

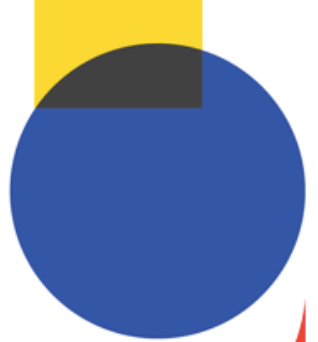


Reforma Tributária: impactos distributivos, transição federativa e crescimento econômico

Sérgio Wulff Gobetti
27/09/2023

Introdução

- **Reforma tributária apresenta impactos positivos em três dimensões:**
 - ✓ **Econômico:** maior eficiência e produtividade, com impactos sobre a taxa de crescimento econômico (estimativas de PIB 12% a 20% maior).
 - ✓ **Social:** menor regressividade; ou seja, menor peso dos impostos para os mais pobres; e retorno dos impostos para locais em que vivem os consumidores (destino).
 - ✓ **Federativa:** menor desigualdade regional e intra-municipal, com distribuição mais justa dos recursos entre os estados e as cidades por meio de um processo de transição muito suave (50 anos).



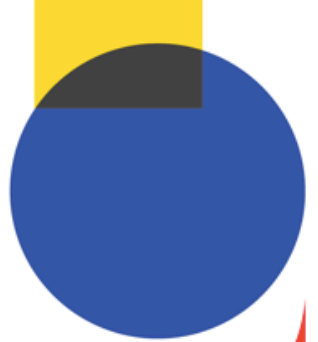
Federação de contrastes

- **Diferença de receita per capita (ICMSxISS) entre município mais rico e mais pobre do país chega a 177 vezes.**
 - ✓ Esse padrão injustificável de desigualdade se repete em praticamente todos os estados brasileiros.

Ricos					Pobres		
GO	→	Alto Horizonte	12.438	÷ 98	Sto Antônio Descoberto	=	127
BA	→	São Francisco do Conde	17.064	÷ 200	Muritiba	=	85
RN	→	Guamaré	10.734	÷ 137	Extremoz	=	78
PA	→	Vitória do Xingu	7.752	÷ 121	Cametá	=	64
MG	→	São Gonçalo do Rio Abaixo	13.422	÷ 227	Esmeraldas	=	59
PI	→	São Gonçalo do Gurguéia	4.544	÷ 97	Madeiro	=	47
MA	→	Santo Antônio dos Lopes	4.526	÷ 105	Turilândia	=	43
SP	→	Paulínia	11.956	÷ 321	Francisco Morato	=	37
BR	→	São Francisco do Conde	17.064	÷ 97	Madeiro	=	177

