

## Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária

### 1 Introdução

Esta *Nota Técnica* tem por objetivo apresentar estimativas do impacto redistributivo da reforma tributária sobre a partilha federativa de receitas, notadamente o impacto decorrente da substituição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) por um novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional, que, a exemplo do que ocorre nos impostos sobre valor agregado (IVAs) mais modernos, se caracteriza pela base de incidência ampla, não cumulatividade plena e adoção do princípio do destino. O novo imposto seria gerido conjuntamente por estados e municípios, preservando-se a autonomia de cada ente federativo para submeter ao seu Legislativo uma alíquota diferente da referência, fixada em patamar que mantém a carga tributária inalterada.

Essa reforma é não só um imperativo para eliminar a cumulatividade e outras ineficiências econômicas do atual modelo de tributação do consumo do Brasil, como também tem o potencial de corrigir graves desequilíbrios federativos, principalmente no que se refere à desigualdade extrema da distribuição das receitas entre municípios.

É importante esclarecer que a introdução do novo modelo de tributação de bens e serviços está concebida para ter impactos neutros não somente sobre o total da carga tributária como também sobre as respectivas fatias da União, dos estados e dos municípios. Ou seja, os antiquados impostos atuais seriam substituídos por um sistema moderno que, de maneira mais eficiente e justa, geraria a mesma receita (em proporção do produto) para os três níveis da Federação. Assim, o novo imposto subnacional se subdividiria entre uma parcela estadual (IBS-E) e outra municipal (IBS-M), cujas alíquotas de referência seriam calibradas para repor as atuais arrecadações do ICMS e do ISS, respectivamente.<sup>1</sup>

Apesar dessa neutralidade vertical, entre as três esferas da Federação, a reforma provocará alterações na distribuição horizontal de receitas entre os estados e entre os municípios devido à unificação das bases de bens e serviços e adoção do princípio do destino, segundo o qual o imposto pertence à jurisdição em que se dá o consumo e não onde ocorre a produção ou prestação de serviços, como no caso atual do ICMS e do ISS.

1. Estima-se que as alíquotas de referência se situem em torno de 2% para o IBS-M e 14% para o IBS-E. Já a alíquota de referência federal seria de 9%, em substituição ao Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), mas há diferenças entre as propostas de reforma sob análise do Congresso Federal. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110/2019 prevê um sistema de IVA dual, com uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) sendo gerida exclusivamente pelo governo federal e coexistindo com o IBS subnacional. Já a PEC nº 45/2019 prevê um único imposto gerido conjuntamente pelos três entes federados. Independentemente do modelo adotado, as alíquotas de referência serão calibradas para repor a arrecadação atual – em proporção do produto interno bruto (PIB) – e serão sensíveis às mudanças imprevisíveis no hiato de conformidade (isto é, no quanto o novo imposto mais simples irá afetar os graus de sonegação e inadimplência).

#### Sergio Gobetti

Pesquisador de carreira do IPEA cedido à Secretaria de Fazenda do RS, onde atua como coordenador da assessoria técnica

swgobetti@gmail.com

#### Rodrigo Octávio Orair

Pesquisador de carreira do IPEA cedido à Secretaria Extraordinária de Reforma Tributária - SERT

rodrigo.orair@economia.gov.br

#### Priscila Kaiser Monteiro

Economista graduada pela UFRGS com mestrado pela PUC-RS

prikaiser@gmail.com

Divulgado em 31 de maio de 2023.

O objetivo desta nota é justamente avaliar esse impacto redistributivo sobre as receitas de cada ente federado. De maneira geral, a aplicação do princípio do destino tende a favorecer as regiões menos desenvolvidas, que concentram proporcionalmente mais a população e o consumo (e, portanto, a demanda por serviços públicos). Na esfera municipal, o efeito redistributivo seria amplificado pela combinação de dois vetores: i) a substituição do ISS hoje cobrado na origem, que restringe o poder de tributar aos locais onde estão instaladas as sedes das empresas prestadoras de serviços, por um imposto cobrado sobre todos os bens e todos os serviços consumidos pelos cidadãos de cada cidade (IBS-M); e ii) a distribuição da cota-parte estadual do novo imposto (25% do IBS-E) entre os municípios do próprio estado, como já ocorre com a cota-parte do ICMS, mas com critérios diferentes de repartição, com peso de 60% para a população em vez dos 65% atuais distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado.<sup>2</sup>

Na prática, como será mostrado adiante, esse duplo efeito distributivo tem potencial de reduzir a diferença entre a maior e a menor receita *per capita* de ISS+ICMS de duzentas vezes para quinze vezes, além de reduzir o grau de desigualdade geral das receitas municipais (incluindo não só os dois impostos, mas todos os demais tributos e transferências correntes) em 22%, mensurado pela queda no índice de Gini.

A fim de suavizar no tempo os impactos dessa revolução distributiva, ambas as propostas de emenda constitucional em tramitação no Congresso (PEC nº 45 e PEC nº 110) preveem regras de transição para a partilha federativa. No caso do relatório final da PEC nº 110, utilizada como referência principal neste estudo, são quarenta anos divididos em dois períodos de vinte anos, sendo que no primeiro período há a garantia de que nenhum ente receberá um valor de receita menor do que sua receita pré-reforma corrigida pela inflação. Isso significa que a aplicação do princípio do destino na apropriação primária do tributo pelos dois entes subnacionais e o rateio da cota-parte municipal pela população (conjugado com os efeitos de ampliação da base tributária) se restringiriam, durante os vinte primeiros anos, apenas à parcela da arrecadação de IBS que estivesse crescendo acima da inflação, fruto do crescimento econômico.

No segundo período de transição, o montante do seguro-receita (isto é, a parcela equivalente à receita pré-reforma, corrigida pela inflação) seria reduzido à proporção de 5% ao ano, até chegar a zero. Somente ao final da transição, portanto, a fatia do bolo de cada ente estaria totalmente ancorada nos novos critérios de apropriação e distribuição das receitas, mas o tamanho do bolo já não seria mais igual ao de hoje. Dependendo da magnitude do impacto positivo da reforma tributária sobre o PIB, os ganhos de arrecadação poderiam se disseminar a até 98% dos entes federados, conforme veremos mais adiante.

Para simular esse tipo de efeito do crescimento adicional da economia sobre a transição federativa, partimos das estimativas do estudo de Domingues e Freire Cardoso (2020), baseadas num modelo de equilíbrio geral computável. Três cenários alternativos de crescimento emergem desse estudo: um mais básico, que considera apenas o efeito do fim da cumulatividade, estimado em diferencial de crescimento do produto de 4% para um período de até quinze anos; e outros dois cenários em que se computam os potenciais ganhos de produtividade na economia, que propiciam diferenciais de crescimento de 12,0% e 20% no mesmo período.

Note-se que não pretendemos nesta *Nota Técnica* avaliar a acurácia de tais estimativas, embora nos pareça bastante razoável supor que a reforma tributária impactará positivamente o crescimento econômico. Dada a incerteza sobre a magnitude desses impactos, simularemos a trajetória da arrecadação dos entes governamentais para os três cenários mencionados e os compararemos com o cenário contrafactual da não ocorrência da reforma.

2. A título de esclarecimento, atualmente 25% da receita de ICMS já pertencem aos municípios, devendo ser distribuídos por cada estado aos seus municípios de acordo com um índice de participação que é calculado da seguinte forma: pelo menos 65% (dos 25%) de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF) gerado em cada localidade e o restante repartido por critérios definidos em lei estadual, sendo que pelo menos 10% (dos 25%) devem estar ancorados em um indicador relacionado ao desempenho da educação municipal.

Os resultados mostram que, mesmo numa perspectiva de impactos modestos sobre o diferencial de crescimento do produto, a regra de transição propicia uma trajetória em que apenas quatro estados e 421 municípios (incluindo cinco capitais) registrariam uma arrecadação acumulada em vinte anos menor do que na hipótese de não ocorrência da reforma. No cenário mais otimista, nenhum estado, nenhuma capital e apenas 106 municípios muito ricos teriam receita menor do que no cenário sem reforma, embora superior à de hoje (graças ao seguro-receita).

## 2 Um breve (e parcial) diagnóstico das distorções do modelo tributário

A reforma tributária de que estamos tratando prevê a substituição de pelo menos quatro tributos – dois federais (PIS/Cofins), um estadual (ICMS) e outro municipal (ISS) – por um único Imposto sobre Bens e Serviços (PEC nº 45), que seria um IVA alinhado às melhores práticas internacionais, ou por dois impostos que seguem as mesmas diretrizes (PEC nº 110), um federal e outro subnacional (gerido conjuntamente por estados e municípios), mas ambos com a mesma base de incidência ou com bases muito parecidas. Essa ideia de se adotar um modelo dual de tributação de bens e serviços, a exemplo do Canadá e da Índia, passou a ser cogitada como alternativa para ajustar a necessidade de um sistema de tributação do consumo plenamente não cumulativo com as peculiaridades do federalismo brasileiro, que garante competência tributária sobre a base de consumo às três esferas de governo.<sup>3</sup>

Apesar dos aprimoramentos legais promovidos nas últimas décadas no sentido de desonerar exportações e investimentos e reduzir a cumulatividade presente no ICMS e no PIS/Cofins, o modelo atual segue incapaz de lidar com esses problemas. No caso do PIS/Cofins, um regime não cumulativo ainda convive com outro cumulativo, e existem frequentes controvérsias sobre quais insumos geram ou não crédito. Já no caso do ICMS, nem todo imposto pago sobre insumos gera crédito, e além disso há créditos que muitas vezes não são honrados, inclusive porque decorrem de imposto pago em outra unidade federada (origem do insumo).

O atual modelo de gestão do ICMS, com parte da arrecadação sobre operações interestaduais ficando com o estado de origem, também resulta na chamada guerra fiscal. Em tese, a concessão de benefícios tributários poderia ser utilizada com a finalidade de atrair investimentos e promover o desenvolvimento regional. Acontece que, ao longo das últimas décadas, houve uma gradual deterioração desse instrumento de desenvolvimento, devido às deficiências de desenho, à influência de grupos de interesse e à sua disseminação por todas unidades federadas. Sob tais condições, criou-se uma competição predatória entre os estados, via concessão excessiva (e nada transparente) de benefícios fiscais com o intuito de atrair empreendimentos econômicos ou simplesmente retirar a arrecadação uns dos outros, como no caso dos incentivos às importações (a chamada guerra dos portos) e às centrais de distribuição do comércio atacadista. O resultado disso são limitados efeitos reais sobre o desenvolvimento econômico às custas de sérias distorções na alocação de investimentos e enorme ineficiência logística, além de corrosão da base tributária do ICMS, compensada com aumento excessivo das alíquotas aplicáveis sobre os bens e serviços tributados no destino e não suscetíveis à guerra fiscal, como combustíveis, energia elétrica e telecomunicações.

A migração do ICMS da origem para o destino (e a reforma do PIS/Cofins, como já foi defendida pontualmente pelo Ministério da Fazenda/Economia em outras gestões) resolveria uma parte dos problemas de devolução de créditos e distorções alocativas, mas está longe de eliminar por completo a cumulatividade cruzada e a fonte de contencioso inerente à divisão de base tributária entre o ICMS estadual e o ISS municipal.

3. Note-se que tudo indica que o relatório final da proposta de reforma tributária a ser apreciada pelo Congresso deve ser uma síntese das propostas contidas nos relatórios finais das PECs nºs 45 e 110. No que se refere à escolha entre IVA único ou dual, governo federal e estados têm sinalizado a preferência pelo segundo modelo.

Estudo de Gobetti (2020), por exemplo, mostra que cerca de 40% da base tributável do ISS decorre de serviços utilizados como insumo de produção da indústria ou de outros setores econômicos. Uma vez que ICMS e ISS continuem coexistindo, todos os bens industrializados permanecerão carregando uma cumulatividade decorrente do imposto municipal, que não gera crédito nem mesmo para as empresas do próprio setor de serviços. Mais grave do que isso, a divisão entre ICMS e ISS tende a ampliar cada vez mais o planejamento tributário e o contencioso judicial, já que a fronteira entre mercadorias e serviços é cada vez mais opaca na atual era da economia digital, em que as empresas passam a agregar serviços na venda de suas mercadorias. Diante desse quadro, simplesmente não há justificativa sólida para defender que o Brasil permaneça como o único país relevante do mundo que tem uma base tributária dividida entre bens e serviços.

Além disso, há uma outra dimensão negligenciada em muitas análises econômicas que avaliam os benefícios da reforma tributária apenas sob o ponto de vista do mundo dos negócios. Trata-se da dimensão distributiva, em termos sociais e também federativos.

O modelo atual do ICMS e do ISS acentua a chamada regressividade tributária, favorecendo os mais ricos em detrimento dos mais pobres, e amplia enormemente as desigualdades regionais e entre municípios. Não vamos tratar do problema da regressividade neste texto, mas apenas ressaltar que ela é agravada tanto pela menor tributação média dos serviços em comparação aos bens industriais quanto pela má aplicação do princípio da seletividade, e esse efeito já foi quantificado em estudo anterior de Orair e Gobetti (2019).

