

Federalismo e exportações

Rogério L. Furquim Werneck*

Tudo indica que boa parte das articulações políticas de 2005 deverá girar em torno de questões relacionadas ao federalismo fiscal. Estão chegando ao fim do mandato milhares de prefeitos que pela primeira vez governaram quatro anos sob o novo regime imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A começar pelos reeleitos, muitos dos novos prefeitos andam cheios de idéias sobre mudanças na legislação fiscal. Nos Estados, os governadores, em fase decisiva de seus mandatos, deverão mostrar-se particularmente aguerridos no front fiscal. Num momento em que o governo federal vem enfrentando dificuldades para recompor o apoio no Congresso, a oposição parece determinada a extrair da União tudo que puder, para ampliar as possibilidades de atuação de seus prefeitos e governadores. E dentro da própria coalizão governista, a expectativa é que a União facilite ao máximo o desempenho dos prefeitos e governadores dos partidos que dão sustentação ao governo.

Para o bem ou para o mal, o complexo arranjo de federalismo fiscal com que conta o País permanece em estado de mutação. Há pouco que se possa considerar verdadeiramente consolidado. Quase tudo tem sido contestado e percebido como mutável. É verdade que essa aparente maleabilidade tem um lado positivo. Deixa aberta a possibilidade de que, afinal, se possa reformar o que há de mais equivocados nesse arranjo. Alimenta a esperança de que o lamentável sistema tributário que hoje se tem possa dar lugar a formas mais racionais de extração dos 37% do PIB que vêm sendo arrecadados pelos três níveis de governo. Do lado negativo, há os estímulos nefastos que inevitavelmente decorrem da percepção de que todas as regras relevantes podem e devem ser alteradas. E, também, o risco permanente de que possam vir a ser revertidos, ainda que parcialmente, avanços importantes, como os possibilitados pelo penoso processo de construção institucional que deu lugar à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A precariedade de certos avanços -- em que o novo é introduzido sem que o velho seja de fato abandonado -- é bem ilustrada pelo formato da desoneração das exportações. Já há alguns anos, o País, afinal, criou juízo nessa matéria e descobriu que tributar exportações era completamente irracional. O que não foi fácil foi convencer os Estados a abrir mão da receita que arrecadavam com a tributação da atividade exportadora. A muito custo, convergiu-se para um sistema em que a União ressarcir os Estados pelas perdas de receita decorrentes da desoneração das exportações. Mas fazer com que os exportadores sejam de fato desonerados ainda continua sendo um problema, porque parte dos créditos tributários se tem perdido no cipoal formado pelos 27 sistemas estaduais do ICMS. O outro problema é que a determinação do valor do ressarcimento devido aos Estados continua envolvendo negociações ruidosas, que

voltaram a ganhar as manchetes nesse final de ano. O que há de mais notável nessas negociações é que nelas afloram com especial nitidez o enfoque peculiar do problema que nutrem os governadores.

Boa parte dos governadores parece pressupor que aos Estados foi conferido uma espécie de direito sagrado de tributar exportações. E que, se a União entende que essa tributação não faz sentido, cabe a ela ressarcir os Estados, tendo em conta, não o que se perdeu de receita quando os Estados deixaram de tributar as exportações, mas o que poderia estar sendo arrecadado agora, caso as exportações estivessem sendo plenamente tributadas. Ou seja, o pleito é por um ressarcimento crescente que leve em conta o vigoroso crescimento das exportações observado nos últimos anos.

A suposição implícita parece ser a de que a expansão das exportações é algo que só interessa à União. Em nada beneficia Estados e municípios. Salta aos olhos que isso não faz o menor sentido. Especialmente agora, quando o vigor das exportações teve papel fundamental na retomada de crescimento. À medida que a recuperação do nível de atividade se torna mais abrangente, tanto a receita própria dos governos subnacionais como as transferências que recebem da esfera federal vêm mostrando forte crescimento, como era de se esperar.

A experiência de desoneração de exportações dá bem idéia das dificuldades que podem estar envolvidas no redesenho do federalismo fiscal no País. A remoção de uma forma arcaica de tributação vem dando lugar a argüição de um direito perpétuo de ressarcimento por toda a receita que poderia ter sido gerada caso tal tributação não tivesse sido eliminada.

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