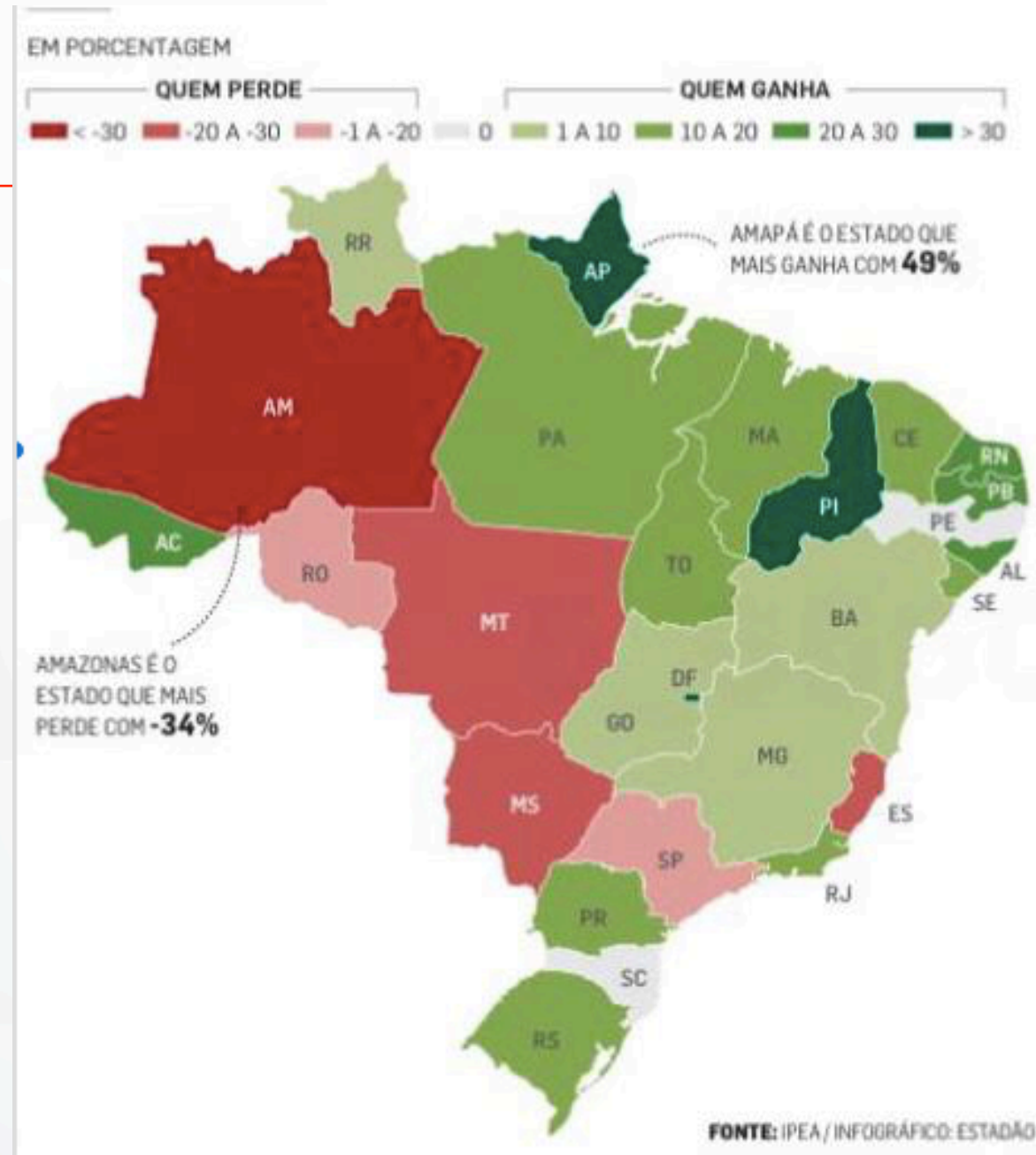
Como a reforma muda isso?

- **Resultado final da reforma para cada ente federativo vai depende de três fatores:**
 - ✓ **Impacto redistributivo:** unificação das bases tributárias e adoção princípio do destino: muitos ganham, alguns perdem.
 - ✓ **Regra de transição:** alteração gradual dos critérios de distribuição dos recursos.
 - ✓ **Crescimento econômico:** impacto do novo sistema tributário sobre produtividade e PIB.
 - ◆ Quanto maior o PIB, maior o bolo tributário.
 - ◆ E o maior tamanho do bolo compensará a eventual redução gradual da fatia (%) do bolo de alguns.



Impacto redistributivo

- Reforma amplia a fatia do bolo tributário para todos os estados de menor PIB per capita e 82% dos municípios brasileiros, especialmente os mais pobres (98% dos mais pobres ganham).
- ✓ A desigualdade entre municípios cairia 21%.
- ✓ Diferença entre mais rico e mais pobre cairia de 177 para 13 vezes.



