

## Federação e crescimento

CHEGOU O MOMENTO DE DAR TRATAMENTO MAIS AMBICIOSO À QUESTÃO FEDERATIVA

Rogério L. Furquim Werneck\*

Dificuldades advindas do complexo arranjo de federalismo fiscal com que conta o País vêm ganhando cada vez mais espaço na mídia. As relações entre os governos subnacionais e a União atravessam período de inegável tensão. Os ânimos andam acirrados. Mesmo entre os Estados, têm havido atritos um tanto ruidosos. E questões da maior importância – como a parte crucial da reforma tributária – continuam entravadas por dificuldades relacionadas ao federalismo. Por mais complexas que possam ser, tais questões terão de ser equacionadas, como parte do esforço de ampliação das possibilidades de crescimento da economia brasileira nos próximos anos. É o momento de dar à questão federativa tratamento mais ambicioso do que tem merecido até agora.

Boa parte das reclamações dos governos subnacionais envolve queixas relativas ao peso do serviço de suas dívidas com a União. O que arguem é que a correção monetária pelo IGP tornou-se pouco razoável. E que a taxa real de juros de 6% ao ano, que até já foi generosa quando o governo federal se financiava a taxas reais de 15% ou mais, já não é mais tão generosa assim, para dívidas tão longas. Os governadores reclamam também que, quando se trata de aumentar a arrecadação, o governo prefere elevar tributos cuja receita é integralmente destinada à União, tal como fez com a Cofins. E que quando se trata de cortar carga tributária, o governo reduz impostos cuja receita é compartilhada com Estados e municípios, como o IPI. Outro foco de queixas é o valor das compensações pagas pela União pelas perdas de receita acarretadas pela eliminação do ICMS sobre exportações. Alegam os governadores que, na esteira do rápido crescimento recente das exportações, tais compensações deveriam ser redimensionadas.

Como vem reagindo a União às reclamações dos Estados e municípios? Parte do governo parece propensa a aferrar-se à postura que vem sendo mantida desde o governo passado: não há o que renegociar sobre as dívidas. Ceder a pressões e criar precedentes poderia colocar em risco a complexa barreira de contenção que só se pôde construir a duras penas, com base na renegociação das dívidas estaduais e na Lei de Responsabilidade Fiscal. O máximo que o governo federal tem condições de oferecer são palavras tranquilizadoras: a situação fiscal dos governos subnacionais deve melhorar com a retomada do nível de atividade e, a longo prazo, a convergência dos índices de preços vai deixar claro que o aperto fiscal provocado pela correção das dívidas pelo IGP é passageiro. Já outra parte do governo parece inclinada a oferecer paliativos e a apelar para o casuísmo, como bem ilustra medida recente que se revelou providencial para Prefeitura de São Paulo. E insiste em dar às Parcerias Público-

Privadas formato que, em última análise, significaria fechar os olhos para o impacto das PPPs sobre os passivos dos governos subnacionais.

O que há de comum nessas duas posturas tão distintas, que parecem conviver no governo federal, é a visão da questão federativa como um jogo no qual os Estados são sempre demandantes e a União, concedente. Não se pode esquecer, contudo, que na parte pendente da reforma tributária esses papéis parecem estar invertidos.

O projeto que ainda tramita no Congresso envolve reforma da tributação de bens e serviços, em dois estágios. No primeiro, haveria uma unificação do ICMS. No segundo, o ICMS seria eliminado e substituído por um imposto nacional sobre valor adicionado (IVA) de base ampla, compartilhado pelos três níveis de governo, a ser futuramente definido. É a segunda fase que realmente importa. A primeira é perfeitamente dispensável. O sistema tributário que hoje se tem no País é como um carro velho. Serve até para circular pela cidade. Mas não tem a menor condição de enfrentar estrada. Muito menos viagem longa. Um sistema de taxaço de bens e serviços baseado na grotesca combinação do ICMS, da Cofins, do PIS, do IPI, da CIDE e do ISS, pode servir para uma economia estagnada, às voltas com prolongado esforço de estabilização. Mas é totalmente inadequado para um processo de crescimento econômico sustentado a taxas relativamente altas. Se a carga tributária tem de ser mantida em 37% do PIB, o mínimo que se pode exigir é que seja imposta de forma tão racional quanto possível. Para arrecadar tanto, sem sufocar o dinamismo da economia, é absolutamente imprescindível contar com um imposto nacional sobre valor adicionado de base ampla, que funcione como núcleo do sistema tributário.

O grande entrave a uma reforma tributária nessas linhas é a resistência dos Estados a abandonar o controle que hoje têm sobre a maior parte da tributação do valor adicionado. A questão é como vencer tais resistências. O que é preciso é conceber compensações aceitáveis. É claro que boa parte da receita do IVA teria de ser destinada à esfera estadual. Mas é possível imaginar soluções que também assegurem aos Estados competência e liberdade para explorar um imposto seletivo, que permita gerar receita substancial ao ser cobrado sobre um conjunto restrito de bens e serviços de consumo final. Poderiam estar aí incluídos o segmento residencial dos serviços de eletricidade e de telecomunicações e bens duráveis de consumo, como automóveis, desde que o imposto fosse cobrado no varejo. Outras compensações poderiam envolver atendimento parcial dos pleitos mais razoáveis que andam mobilizando os governadores em seus atritos com Brasília.

É preciso evitar casuísmo e medidas pontuais. O fundamental é assegurar que qualquer acomodação desses pleitos esteja condicionada à viabilização de uma reforma mais ambiciosa do federalismo fiscal brasileiro, capaz de dar ao País um sistema tributário compatível com o projeto de crescimento econômico que acalenta.

---

\* Rogério L. Furquim Werneck, economista, doutor pela Universidade Harvard, é professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio.