cerca de 7,6% do FNDR, mais que o Maranhão (5,5%) e que o Piauí (3,5%). Em valores por habitante, a preços de 2023, a cota paulista seria de cerca de R\$ 103,00 por ano, contra cerca de R\$ 492 no Maranhão. Goiás passaria de 2,8% no FPE para 3,0% no FNDR.

O peso populacional de 30% não é neutro. Ele aproxima o fundo de uma distribuição proporcional à população e, portanto, reduz sua capacidade de compensar as desigualdades que justificam sua existência. A escolha pode ter razões políticas compreensíveis, como a necessidade de obter o apoio dos Estados mais populosos à reforma, mas tem um custo redistributivo que o texto constitucional não explicita e que a literatura consultada não chegou a medir. À luz do art. 3º, III, trata-se de uma tensão entre o objetivo declarado do fundo e o seu critério de partilha.

6.2 Planejamento: um fundo fora do sistema do art. 43

Seria impreciso afirmar que a EC nº 132/2023 criou um financiamento regional num vazio de planejamento. Como visto na seção 4.2, a Constituição e a legislação mantêm organismos regionais, planos regionais, plano plurianual regionalizado e fundos vinculados a esses planos. O problema é mais específico e exige, para ser demonstrado, um conceito preciso.

Chama-se aqui de financiamento regional de finalidade produtiva o instrumento que reúne duas características, a Constituição lhe atribui expressamente a finalidade de promover o desenvolvimento regional, e seus recursos se destinam a investimento, infraestrutura ou atividade produtiva. Entram nesse conceito os fundos constitucionais do art. 159, I, “c”, os incentivos regionais do art. 43, § 2º, e o FNDR. Ficam fora dele as transferências de finalidade geral, como o FPE (art. 159, I, “a”), que também redistribuem, mas se destinam a equalizar a capacidade fiscal dos Estados para o conjunto de suas despesas, sem vinculação a investimento; os mecanismos de compensação da transição, como o fundo do art. 12 da EC nº 132/2023; e o fundo do art. 92-B do ADCT, de natureza compensatória, ligado ao regime da Zona Franca e destinado a um único Estado.

Dentro desse conjunto, o contraste é demonstrável no próprio texto constitucional. O art. 159, I, “c”, determina que os recursos do FNO, do FNE e do FCO sejam aplicados “de acordo com os planos regionais de desenvolvimento”, e o art. 43 condiciona a política regional da União a planos executados por organismos regionais. O art. 159-A não contém nenhuma remissão semelhante. Não menciona o art. 43, os planos regionais nem as superintendências de desenvolvimento, e o § 3º entrega a cada Estado a decisão sobre a aplicação dos recursos. Há um vínculo indireto, as entregas da União ao fundo passam pelo orçamento federal, que o art. 165, §§ 1º e 7º, manda regionalizar. Mas o que o orçamento regionaliza é a transferência, já definida pela fórmula do § 4º, e não a aplicação feita por cada Estado. O FNDR é, assim, o único instrumento constitucional de financiamento regional de finalidade produtiva cuja aplicação não se vincula ao sistema de planejamento que a própria Constituição construiu.

A legislação posterior não corrigiu a lacuna. As Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026 tratam do IBS e do Comitê Gestor, não do FNDR. O Decreto nº 11.962/2024, que atualizou a PNDR, enumera como instrumentos de financiamento dos planos regionais o orçamento da União, os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento regional, os programas de bancos públicos e os incentivos financeiros e tributários, mas não menciona o FNDR.⁴⁵ É certo que o fundo só começa a operar em 2029, e há tempo para regulamentação. Mas, enquanto isso não ocorrer, recursos que chegarão a R\$ 60 bilhões anuais serão aplicados por 27 decisões independentes, sem obrigação de compatibilidade com os planos regionais.

⁴⁵ BRASIL, Decreto nº 11.962/2024, art. 14.

O vínculo ao planejamento não é garantia de resultado. As avaliações dos fundos constitucionais encontraram efeitos heterogêneos, positivos sobre emprego e renda nas empresas financiadas e mais modestos sobre o crescimento das regiões e a convergência de renda.⁴⁶ Vitarque Coêlho, ao examinar a retomada da política regional entre 2003 e 2010, concluiu que a falta de uma base federativa coesa reduziu as iniciativas e ações setoriais fragmentadas.⁴⁷ Esses resultados não autorizam dizer que os fundos constitucionais fracassaram. Mostram que o planejamento é condição necessária, não suficiente, e reforçam a importância de não retirá-lo de um fundo que, em 2043, terá recursos da mesma ordem de grandeza.