Regra de transição

- Texto aprovado prevê que, por 50 anos, uma parcela decrescente (e inicialmente majoritária) da receita do IBS continue sendo distribuída como hoje. Como isso vai funcionar?
 - ✓ Entre 2024 e 2028 será apurada a participação média no bolo tributário de cada ente federado, e essa cota percentual será utilizada para calcular a receita que compete a cada ente durante os 50 anos seguintes.
 - ✓ Exemplo: suponhamos um estado que tenha 2% do bolo tributário e, com a mudança para o destino, teria sua fatia reduzida para 1,3%. A queda será muito gradual, como se vê abaixo...

		Ano 5	Ano 10	Ano 20	Ano 30	Ano 40	Ano 50
Cota atual	2,00%	x 90%	x 80%	x 60%	x 40%	x 20%	x 0%
Cota destino	1,30%	x 10%	x 20%	x 40%	x 60%	x 80%	x 100%
Média	=	1,93%	1,86%	1,72%	1,58%	1,44%	1,30%

- ✓ Além disso, haverá um fundo com 3% da receita do IBS e que limitará a queda relativa para 1,47% em vez de 1,3%.

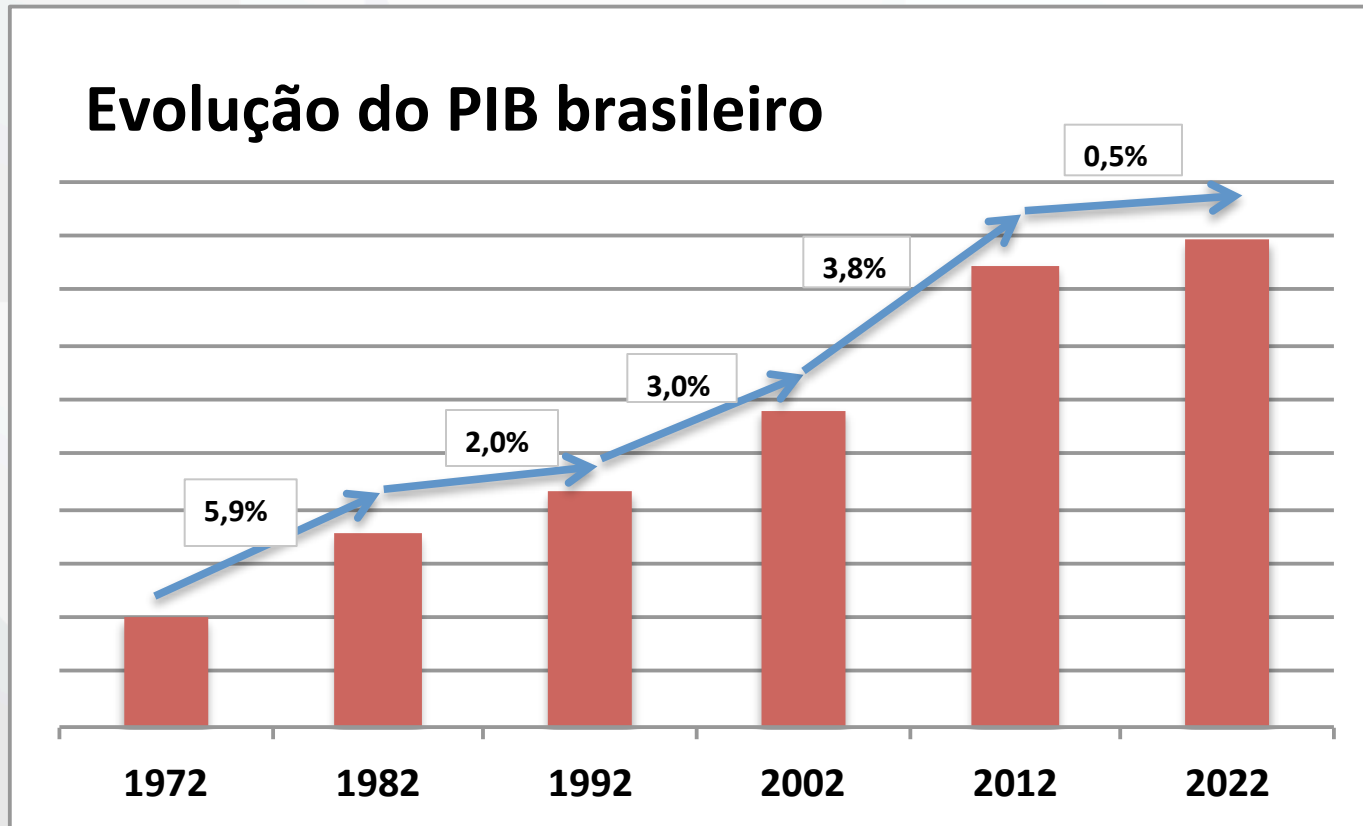
Crescimento econômico

- Projeções do estudo do IPEA indicam que **nenhum estado** corre o risco de ter queda de arrecadação durante a transição, mesmo em cenários mais pessimistas para economia.

UF	Rec líquida ICMS atual	Rec IBS em 50 anos se PIB crescer...		Taxa média de cresc receita	