Quanto à desigualdade na apropriação das receitas, cabe ressaltar que o problema é particularmente grave na esfera municipal. Enquanto a diferença entre a menor e a maior receita *per capita* entre os estados e o Distrito Federal oscila em torno de quatro vezes, na esfera municipal supera trinta vezes. Se nos ativermos ao ISS e à cota-parte do ICMS, a diferença de receita *per capita* entre o município mais rico e o mais pobre chega a duzentas vezes.

Evidentemente, o ISS e o ICMS não são os únicos fatores de distorção da partilha federativa de receitas. O estudo de Gobetti et al (2020) sobre os *royalties* do petróleo mostra como os critérios de partilha mal desenhados resultam em uma hiperconcentração de receitas em poucos municípios. Contudo, seus efeitos agregados são menos expressivos porque as compensações financeiras de distintos tipos perfazem apenas 4% da receita corrente total dos municípios, enquanto o ISS e o ICMS chegam a 28% do total.

Há também problemas na forma como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é repartido, beneficiando desproporcionalmente as cidades de pequeno porte, mas o impacto dessa transferência sobre o índice de Gini das receitas municipais é próximo da neutralidade e muito menos pernicioso do que o de outras, como já evidenciado em detalhes no estudo pioneiro de Alencar e Gobetti (2008).

Ademais, conforme podemos verificar na tabela 1, os municípios mais ricos em ISS e ICMS *per capita*, em média, também possuem uma maior receita de FPM por habitante. O que indica que boa parte desses municípios ricos é de pequeno porte, beneficiando-se também do modelo do FPM. Em termos mais gerais, os efeitos concentradores do modelo de ICMS/ISS e do FPM se reforçam, e não o contrário, como sustentam alguns críticos da reforma tributária, ao tentar justificar a concentração de ISS e ICMS como uma espécie de compensação pelo baixo FPM.

Esse diagnóstico não muda qualitativamente quando dividimos os municípios por faixa de receita *per capita* de ISS apenas, como demonstrado na tabela 2. Nesse caso, temos sete capitais entre os mais ricos em ISS, com receita superior a R\$ 700 por habitante, enquanto no grupo mediano, entre R\$ 100 e R\$ 700 *per capita*, localizamos as demais capitais de estado.



TABELA 1

**Receita per capita dos municípios, de acordo com nível de receita tributária (2021)**

Cidades	X=ISS+ICMSpc	Quantidade	Capitais	ISS+ICMS	FPM	FUNDEB	Outras	RCL
Pobres	X<800	3.086	9	423	1.177	816	849	3.265
Medianas	800<X<3K	2.311	17	1.402	1.761	703	1.400	5.266
Ricas	X>3K	171	0	4.338	2.511	970	2.771	10.591
Total		5568	26	949	1.460	774	1.137	4.320

Elaboração dos autores.

Obs.: Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; RCL – receita corrente líquida.

TABELA 2

**Receita per capita dos municípios, de acordo com nível de receita tributária (2021)**

Cidades	X=ISSpc	Quantidade	Capitais	ISS	ICMS	FPM	FUNDEB	Outras	RCL
Pobres	X<100	3.249	0	47	593	1.601	814	919	3.974
Medianas	100<X<700	2.214	19	222	1.053	1.267	713	1.364	4.620
Ricas	X>700	105	7	1.378	2.263	1.174	837	3.085	8.737
Total		5568	26	142	807	1.460	774	1.137	4.320

Elaboração dos autores.

Note que, no caso do ISS, a diferença de receita média *per capita* entre o grupo dos mais pobres e mais ricos chega a trinta vezes (em vez de dez vezes quando considerado o ICMS junto). Os mais ricos em ISS também possuem, em média, um ICMS *per capita* quatro vezes maior do que os mais pobres. Já no caso do FPM, os mais ricos possuem uma receita *per capita* 26% menor do que os mais pobres, indicando que possuem um porte populacional ligeiramente mais elevado que os mais pobres, mas no cômputo final perfazem uma receita por habitante mais de duas vezes maior – R\$ 8.737 *versus* R\$ 3.974.