O ponto se agrava por causa do inciso II do art. 159-A, que admite a concessão de “subvenções econômicas e financeiras” a atividades produtivas. Os Estados perdem o poder de atrair empresas pela receita do IBS, mas continuam podendo fazê-lo pelo lado da despesa, agora com recursos federais. O risco é que a guerra fiscal se transforme numa guerra de subvenções. Há diferenças relevantes em relação ao regime anterior: a subvenção passa pelo orçamento, é mais transparente que a renúncia e está limitada ao valor recebido do fundo. Mas, sem critérios comuns e sem articulação regional, os Estados de uma mesma região poderão disputar os mesmos investimentos com dinheiro da União, e aqueles que já dispõem de mais infraestrutura e mercado continuarão a levar vantagem, como mostrou a experiência de concentração dos incentivos da Sudene.

Resta saber se a lacuna pode ser suprida pelo legislador sem ofender o § 3º, que atribui aos Estados “a decisão quanto à aplicação dos recursos”. A resposta depende de dois elementos do próprio art. 159-A. O primeiro é que o § 3º começa com a ressalva “observado o disposto neste artigo”. A decisão estadual está, portanto, subordinada ao *caput*, que vincula o fundo ao art. 3º, III, aos incisos, que delimitam os tipos de despesa, e ao § 2º, que já impõe uma prioridade de aplicação. O próprio texto mostra que a autonomia de escolha convive com condicionantes finalísticas. O segundo elemento funciona em sentido oposto: o § 1º veda “a retenção ou qualquer restrição ao recebimento” dos recursos. Uma exigência de compatibilidade com os planos regionais não pode, assim, condicionar a entrega do dinheiro nem transferir à União ou às superintendências a escolha dos projetos.

⁴⁶ RESENDE, Guilherme Mendes (ed.). *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Brasília: Ipea, 2014. v. 1, p. 18-19 e 120.

⁴⁷ COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 265-286, jul./dez. 2015, p. 268.

O espaço constitucionalmente disponível situa-se entre esses dois limites. Uma lei complementar de normas gerais de finanças públicas (arts. 163 e 165, § 9º) ou a que dispõe sobre os organismos regionais (art. 43, § 1º) poderia exigir que cada Estado declarasse a compatibilidade de sua carteira de projetos com o plano regional correspondente, submeter essas carteiras à manifestação, não vinculante, do Conselho Deliberativo da superintendência, fixar critérios comuns para as subvenções e prever a publicidade dos resultados. O controle se faria depois, pelos tribunais de contas, e não pela retenção do recurso. Essa leitura preserva a decisão estadual que o § 3º protege e dá conteúdo à finalidade que o *caput* declara, que é o que a leitura da Constituição Econômica exige (seção 4.1).

6.3 Cooperação material: autonomia no gasto e peso decisório no Comitê Gestor

O terceiro critério tem duas faces. A primeira diz respeito ao FNDR. Marta Arretche mostrou que centralização e descentralização não se excluem: a União pode concentrar a autoridade para regular e deixar aos entes a execução, e o que importa é saber quem decide e quem responde pelas políticas.⁴⁸ Sob esse ângulo, o § 3º do art. 159-A é uma garantia expressiva de autonomia e afasta a leitura do fundo como recentralização. A questão é que o dispositivo protege a autonomia de cada Estado isoladamente, mas não cria nenhuma arena de decisão conjunta. O FNDR descentraliza sem cooperar. É justamente o contrário do que Bonavides valorizava na Sudene, onde a decisão colegiada entre os Estados da região era o que produzia solidariedade regional.

A segunda face diz respeito ao Comitê Gestor, e é preciso dizer primeiro por que ele importa para a finalidade regional, já que não administra o FNDR. A razão é que o principal efeito redistributivo da reforma não está no fundo, mas na mudança do critério de arrecadação. Com a cobrança no destino, a receita do imposto sobre consumo desloca-se dos Estados produtores para os Estados consumidores, o que tende a favorecer Norte e Nordeste. Esse efeito, porém, depende de decisões que cabem ao Comitê: aprovar o regulamento único e os atos que uniformizam a interpretação da legislação do IBS, inclusive sobre a definição do local da operação, que determina qual ente recebe a receita; operar a apuração, a compensação de créditos e a distribuição do produto da arrecadação; e aprovar, com a União, os atos conjuntos

⁴⁸ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004; ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

em matéria comum ao IBS e à CBS.⁴⁹ Quem controla essas decisões controla, em parte, o alcance do princípio do destino.