		1,5 (a.a.)	2,5% (a.a.)	1,5% (a.a.)	2,5% (a.a.)
AC	1.075	2.543	4.151	1,7%	2,7%
AL	3.856	9.286	15.160	1,8%	2,8%
AM	8.406	13.088	21.367	0,9%	1,9%
AP	812	2.430	3.967	2,2%	3,2%
BA	20.120	42.482	69.351	1,5%	2,5%
CE	10.420	23.947	39.093	1,7%	2,7%
DF	10.731	31.976	52.201	2,2%	3,2%
ES	10.002	15.573	25.423	0,9%	1,9%
GO	14.663	29.406	48.005	1,4%	2,4%
MA	7.005	15.899	25.954	1,7%	2,7%
MG	42.529	84.095	137.283	1,4%	2,4%
MS	8.471	13.190	21.532	0,9%	1,9%
MT	11.846	18.444	30.109	0,9%	1,9%
PA	11.984	27.057	44.170	1,6%	2,6%
PB	4.645	10.736	17.526	1,7%	2,7%
PE	12.903	25.544	41.700	1,4%	2,4%
PI	3.527	9.964	16.266	2,1%	3,1%
PR	25.596	59.437	97.030	1,7%	2,7%
RJ	31.690	78.507	128.162	1,8%	2,8%
RN	4.335	11.012	17.977	1,9%	2,9%
RO	3.610	6.426	10.491	1,2%	2,2%
RR	956	1.896	3.096	1,4%	2,4%
RS	26.146	58.887	96.132	1,6%	2,6%
SC	20.727	41.332	67.474	1,4%	2,4%
SE	2.754	6.560	10.709	1,8%	2,8%
SP	122.562	232.816	380.069	1,3%	2,3%
TO	2.686	5.972	9.750	1,6%	2,6%
Total	424.056	878.505	1.434.148	1,5%	2,5%

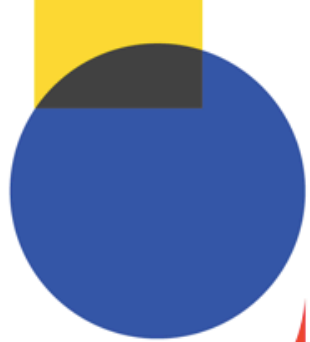
Crescimento econômico

- Projetar crescimento do PIB entre 1,5% e 2,5% ao ano é realista?
 - ✓ Sem dúvida, média histórica é superior a isso (3% a.a. nos últimos 50 anos), e reforma tributária tende a reverter nossa baixa tendência recente.