Outro fato que emerge da análise dos dados é que 60% das cidades brasileiras não conseguem arrecadar de ISS nem R\$ 100 por habitante-ano. Em média, os 3.249 municípios classificados como pobres em ISS arrecadam R\$ 47 por habitante, uma cifra que serve para provar que a aludida competência tributária exclusiva defendida por alguns juristas em contraposição ao IVA dual não existe na prática para a imensa maioria dos municípios. Isso porque a regra-matriz do ISS define que sua receita pertence ao local do estabelecimento prestador de serviços, ou seja, ao município em que estão instaladas as sedes das empresas do setor de serviços que são contribuintes do imposto municipal. Isto é, se a demanda por serviços já é concentrada nas cidades mais ricas, a atribuição de competência tributária ao local da sede amplifica as distorções.

FIGURA 1

**Pirâmide: a concentração das receitas do ISS na esfera municipal**

Receita per capita de ISS	Pirâmide	Nº Municípios por faixa		% do total			
				Receita ISS	VA Serviços	PIB	População
Acima de R\$ 1.000		61	Ricos	43%	27%	21%	12%
R\$ 401 a R\$ 1.000		266					
R\$ 101 a R\$ 400		1993					
Até R\$ 100		3249	Pobres	3%	7%	10%	25%

Elaboração dos autores.

Esse problema fica bastante evidente quando verificamos que os 61 municípios mais ricos em ISS concentram 43% de toda a receita do imposto, embora tenham apenas 12% da população e não mais do que 27% do PIB de serviços (figura 1). Ou seja, a concentração de receita destoa da própria atividade econômica, e isso se expli-

ca parcialmente pela guerra fiscal promovida por muitas dessas cidades. É o caso de Barueri no estado de São Paulo, que tem a maior receita *per capita* de ISS do país (R\$ 6 mil) e a quarta maior em valores absolutos, em função dos benefícios fiscais que passou a oferecer para atrair a sede de diversas empresas, incluindo operadoras de cartão de crédito.

Várias iniciativas legislativas já foram aprovadas no Congresso com o intuito de alterar a tributação de alguns serviços para o destino, como o ISS incidente sobre os planos de saúde e sobre as taxas de cartão de crédito, mas têm sido barradas por atuação dos *lobbies* e decisões contrárias do Judiciário, inclusive uma recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a qual reforça a necessidade de se oferecer uma solução constitucional para a controvérsia.

Note-se que a migração do ISS da origem para o destino amenizaria o grau de concentração de receitas, mas não o eliminaria, ainda mais no formato previsto, por exemplo, na PEC nº 46 (movimento Simplifica Já), em que a maior parte do imposto seguiria pertencendo ao local em que está a sede da empresa. Além disso, perpetuam-se todos os problemas decorrentes da divisão de uma base tributária entre bens e serviços, como a cumulatividade cruzada e os potenciais contenciosos decorrentes da zona cinzenta entre ISS e ICMS.

### 3 Modelo de estimação da participação dos entes federados na receita do IBS

O modelo que permite estimar a participação relativa de cada município e estado na receita do novo sistema de tributação de bens e serviços começou a ser desenvolvido no segundo semestre de 2019 e tem passado por constantes aperfeiçoamentos, além de atualizações decorrentes de novas fontes de informação. No momento, por exemplo, estamos aguardando a divulgação dos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022 para atualizar e conferir maior precisão às nossas estimativas. Trata-se, portanto, de um trabalho em curso sob contínuos aprimoramentos metodológicos e atualização das fontes primárias de dados.

A primeira versão da metodologia foi apresentada por Orair e Gobetti (2019) em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Para estimar qual seria a receita de um IVA de base ampla e cobrado no destino, os autores constroem uma *proxy* do que seria a participação de cada estado e município no consumo de bens e serviços do país. Essa *proxy* foi obtida pelo cruzamento de dados de duas fontes de informação do IBGE: o censo de 2010, que apresenta estimativas de renda para cada uma das cidades brasileiras; e, originalmente, a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 para estimativas detalhadas de consumo e renda por Unidade da Federação (UF) e por faixa de renda.

Naquela primeira versão, a POF foi utilizada apenas para estimar a proporção média da renda de cada UF que era despendida em itens de consumo sujeitos ao IBS e multiplicar essa proporção pela renda de cada município/estado indicada pelo censo. Como o censo do IBGE é de 2010, os valores de renda foram atualizados pela variação do valor adicionado de cada município entre 2010 e o ano-base, que na ocasião foi 2017.