Nesse contexto, a regra do art. 156-B, § 4º, I, “b”, tem consequências que ainda não receberam a devida atenção. Norte, Nordeste e Centro-Oeste somam 20 das 27 unidades federadas, mais que a maioria absoluta do bloco estadual, mas apenas 43,5% da população. Não conseguem, sozinhos, aprovar nenhuma deliberação. Em sentido inverso, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Paraná somam 52,5% da população. Bastam esses cinco Estados, votando juntos, para impedir qualquer decisão do bloco estadual.⁵⁰ Albano já havia observado que Norte e Nordeste, embora maioria no número de Estados, não alcançam o quórum populacional.⁵¹ O que se acrescenta aqui é a leitura inversa. A regra cria um veto dos Estados mais populosos. Trata-se, em termos jurídicos, do risco que Bonavides apontou em 1971, agora escrito na Constituição, numa Federação de Estados desiguais, os mais fortes tendem a impor-se aos mais fracos.

Isso permite retomar a divergência entre Albano e Alves. Albano tem razão ao sustentar que a transferência do exercício da competência para um colegiado não tende a abolir a forma federativa, e que o modelo é preferível à fragmentação conflituosa do ICMS.⁵² Seu critério, porém, é o do art. 60, § 4º, I: pergunta se a reforma ofende o núcleo da Federação. O critério deste artigo é outro, o da adequação material à finalidade redistributiva. Por esse critério, a integração promovida pelo Comitê é assimétrica, integra os Estados, mas dá aos mais populosos um poder de bloqueio que os menos desenvolvidos não têm. As duas conclusões são compatíveis. O modelo pode ser constitucional e, ao mesmo tempo, insuficiente como federalismo cooperativo de finalidade regional. O critério populacional é próprio da representação democrática dos cidadãos, que a Câmara dos Deputados já realiza; num órgão interfederativo, o que se representa são territórios.⁵³ Alternativas existem no próprio ordenamento. A LC nº 160/2017 exigiu, para a convalidação dos benefícios de ICMS, o voto de dois terços das unidades federadas e de um terço das unidades de cada uma das cinco regiões, fórmula que Alves sugere para o Comitê Gestor.⁵⁴ A própria LC nº 227/2026 adotou esse

⁴⁹ Art. 156-B, I e II, da Constituição, e BRASIL, Lei Complementar nº 227/2026, art. 11, II, IV e V. Sobre a centralidade dessas atribuições para a autonomia financeira dos entes, ver ALVES, *Competência compartilhada...*, p. 274 e 290.

⁵⁰ Cálculo próprio com base na população do Censo 2022: São Paulo (21,87%), Minas Gerais (10,11%), Rio de Janeiro (7,91%), Bahia (6,96%) e Paraná (5,64%). IBGE. *Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

⁵¹ ALBANO, O impacto federativo da reforma tributária, p. 76-77, nota 49.

⁵² ALBANO, O impacto federativo da reforma tributária, p. 82-83.

⁵³ ALVES, *Competência compartilhada...*, p. 292.

⁵⁴ ALVES, *Competência compartilhada...*, p. 292-293. A fórmula está no art. 2º da LC nº 160/2017.

critério regional para o convênio de ICMS sobre insumos da indústria petroquímica (art. 178, que deu nova redação ao art. 2º da LC nº 192/2022), mas não para o Conselho Superior do Comitê, o que mostra que o instrumento está disponível ao legislador.

A regulamentação do Comitê ainda é objeto de disputa. Na ADI nº 8.013, o Partido Verde impugna dispositivos da LC nº 227/2026 que disciplinam a fiscalização e a constituição do crédito tributário do IBS, sob o argumento de que violam a autonomia dos entes federativos, a repartição constitucional de competências e as regras de organização do Comitê Gestor (arts. 18, 37, *caput* e XXII, e 156-B). O relator, Min. Gilmar Mendes, considerou relevante a matéria e adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, que leva a ação diretamente ao julgamento de mérito.⁵⁵

