

O IVA, a repartição das receitas e os Fundos de Participação

Por Marcos de Aguiar Villas-Bôas

Doutor pela PUC-SP, Mestre pela UFBA, é conselheiro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda e pesquisador independente na Harvard Law School e no Massachusetts Institute of Technology.

E cada vez mais clara a importância de criar um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) federal no Brasil, assim como fazem outros 160 países, dentre os cerca de 200 existentes no mundo. Um dos maiores entraves, no entanto, é definir como ficariam as receitas dos Estados e municípios com a extinção de ICMS e ISS, assim como as próprias receitas da União com a extinção de PIS, COFINS, IPI e contribuição patronal ao INSS.

Não é complicado como parece. A Constituição já define repartições de receitas tributárias entre os entes federativos e criou Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios para realizar equalizações. Cabe revisar essas regras juntamente com a reforma constitucional necessária à criação do IVA, aproveitando para aperfeiçoar o sistema de equalização fiscal brasileiro, que anda defasado em relação ao que há de mais avançado no mundo.

Há ótimas experiências nos países mais desenvolvidos, sendo possível adaptá-las às nossas características. A Austrália possui vasta quantidade de informações práticas e teóricas para fornecer ao Brasil, especialmente porque criou o seu IVA (*Goods and Services Tax – GST*) no ano de 1999 e teve que enfrentar obstáculos semelhantes.

As sistemáticas de equalização fiscal servem para criar os equilíbrios vertical e horizontal entre os entes da federação. O vertical mantém União, Estados e municípios em um nível de receitas e despesas mais ou menos proporcional, que possibilite a todos gerar superávit. O horizontal é aquele entre Estados e entre municípios, que tem o fim principal de reduzir as desigualdades entre eles, algo certamente muito mais importante no Brasil do que nos países desenvolvidos.

Ponto fundamental para as reformas é uma postura cooperativa dos agentes. Como é notório, muitas reformas não andam no Brasil por conta de interesses particulares, de partidos ou políticos. Prejudica-se a economia em nome de uma incapacidade dos agentes, normalmente políticos, de cooperarem.

Segundo um importante e recente trabalho publicado na Austrália, ao tratar de equalização fiscal a cooperação para gerar consenso é um elemento essencial[1]. Essa é uma barreira a ser ultrapassada aqui no país, o que irá exigir, provavelmente, muita pressão da sociedade sobre a classe política.

Atualmente não há equilíbrio vertical, nem horizontal no Brasil. Federações mais desenvolvidas procuram criar arranjos institucionais inteligentes para que os entes não tenham mais despesas do que receitas.

Se o equilíbrio vertical fosse uma variável única, a Constituição já poderia dividir as competências que geram despesas e aquelas que geram receitas de uma forma equalizada. O problema é que a eficiência de determinadas atividades

depende, por exemplo, de um arranjo que envolva concentração de receitas na União e de despesas nos Estados e nos municípios.

A tributação é uma das atividades que ganha muito mais eficiência e equidade quando determinados tributos são exigidos pela União Federal, o que evita uma pulverização deles ao longo dos entes federativos.

Como uma das principais diretrizes de política tributária é a simplicidade, quase sempre é melhor concentrar o tributo na União do que dividi-lo entre vários entes, que, por exemplo: a) têm mais dificuldade de captar as operações dos indivíduos em sua totalidade para efeitos de progressividade, b) estabelecem regras distintas para o mesmo tributo ao longo do território nacional e c) entram em guerra fiscal.

Assim como a equalização vertical, a horizontal é essencial no Brasil, país que, por diferentes circunstâncias, é extremamente desigual nos âmbitos regional e intra-regional. Esse desequilíbrio provoca prejuízos a todos, inclusive aos entes mais ricos.

Qualquer tipo de desigualdade excessiva desestabiliza o sistema. É necessário um nível elevado de ordenação para que haja eficiência. Um dos principais modos de gerar eficiência econômica é promovendo equidade até uma medida e segundo critérios pelos quais ela não atrapalhe a própria eficiência.

Mesmo nos países desenvolvidos, há regiões mais ricas do que outras. Há diferenças nas capacidades de levantar receitas, nas necessidades das populações e nas despesas que precisam ser realizadas para que os entes promovam seus fins. Esses países construíram arranjos institucionais avançados, que vêm sendo reavaliados e paulatinamente aperfeiçoados.

O Brasil também precisa aperfeiçoar os critérios de distribuição dos seus fundos de equalização, aproveitando a oportunidade para criar um federalismo mais cooperativo de modo a permitir a elevação de eficiência e equidade dentro da federação, assim como dentro de cada ente federativo.