Em relação a esse procedimento, é importante salientar as seguintes observações feitas por Orair e Gobetti (2019, p. 39):

Note-se que o fato de as informações serem de uma década atrás não prejudica sua aplicação no presente exercício de simulação, pois não estamos interessados em medir o valor do consumo em termos absolutos em cada estado e município, mas apenas em termos relativos. Ou seja, o que importa é obter uma *proxy* razoável de qual seria a participação de cada ente federado no consumo total.

Por certo, a *proxy* utilizada tem suas imperfeições e os efeitos da reforma tributária e do crescimento econômico futuro alterarão as participações relativas consideradas, mas o objetivo do estudo não é prever com exatidão quanto cada ente receberá de receita e sim analisar qualitativamente as tendências redistributivas.

Sendo assim, o objetivo da metodologia é – a partir das informações disponíveis – estimar a participação relativa de cada ente federativo na base tributável do novo imposto. Nesse sentido, não importa estimar com precisão a base agregada do IBS, até porque nesse caso há outras fontes mais adequadas a essa finalidade, como as tabelas de recursos e usos (TRUs) das Contas Nacionais do IBGE.

De fato, quando confrontamos os dados da POF com os das Contas Nacionais, verificamos que a magnitude do consumo das famílias apurado pela primeira é cerca de 10% menor do que pela segunda. Portanto, o procedimento que nos parece mais adequado é utilizar a base de consumo estimada pelas Contas Nacionais (e a alíquota neutra dela derivada) e fracionar essa base pela *proxy* de participação relativa obtida pelo cruzamento dos dados da POF com os do censo.

Uma dúvida que pode surgir é: por que também utilizar os dados do censo de 2010 se hoje dispomos de dados de consumo mais atuais e diretamente fornecidos pela POF de 2017/2018? A razão fundamental é que a POF não disponibiliza dados de consumo para todos os municípios, que, com exceção das capitais, aparecem agrupados em estratos geográficos dentro dos estados. Logo, dependemos do censo para fracionar nossa base tributável entre todos os municípios.

Mais recentemente, o IBGE também divulgou uma versão regionalizada da TRU, detalhando o consumo das famílias e todos os demais componentes da demanda por UF e por tipo de atividade econômica para 2018, permitindo que se estime por outro caminho a proporção de cada unidade na base tributável. Porém, dadas as discrepâncias detectadas entre a TRU e a POF e as incertezas sobre qual seria a melhor fonte de informação, decidimos utilizar uma média entre os dados da TRU e aqueles obtidos pelo cruzamento entre a renda do censo e a propensão média a consumir da POF.

Sendo assim, a rotina para se chegar à base tributável de cada município e UF é a seguinte: i) estima-se pela POF uma propensão média a consumir para cinco faixas de renda em nível nacional e por UF; ii) multiplica-se as propensões médias a consumir de cada faixa (calculada para todo o país e também para cada UF) pela renda do censo também estratificada em cinco faixas, obtendo-se ao final uma propensão média para cada município que é aplicada sobre o valor da renda atualizado pela variação do valor adicionado entre 2010 e o ano-base; iii) soma-se o valor do consumo por UF obtido pelo censo/POF e extrai-se a média entre esses valores e os obtidos por meio da TRU; e iv) por fim, a base de consumo de cada município é reestimada de acordo com o novo valor da base de consumo por UF, mantendo-se, porém, a mesma distribuição intraestadual do censo/POF.

Em outras palavras, o resultado final é o produto do cruzamento de três fontes de informação disponíveis (censo, POF e TRU), sendo que a POF é utilizada na verdade apenas para estimar a propensão média a consumir por faixa de renda, e a participação relativa de cada UF na base tributável depende da TRU e do censo (ponderado pela POF).

Além do consumo das famílias, o modelo construído também incorpora na base do IBS as compras governamentais, considerando como hipótese que 50% delas serão efetivamente tributadas e a outra metade terá imunidade ou alíquota zero, condição necessária para a neutralidade da carga tributária. A fim de estimar a base das compras, foram utilizados os valores de gasto declarados pelos estados e municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e reunidos no arquivo Finbra, além das despesas do governo federal extraídas do sistema Siga Brasil, do Senado.

Note-se ainda que o modelo prevê que cada ente tributará não só as suas próprias compras governamentais, mas também as realizadas por outros níveis de governo na respectiva localidade ou UF. Ou seja, os municípios tributarão as suas compras, bem como as realizadas em seu território pela União e pelo estado a qual pertencem; e os estados tributarão, além das suas próprias compras, as efetivadas pelos municípios e pela União na sua jurisdição.

