

OPINIÃO

A GUERRA FISCAL E O ABISMO FEDERATIVO

Fernando Rezende¹

Em que pesem as evidências de que o equacionamento dos conflitos federativos, no qual destaca-se a guerra fiscal entre os estados por atração de investimentos, depende de uma reforma do federalismo fiscal, demandando, portanto, um tratamento conjunto das várias dimensões desse tema, não há disposição de propor um debate sério a esse respeito. Ao contrário, o que se vê é a repetida insistência em medidas pontuais, que se limitam a propor a redução gradual das alíquotas interestaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), acompanhadas de duvidosas compensações financeiras aos estados para tentar aprová-las.

A simples existência de alíquotas diferenciadas do ICMS aplicadas às transações interestaduais já contraria o princípio federativo básico de que não devem existir barreiras de qualquer natureza à livre circulação de pessoas, produtos e capitais no território abrangido pela união dos entes federados. Não só elas existem na Federação brasileira, como o tamanho das barreiras tributárias erigidas pelo ICMS varia conforme a origem e o destino dos produtos que cruzam as divisas estaduais.

A motivação para a existência dessas barreiras perdeu-se ao longo da história, mas sua sobrevivência transformou-se na principal arma da guerra fiscal. Por isso, há algum tempo discute-se como derrubá-las para atenuar os conflitos e os antagonismos que são a causa principal da fragilização dos estados brasileiros.

A retomada das negociações que visam unificar as alíquotas aplicadas ao comércio inter-regional em um patamar reduzido assume, agora, um caráter de urgência em razão de estar pronta para ser editada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) uma súmula vinculante que declara a inconstitucionalidade de qualquer espécie de benefício fiscal do ICMS concedido sem prévia autorização em convênio aprovado no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Em vista disso, aumenta a pressão por um acordo político que sancione o passado e crie novas regras que reduzam a insegurança jurídica que vem travando a ampliação dos investimentos e criando obstáculos à sustentação de índices mais satisfatórios de crescimento de nossa economia.

Da forma como o assunto vem sendo conduzido, a busca de uma solução para o problema depende da adoção simultânea de três providências: *i*) aprovar uma lei complementar que sancione as práticas do passado; *ii*) obter um acordo dos estados com respeito à instauração

1. Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

de um processo de gradual redução das alíquotas interestaduais do ICMS, que convergiriam para um patamar de 4%; e *iii*) instituir compensações financeiras aos estados para cobrir perdas de receitas e dispor de novos meios para atrair investimentos.

Negociações se sucedem para fechar um acordo que equilibre os distintos interesses em jogo, mas, apesar de uma aparente disposição para que esse acordo aconteça, à medida que as conversas evoluem, improvisos e casuísmos vão deformando o espírito da mudança e introduzindo modificações que encerram um enorme potencial de ampliar os conflitos em vez de apaziguá-los. No clima de mútuas desconfianças sob as quais as conversas acontecem, o acordo é sempre postergado e a preservação de uma medida que foi adotada na década de 1980, para reduzir desequilíbrios na repartição das receitas estaduais em um contexto em que a economia brasileira mantinha-se fechada ao intercâmbio comercial com o exterior, amplia os riscos de multiplicação dos conflitos e de afrouxamento da coesão dos entes que compõem a Federação.

Nessa toada, o ICMS caminha para sua autodestruição e os estados marcham firme na direção do abismo. A predominância de uma visão que busca preservar vantagens imediatas ofusca a percepção dos riscos envolvidos na sustentação de uma briga fratricida que põe em campos opostos os interesses de estados que pertencem a distintas regiões do país. A fragilização dos estados brasileiros não tem uma dimensão regional. Todos padecem da perda de autonomia orçamentária, de limitações no campo tributário, de impotência legislativa e de perda de influência na política nacional. Com a duração do conflito, esvai-se o sentimento de que todos fazem parte de uma só nação e inexistente espaço para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, que reforce os laços econômicos e políticos entre as regiões brasileiras e assegure as condições necessárias para a sustentação do crescimento do país.

Mais grave ainda é o estrago que a não solução dos conflitos pode causar ao país. O que restará da indústria nacional? Como atrair serviços modernos se o ICMS continuar penalizando insumos estratégicos para a competitividade destes serviços? E a qualidade de nossa pauta de exportação? A perspectiva de continuidade na queda no valor adicionado no território brasileiro repercutirá no índice de crescimento da economia e na receita de todos os entes federados. Municípios sofrerão o impacto da concentração da atividade produtiva em alguns polos regionais e da perda de dinamismo das transferências federais, enquanto a erosão das bases tributárias criará maiores dificuldades para a sustentação de um modelo de crescimento com inclusão social.

Mudanças no ICMS não devem ser vistas como um problema de interesse exclusivo dos estados e sob a ótica de um conflito regional que precisa ser superado. O que está em jogo nesse momento é o interesse nacional, e ele não sobrevive a um regime tributário que evolui com base em improvisos e casuísmos. As mudanças tributárias que o país requer para equacionar os conflitos federativos precisam apoiar-se em princípios e conceitos que amparem um projeto abrangente de reforma do federalismo fiscal, para interrompermos a marcha que conduz a federação para a beira do abismo.