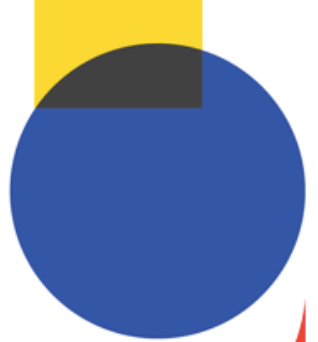
Crescimento econômico

- O que garante que a reforma vai acelerar o crescimento do PIB?
 - ✓ O mais importante não é a redução de impostos, mas a uniformização e clareza de regras, subordinação de todos bens e serviços a uma mesma base tributária, aplicação do princípio do destino e plena não-cumulatividade.
 - ✓ Experiência internacional mostra que países que adotaram modelos do tipo IVA obtiveram ganhos de produtividade. E estudos no Brasil indicam que PIB pode ter crescimento adicional de 12% a 20% em duas décadas com a reforma tributária.
 - ✓ Há como garantir que isso vai ocorrer? Não, mas há maiores chances de os efeitos sobre a economia serem mais positivos se a reforma respeitar as características de um bom IVA, o que significa, por exemplo, poucas exceções em termos de alíquotas reduzidas e isenções.
 - ✓ A diferenciação de alíquotas é ineficiente como mecanismo de mitigar a regressividade e é utilizada para atender por grupos de interesse.



Benefícios fiscais

- O fim da guerra fiscal vai prejudicar os estados menos desenvolvidos?
 - ✓ Não há evidências de que o maior crescimento econômico de alguns estados seja explicado pelo tamanho dos incentivos.
 - ✓ A competição tributária passou da esfera industrial para a comercial, com duvidosos benefícios para o desenvolvimento econômicos e, em alguns casos, impactos negativos.
- A guerra fiscal vai terminar, mas a reforma não proíbe os estados de oferecerem incentivos fiscais por meio de subsídio orçamentários, de modo transparente para que a sociedade possa avaliar e fiscalizar.
- A União vai financiar parte dos futuros incentivos fiscais por meio de um fundo de desenvolvimento regional.



Benefícios fiscais

- Cuidado para não confundir o valor total dos gastos tributários do ICMS com o valor dos incentivos fiscais.
- O valor total dos gastos tributários soma cerca de R\$ 240 bilhões anuais, vide anexo das LDO's dos estados, mas como esse valor é dividido?
 - ✓ Isenções
 - ✓ Reduções de base de cálculo
 - ✓ Alíquotas reduzidas
 - ✓ Incentivos fiscais (crédito presumido/outorgado e outros): valores estimados para 2024 somam cerca de R\$ 100 bilhões, mas apenas 60% disso está relacionado à indústria.
- É possível obter melhores resultados do que hoje com menos recursos, vide estudos mostrando o alto custo dos empregos gerados sob a guerra fiscal.

Desonerações
mantidas no IBS
para diferentes
bens e serviços

Conclusão

- A reforma é importante não só para simplificar e gerar maior eficiência econômica mas corrigir graves injustiças do nosso sistema tributário e federativo.

NOTAS E INFORMAÇÕES

Uma reforma que reduz desigualdades



Ao mudar cobrança de impostos para o destino, reforma redistribui receitas para Estados e municípios com menor renda per capita, reduzindo desigualdades, diz estudo do Ipea

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostrou que a reforma tributária sobre o consumo trará benefícios para a maioria dos Estados e municípios. De acordo com esse trabalho, 82% dos 5.568 municípios brasileiros passarão a arrecadar mais após a aprovação e promulgação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019. Entre os Estados, 18 deles, além do Distrito Federal, terão aumento de receitas.

O incremento na arrecadação se dará pela redistribuição dos recursos en-

tre os entes federativos. Alguns fatores explicam esse comportamento, como a base mais ampla do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e o aumento da população dos municípios, que terá impacto na redistribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Mas a principal razão é a mudança na cobrança do ICMS, que deixará de incidir na origem e passará a ser cobrado no destino, ou seja, onde os bens e serviços são efetivamente consumidos.