O sistema australiano é amplamente considerado o mais completo, o que o torna também o mais complexo. A Austrália concluiu que havia se preocupado demais com o fator equidade, que é, de fato, o objetivo primordial da equalização, mas que não pode reger sozinho o desenho do arranjo institucional, ou seja, do estabelecimento das regras para avaliação de receitas e despesas, e das regras para fixação das distribuições com base nos resultados dessa avaliação.

Há diferentes mecanismos para se fazer equalizações. É preciso escolher aqueles que mais realizem o seu fim principal de igualar as condições dos entes, porém que o façam com o máximo de eficiência. Para isso, são necessários arranjos não muito complexos, que possam ser compreendidos por todos de modo a dar transparência e garantir previsibilidade, permitindo uma noção de quanto cada ente terá à disposição em termos de receitas.

A proposta deste trabalho é que, na ampla reforma constitucional necessária à criação do IVA, haja uma destinação de parte das receitas para Estados e municípios de acordo com fatores estabelecidos por meio de uma média de arrecadação de cada um nos últimos 5 anos. A ideia é que, com isso, seja

possível chegar próximo da disponibilidade atual de receitas, não prejudicando nenhum dos entes.

A outra parte seria destinada aos Fundos de Participação de Estados e Municípios. Antes de tratar deles, é importante notar que a criação do IVA pode envolver perda de arrecadação, pois ela pretende reduzir drasticamente a tributação da indústria e consideravelmente a do comércio, unificando-as, com um pequeno aumento da tributação dos serviços, numa alíquota de 20%, com exceções raríssimas para poucos produtos e serviços, apenas quando existam razões extremamente fortes.

Para estimar a arrecadação desse IVA, é necessário um extenso e complexo estudo econômico e financeiro, que cabe a uma equipe especializada fazer. Como outro objetivo do novo IVA federal é trazer o máximo de neutralidade, desapareceriam do sistema inúmeros privilégios, alíquotas minoradas etc., o que exerceria uma força de recuperação da arrecadação perdida por meio da simplificação das alíquotas de todas as atividades a 20%.

A complementação da arrecadação se daria com o aumento da progressividade dos tributos aptos a ela. Isso significa aumentar o IPTU, o ITCMD e o IRPF até onde seja possível, dentro das elasticidades de riqueza e renda da população mais abastada.

Outra alteração interessante seria transformar o IPVA em um imposto progressivo, deixando isso expresso na Constituição. Ele é um imposto sobre o patrimônio, como são ITR e IPTU, e não há porque não ser progressivo.

Todos esses tributos têm aptidão para um aumento que atingirá apenas as camadas mais ricas da população, o que representa menos de 10% de toda a sociedade. Com a criação do IVA, esses menos de 10% serão mais beneficiados do que os outros mais de 90%, pois eles são geralmente os donos das empresas que terão grande desoneração e, ao mesmo tempo, são os que mais consomem.

Com o IVA, eles teriam o impacto do aumento da progressividade dos demais impostos de certa forma compensados, ainda que essa compensação não possa ser perfeita.

O resultado mais importante, no entanto, é desonerar os mais de 90% da população, o que deve gerar uma revolução socioeconômica no Brasil, com queda de preços, aumento de consumo, conseqüente aumento de produção, de investimentos, geração de empregos e, portanto, mais demanda agregada.

É assim que um país cresce, criando um ecossistema de negócios bem organizado, que favoreça a toda a população. Muitas vezes, não é preciso arrecadar mais, nem cortar despesas. Basta rearranjar as instituições.

Voltando aos Fundos de Participação, eles têm papel fundamental nessa ampla reforma estrutural. Os critérios brasileiros de distribuição foram alterados bem recentemente por conseqüência do julgamento do STF que decidiu pela inconstitucionalidade da Lei Complementar 62/1989.

Após analisar conjuntamente ADIs de diferentes Estados, o STF decidiu declarar a inconstitucionalidade por omissão parcial do Presidente da República e do Congresso Nacional ao não cumprirem "o art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de

Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos”.

O fundamento foi que a lei de 1989 contemplou critérios fixos de distribuição das receitas dos Fundos, os quais foram definidos por meio de diálogos políticos, e não propriamente com base em critérios socioeconômicos. A ideia era que até 1991 outra lei fosse criada para realizar, de fato, o art. 161, II, da Constituição, o que não aconteceu.

Foi, então, publicada a Lei Complementar 143/2013, que inseriu novos critérios para a equalização horizontal dos Estados, mas sem mudanças radicais e sem alterar as regras de equalização dos municípios. Esses novos critérios, que levam em consideração informações do IBGE sobre população e renda familiar per capita, passam a valer em 2016.

A reforma brasileira dos critérios de distribuição do Fundo dos Estados, que estavam completamente defasados e haviam sido estabelecidos por meio de conchavos políticos, foi muito superficial.