6.4 Duas objeções

A primeira objeção vem da teoria do federalismo fiscal. Na linha de Tiebout e Oates, governos locais conhecem melhor as preferências de seus cidadãos, e a competição entre jurisdições pode produzir eficiência alocativa e disciplina fiscal.⁵⁶ Desse ponto de vista, a guerra fiscal seria uma forma, ainda que imperfeita, de competição benéfica, e sua eliminação, uma perda. O estudo de Nazareth, Gurgel e Vieira oferece o melhor teste empírico disponível para o Brasil. Em modelo de equilíbrio geral computável, os autores simularam um federalismo fiscal *market-preserving*, com maior autonomia tributária dos Estados, restrição orçamentária rígida e mobilidade de fatores entre regiões. O resultado confirmou ganhos no PIB e no bem-estar agregados, mas com distribuição desigual, nesse cenário, o PIB do Norte e do Nordeste recua, enquanto o do Sul cresce.⁵⁷ A simulação, que depende de hipóteses do modelo, não prova a tese deste artigo, mas ilustra o conflito que a Constituição resolve. Os arts. 3º, III, e 170, VII, não permitem que a eficiência agregada seja obtida à custa das regiões periféricas. A concorrência fiscal pode ter espaço, mas não pode ser o critério que define a organização econômica da Federação.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 8.013/DF*. Requerente: Partido Verde. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática de 21 set. 2026. São impugnados os incisos III e IV do § 3º, os §§ 4º e 5º e trecho do § 8º do art. 4º da LC nº 227/2026. Até a conclusão deste texto, a ação aguardava julgamento de mérito.

⁵⁶ TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956, p. 418 e 423-424; OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 11-12 e 35.

⁵⁷ NAZARETH, Marcos Spínola; GURGEL, Angelo Costa; VIEIRA, Wilson da Cruz. Federalismo fiscal *market-preserving*: uma análise de equilíbrio geral computável para o Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 49, n. 2, p. 265-304, abr./jun. 2019, p. 295 e 301.

Dois pontos do próprio estudo reforçam essa leitura. O primeiro é que, segundo os autores, o fator que mais explica os ganhos de bem-estar nas simulações é a restrição orçamentária rígida imposta aos governos, e não a competição tributária em si.⁵⁸ A eficiência que se pretende obter com a descentralização depende, em boa medida, de disciplina fiscal, que pode ser alcançada por outros meios. O segundo é que a EC nº 132/2023 já incorporou o argumento da eficiência onde ele é mais forte, a neutralidade do IBS e a cobrança no destino eliminam a distorção locacional produzida pelos benefícios de ICMS. A reforma aceitou, assim, a crítica à guerra fiscal pelo lado da receita e transferiu para o FNDR a tarefa de compensar as regiões menos desenvolvidas. O que se discute neste artigo não é se essa troca foi correta, mas se o instrumento compensatório foi desenhado com força suficiente para cumprir a tarefa.

A segunda objeção sustenta que a crítica ao FNDR ignora a autonomia estadual, exigir vínculo a planos regionais seria submeter os Estados à União. A objeção confunde planejamento com subordinação. Como visto na seção 4.1, o planejamento regional, na leitura de Bercovici, integra o planejamento nacional, mas deve ser construído com a participação efetiva dos entes, e não imposto de cima.⁵⁹ A seção 6.2 mostrou, além disso, que a vinculação proposta não retira dos Estados a escolha dos projetos. O modelo das superintendências, com governadores nos Conselhos Deliberativos, mostra que é possível vincular recursos a planos sem retirar dos Estados a voz sobre eles. O que se propõe não é que a União decida onde aplicar o FNDR, mas que os Estados de cada região decidam em conjunto, dentro de um plano que eles próprios ajudam a elaborar.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo partiu da pergunta sobre a compatibilidade material da EC nº 132/2023 com a função redistributiva do federalismo brasileiro. A resposta tem duas partes. No plano descritivo, a reforma muda o instrumento da política regional, retira dos Estados a renúncia de receita do ICMS como meio de atrair investimentos e cria uma transferência federal destinada ao desenvolvimento regional. No plano normativo, essa mudança não realiza por si a finalidade. A hipótese foi, assim, confirmada, a EC nº 132/2023 troca o instrumento, mas ainda não assegura um federalismo cooperativo de finalidade regional.

Os três critérios da categoria proposta mostram onde está a distância. Quanto à orientação redistributiva, o FNDR favorece as regiões menos desenvolvidas, mas menos que o

⁵⁸ NAZARETH; GURGEL; VIEIRA, *Federalismo fiscal market-preserving...*, p. 293 e 301.

⁵⁹ BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, p. 214-215.

FPE, pelo peso populacional de 30%, a parcela de Norte, Nordeste e Centro-Oeste cai de cerca de 84% para cerca de 72%, e a do Sudeste quase dobra. Quanto ao planejamento, o FNDR é o único instrumento constitucional de financiamento regional de finalidade produtiva cuja aplicação não se vincula aos planos do art. 43, e a possibilidade de conceder subvenções abre caminho para uma guerra fiscal pelo lado da despesa. Quanto à cooperação material, o fundo protege a autonomia de cada Estado, mas não cria arena comum de decisão, e o Comitê Gestor, de cujas decisões depende o alcance do princípio do destino, dá aos cinco Estados mais populosos o poder de vetar as deliberações do bloco estadual.