O problema é que não existem informações precisas sobre quanto das compras da União é efetivamente realizado em cada estado, muito menos em cada município. Logo, com o intuito de regionalizar as compras da União, utilizou-se o indicador de localidade do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), aplicando-se às compras não identificadas por esse indicador uma distribuição proporcional àquelas que possuem identifica-

TABELA 3  
Participações relativas na base de consumo por UF

UF	POF	Censo/POF	TRU	Proxy 2018	Proxy 2021	Base IBS 2021
AC	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
AL	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%
AM	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
AP	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
BA	5,7%	5,1%	5,1%	5,1%	4,9%	5,0%
CE	2,6%	2,8%	2,9%	2,9%	2,8%	2,8%
DF	2,7%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%
ES	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%
GO	3,6%	3,4%	3,0%	3,2%	3,3%	3,4%
MA	1,8%	2,1%	1,6%	1,8%	1,8%	1,9%
MG	10,3%	9,9%	9,5%	9,7%	9,9%	9,9%
MS	1,5%	1,7%	1,2%	1,4%	1,5%	1,5%
MT	1,7%	2,1%	1,4%	1,7%	2,0%	2,0%
PA	2,4%	2,8%	2,8%	2,8%	3,2%	3,2%
PB	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
PE	3,4%	3,3%	3,0%	3,2%	3,0%	3,0%
PI	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%
PR	6,2%	6,5%	6,5%	6,5%	6,6%	6,6%
RJ	7,9%	9,8%	9,2%	9,5%	9,1%	9,1%
RN	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
RO	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
RR	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
RS	6,8%	7,2%	7,3%	7,2%	6,8%	6,8%
SC	4,0%	4,2%	4,8%	4,5%	4,8%	4,7%
SE	1,0%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%
SP	29,6%	26,4%	28,8%	27,6%	27,3%	27,0%
TO	0,4%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
<b>Brasil</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Elaboração dos autores.

ção e à população de cada UF. Em um segundo estágio, esses valores por UF e as compras dos estados foram distribuídos entre os municípios por um critério também simplificado: 25% reservados às respectivas capitais (sob a hipótese de que as compras são mais concentradas nas capitais) e 75% repartidos proporcionalmente à população de cada cidade. Apesar da imprecisão desse rateio, isso não afeta qualitativamente as estimativas, dado que as compras governamentais deverão ter um peso de, aproximadamente, 5% da base tributável.

A tabela 3 apresenta o resultado final das estimativas para a participação de cada UF na base do IBS, além das estimativas intermediárias, baseadas nos dados da POF, censo e TRU.<sup>4</sup>

4. Por fim, em relação às hipóteses utilizadas nas estimativas, resta esclarecer que as receitas de ICMS e ISS recolhidas hoje pelo Simples Nacional foram redistribuídas entre estados e municípios com base no critério do destino, utilizando a proxy de participação relativa de cada ente no consumo. Ou seja, embora as empresas optantes pelo Simples não sejam afetadas pela reforma tributária, o critério de repartição das suas receitas poderá migrar da origem para o destino, a depender do que se defina em lei complementar. Tal hipótese, porém, não altera qualitativamente



A *proxy* se refere à participação de cada ente no consumo privado e foi estimada inicialmente para 2018, sendo atualizada para 2021 pela variação do PIB de cada estado e município. Já a base do IBS para 2021 inclui as compras governamentais, representando na prática uma média ponderada entre a participação de cada UF nessas compras (5%) e no consumo privado (95%). Pode-se ver que, em geral, os indicadores de participação relativa são bastante parecidos. Há algumas exceções, o que justifica a utilização de uma média, enquanto não tivermos acesso a dados

#### 4 Impactos redistributivos da reforma: um primeiro olhar

Preliminarmente, é importante observar, dado o grau de imprecisão das *proxies* utilizadas para estimar a futura base de consumo e que estamos tratando de um exercício contrafactual, sobre qual teria sido a arrecadação de cada ente federado em anos passados caso estivesse em vigor o IBS. Os resultados obtidos devem ser avaliados mais pelo aspecto qualitativo que quantitativo. Ou seja, os potenciais de perdas ou ganhos em termos relati-

TABELA 4  
Receita (R\$ milhões) segundo nível de renda per capita da UF

Renda	PIBpc 2020	Pré-reforma	% total	Pós-reforma	% total
Baixa	18.454	141.118	18,9%	164.371	22,0%
Média	29.383	142.168	19,1%	132.065	17,7%
Alta	47.330	462.653	62,0%	449.502	60,3%
Total	34.639	745.938	100%	745.938	100%

Elaboração dos autores.

vos de cada estado e município devem ser vistos apenas como uma sinalização de tendência e não como uma estimativa precisa em termos de magnitude nas participações de cada ente e UF no bolo tributário. Também é fundamental entender que tais impactos serão sensivelmente suavizados pela regra de transição.