Segundo o estudo, no ano passado, Estados e municípios arrecadaram R\$

801 bilhões em ICMS e ISS. Sob o ponto de vista das receitas estaduais, a reforma, de acordo com o texto aprovado pela Câmara, mexeria em 7% do total; R\$ 54 bilhões iriam para Estados de menor renda, que concentram 70% da população. Para os municípios, o efeito redistributivo é ainda maior; 21% das receitas municipais, ou R\$ 50 bilhões, trocariam de mãos e iriam para outras cidades com menor renda per capita, onde vivem 67% dos brasileiros.

Além de dar fim definitivo à guerra fiscal entre os Estados, a reforma ajudará a reduzir as desigualdades sociais e a contribuir diretamente com as finanças dos governos regionais. Segundo o estudo, a diferença de receita per capita entre a cidade mais rica e o município mais pobre de Goiás cairia para quatro vezes – hoje, é de 127 vezes.

Mesmo os poucos Estados e municípios prejudicados pelas novas regras da reforma serão recompensados. A proposta prevê uma regra de transição gradual, com duração de 50 anos. Para ter uma ideia, nos cinco primeiros anos após a aprovação da proposta, 90% das receitas ainda serão distribuídas conforme os critérios antigos; em 25 anos, esse percentual cairia para 50%.

Ainda assim, Estados e municípios que tiverem prejuízos com a reforma serão restituídos por um fundo com recursos da União. Se o Produto Interno Bruto (PIB) voltar a crescer de forma mais vigorosa, como é esperado em razão dos ganhos de produtividade que a reforma deve proporcionar à economia, o risco de perdas é praticamente nulo, afirma o Ipea.

As cidades-dormitório, por exemplo, serão muito beneficiadas pela redistribuição das receitas, o que pode reduzir os gastos majorados que as capitais têm para suprir as deficiências dos municípios vizinhos em saúde e educação. Neste caso, ganham todos – a capital, que terá os serviços desafogados, e as cidades-dormitório, cujos moradores não precisarão se deslocar para serem atendidos.

“Se o imposto incide sobre o consumo e é pago pelos consumidores, nada mais justo e natural que esse imposto retorne para o local em que vivem as pessoas que pagaram por ele”, afirmou Sergio Gobetti, um dos autores do trabalho, ao lado da economista Priscila Monteiro.

O estudo explicita mais um dos aspectos positivos da reforma para os entes federativos. No dia seguinte à divulgação do estudo, o Senado realizou uma sessão para debater a proposta com os governadores. Mas, enquanto os presentes puderam apresentar ponderações ao texto, a ausência dos principais governadores de oposição foi bastante simbólica – alguns nem sequer mandaram representantes para substituí-los. Cada vez é mais nítido: as críticas à reforma se dão mais por razões políticas do que pelo conteúdo em si da proposta.

O trabalho do Ipea é mais uma evidência de que Estados e municípios não têm motivos para temer a reforma tributária. Ela respeita o pacto federativo, preserva a autonomia dos Estados e municípios e favorece a redução das desigualdades regionais e sociais. Mais constitucional, impossível. ●

Conclusão

- Para quem quiser conhecer melhor nossos estudos, seguem os links abaixo das publicações do IPEA.
 - ✓ TD 2530, de Orair e Gobetti (2019)
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9596?mode=full>
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9596>
 - ✓ Notas técnicas de 31/5/2023 e 28/8/2023, publicados na Carta de Conjuntura do IPEA
<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/05/impactos-redistributivos-na-federacao-da-reforma-tributaria/>
<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/08/impactos-redistributivos-da-reforma-tributaria-estimativas-atualizadas/>
- Bases de dados e simulador foram enviados para análise do Tribunal de Contas da União e para consultores do Senado e da Câmara.



Anexo

- Supondo alíquota de 25% entre CBS e IBS, como ele seria repartida, com base nas receitas de 2022?

Repartição CBS+IBS	Receita	Alíquota
Tota	1.137.977	25,0%
Estados (ICMS)	694.155	15,2%
Municípios (ISS)	107.165	2,4%
União (PIS/COFINS)	336.658	7,4%



Obrigado!