A leitura conjunta de Furtado e Bonavides explica por que esses pontos importam. Para Furtado, o financiamento só transforma estruturas quando orientado por planejamento que introduza o espaço no cálculo econômico. Para Bonavides, a autonomia de entes desiguais tende a converter-se em domínio dos mais fortes, e a região é a escala em que os mais fracos podem agir em conjunto. A Constituição de 1988 não fez da região um ente político, mas fez dela uma unidade de planejamento, e sua Constituição Econômica converte a redução das desigualdades regionais em critério de validade dos instrumentos criados para esse fim. A reforma tributária criou seu principal fundo regional à margem dessa unidade.

As correções possíveis não exigem reabrir a reforma. Respeitados o § 1º do art. 159-A, que veda a retenção dos recursos, e o § 3º, que reserva aos Estados a escolha dos projetos, uma lei complementar poderia exigir a declaração de compatibilidade das carteiras estaduais com os planos regionais, submetê-las à manifestação não vinculante das superintendências, fixar critérios comuns para as subvenções e deixar o controle aos tribunais de contas. Uma emenda futura poderia rever o peso populacional do rateio e substituir, no Comitê Gestor, o critério populacional por um critério regional, como o adotado pela LC nº 160/2017. O fundo só começa a operar em 2029, o que deixa tempo para essa agenda.

A EC nº 132/2023 não encerra, portanto, a discussão sobre federalismo e subdesenvolvimento. Desloca-a da disputa entre Estados pela receita tributária para o desenho das instituições que vão distribuir e aplicar os recursos federais. A regulamentação do FNDR e o funcionamento do Comitê Gestor serão, por isso, os objetos privilegiados de pesquisas futuras sobre a dimensão dinâmica do federalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALBANO, Amanda. O impacto federativo da reforma tributária: a Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 67-84, jan./jun. 2024.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Competência compartilhada, o desenho do Comitê Gestor do IBS e a constitucionalidade da EC n. 132/2023: considerações a partir da interseção entre federalismo fiscal, autonomia e representação territorial no Estado federal. *Revista Plenário*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 271-298, jan./jun. 2025.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. A globalização e a soberania: aspectos constitucionais. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 67, n. 1, p. 126-141, jan./mar. 2001.

BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 1-29, abr./jun. 1971.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 mar. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jan. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários decorrentes de benefícios fiscais do ICMS e a reinstituição desses benefícios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 dez. 1959.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 set. 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.481/PR*. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 11 mar. 2015. DJe 19 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.363/GO*. Relator: Min. Dias Toffoli. Decisão monocrática de extinção por perda superveniente de objeto, fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 8.013/DF*. Requerente: Partido Verde. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática (rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999), 21 set. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa nº 215, de 19 de março de 2025*. Aprova, para o exercício de 2026, os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Brasília, DF: TCU, 2025.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Global; Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 265-286, jul./dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). *Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017*. Dispõe, nos termos autorizados na Lei Complementar nº 160/2017, sobre a remissão dos créditos tributários decorrentes de benefícios fiscais do ICMS e a correspondente reinstituição. Brasília, DF: Confaz, 2017.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GOIÁS. Lei nº 9.489, de 1984. Cria o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (Fomentar). Goiânia, 1984.

GOIÁS. Lei nº 13.591, de 2000. Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir). Goiânia, 2000.

GOIÁS. Lei nº 21.670, de 2022. Institui o Fundo Estadual de Infraestrutura (Fundefra). *Diário Oficial do Estado de Goiás*, Goiânia, 2022.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*: interpretação e crítica. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

IBGE. *Censo Demográfico 2022*: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LEURQUIN, Pablo; BIELSCHOWSKY, Raoni. O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica: uma proposta interdisciplinar desde o olhar de Celso Furtado sobre Economia Política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 130, p. 425-468, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.9732/2025.V130.1292>.

NAZARETH, Marcos Spínola; GURGEL, Angelo Costa; VIEIRA, Wilson da Cruz. Federalismo fiscal *market-preserving*: uma análise de equilíbrio geral computável para o Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 49, n. 2, p. 265-304, abr./jun. 2019.

OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

RESENDE, Guilherme Mendes (ed.). *Avaliação de políticas públicas no Brasil*: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.