Ainda que o sistema anterior privilegiasse corretamente as regiões mais necessitadas, que são Norte, Nordeste e Centro-Oeste, receptoras de 85% dos fundos, não é possível saber se esse percentual tem, de fato, uma motivação socioeconômica forte, sobretudo porque fixado em 1989, ou seja, há mais de 25 anos.

O sistema “novo” praticamente mantém o mesmo critério antigo, pois determina que os valores que vinham sendo pagos até 2015 sob o critério anterior deveriam ser mantidos a partir de 2016 seguindo uma atualização pelo IPCA e um percentual de 75% da variação real do PIB.

Somente o valor excedente, se é que ele vai existir num momento de crise tão grave, é que será repartido segundo os critérios de população e renda familiar per capita. A ideia de manter os níveis de distribuição anteriores e não prejudicar nenhum dos estados é louvável, mas, então, seria necessária uma reforma tributária que elevasse o nível de receita sem onerar a maior parte da sociedade.

O sistema brasileiro que começará a vigor assemelha-se um pouco ao canadense, que vem sendo objeto de críticas há algum tempo[2]. Alguns estudiosos canadenses defendem que o sistema deles deveria ser alterado para se aproximar do australiano, que considera no cálculo de equalização as necessidades dos indivíduos de cada ente e as diferenças nos valores das despesas que precisam ser incorridas em cada um.

A lógica complexa do sistema australiano envolve, em primeiro lugar, quantificar a capacidade de levantamento de receitas em cada ente, e não quanto efetivamente cada um levanta. A ideia desse primeiro critério é considerar o potencial de estados e municípios, eliminando do cálculo, por exemplo, a sua ineficiência ou a sua eficiência acima da média.

Se o ente é ineficiente, ele não deve receber mais receitas por isso. Deve, ao contrário, receber suporte técnico para elevar a sua eficiência. Se o ente supera a eficiência média, ele não deve receber menos receitas por isso, pois a máxima eficiência deve ser incentivada e a experiência dos entes mais eficientes deve ser compartilhada com os entes menos eficientes por meio de órgãos de cooperação federativa.

O segundo critério australiano envolve estimar as despesas que precisam ser incorridas por cada ente de acordo com as necessidades dos seus povos, ou seja, os preços de infraestrutura e serviços públicos variam de acordo com cada situação. Eles não são completamente homogêneos dentro do país. Além disso, as populações têm necessidades distintas. Há entes que precisam de mais educação, outros de mais segurança etc.

Um dos problemas notados na Austrália, que elevava a complexidade do sistema consideravelmente, foi inserir no critério de equalização variáveis demais, como dezenas de grupos de despesas.

Como o Brasil sequer leva as despesas em consideração, poderia começar a fazê-lo apenas a partir de dez grupos principais, como educação, saúde, segurança, meio ambiente, mobilidade urbana e alguns outros. Esses dez grupos poderiam ser definidos de acordo com as necessidades do país e com apoio em resultados de pesquisas já existentes sobre os anseios da sociedade.

Por fim, contudo ainda mais importante, é fundamental criar órgãos de composição federativa (União, estados, DF e municípios) que avaliem a qualidade do emprego dessas receitas, de modo a evitar, por exemplo, que Estados necessitados recebam muito dinheiro e o desperdicem. Essa é a “cereja do bolo” que não pode faltar e essencial para um aperfeiçoamento das instituições e das políticas públicas brasileiras.

Além do trabalho feito pelos Tribunais de Contas, que deve ser aperfeiçoado, o Brasil precisa ter órgãos de cooperação federativa que avaliem constantemente o nível das políticas públicas de cada ente e, quando for o caso, realizem intervenções neles para que elas possam ser aperfeiçoadas, evitando, assim, gastos mal feitos dos montantes que são distribuídos pelos Fundos de Participação.

Um arranjo mais ousado poderia até prever a distribuição de uma pequena parte desses Fundos para entes que consigam atingir um nível maior de qualidade das políticas públicas, incentivando, assim, a busca constante por aperfeiçoamento.

Há diferentes formas de fixar as condições para a criação do IVA no Brasil. É preciso um pouco mais de vontade, conhecimento e criatividade. Momentos graves de crise como o presente, apesar de todos os efeitos negativos, podem ser provocadores de quebras antes vistas como impossíveis, capazes de colocar o país nos trilhos do desenvolvimento e evitar novas crises. É hora de o Brasil deixar de ser o país do futuro e se tornar o país do presente!

[1] “Cooperation to build consensus will be a vital part of achieving that goal” (Commonwealth of Australia. *GST Distribution Review: interim report* – March 2012. Disponível em: <<http://www.gstdistributionreview.gov.au/content/Content.aspx?doc=home.htm>>. Acesso em: 21. dez. 2015, p. v).

[2] Ver, por exemplo, a palestra “*Equalization hurts all Canadians*”, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JHjtZyW2vig>>. Acesso em: 13. jan. 2015.