A tabela 4 sistematiza qual seria o impacto redistributivo segundo o nível de renda das UFs, considerando a soma das receitas do estado e seus respectivos municípios (ICMS+ISS *versus* IBS), caso a mudança da origem para o destino fosse implementada sem qualquer transição. Nesse sentido, não deve ser interpretada como o que ocorrerá de imediato, mas como uma perspectiva de longo prazo.

Pode-se notar que a reforma favorece as UFs de menor nível de renda, medida pelo PIB *per capita*. Entre os estados de nível de renda médio e alto, há ganhadores e perdedores em termos relativos, mas no agregado esses estados perdem participação no bolo de 81% para 78%.

Entre os municípios, cerca de 85% dos 5.568 tendem a ganhar com a reforma, dado que a receita municipal com ISS e a cota-parte de ICMS são mais concentradas que na esfera estadual. Atualmente, por exemplo, a diferença entre a maior e a menor receita *per capita* municipal de ISS+ICMS chega a quase duzentas vezes (R\$ 14.621 x R\$ 74) e cairia para treze vezes (R\$ 6.426 x R\$ 497) com a tributação no destino e a repartição da cota-parte do IBS estadual sendo feita preponderantemente pela população, e não mais pelo atual critério baseado no valor adicionado.<sup>5</sup>

A tabela 5 mostra que, entre os municípios pobres (aqueles que possuem PIB *per capita* inferior à metade do

os resultados no caso de se manter a receita do Simples na origem.

5. Se considerarmos a simples substituição do ISS pelo IBS municipal, o índice de ganho entre os municípios subiria de 85% para 94%.

nacional), os potenciais ganhadores seriam 99%. Entre os municípios mais populosos, com mais de 80 mil habitantes, 67% também ganham. Entre os integrantes do chamado G-100, que a Frente Nacional dos Prefeitos

TABELA 5  
Efeito redistributivo da reforma entre municípios (2021)

UF	Ganham	Perdem	Nº Mun	% Ganhadores
AC	22	0	22	100%
AL	95	7	102	93%
AM	36	26	62	58%
AP	14	2	16	88%
BA	381	36	417	91%
CE	173	11	184	94%
DF	1	0	1	100%
ES	57	21	78	73%
GO	193	53	246	78%
MA	202	15	217	93%
MG	751	102	853	88%
MS	39	40	79	49%
MT	75	66	141	53%
PA	132	12	144	92%
PB	212	11	223	95%
PE	176	8	184	96%
PI	209	15	224	93%
PR	368	31	399	92%
RJ	77	15	92	84%
RN	152	15	167	91%
RO	35	17	52	67%
RR	15	0	15	100%
RS	375	122	497	75%
SC	256	39	295	87%
SE	64	11	75	85%
SP	529	116	645	82%
TO	120	19	139	86%
<b>Total</b>	<b>4759</b>	<b>810</b>	<b>5569</b>	<b>85%</b>
G-100	104	4	108	96%
PIBpc<20K	1223	17	1240	99%
Pop>80K	277	139	416	67%
Capitais	13	14	27	48%

Elaboração dos autores.

TABELA 6  
Índice de Gini da receita municipal (2021)

Receitas	Rec Corrente	ISS+ICMS vs. IBS
Pré-reforma	0,209	0,337
Pós-reforma	0,162	0,140
Variação	-22,3%	-58,4%

Elaboração dos autores.

classifica como populosos e vulneráveis, o índice de ganho chega a 96%.

Isso significa que praticamente nove em cada dez cidades brasileiras tendem a ser beneficiadas com a reforma mesmo antes dos efeitos positivos do crescimento econômico, simplesmente pela ampliação de sua fatia no bolo. Traduzindo em termos de população, os potenciais maiores ganhadores concentram no seu território 64% dos cidadãos brasileiros.

Quando calculamos o índice de Gini da receita corrente total dos municípios, antes e depois da reforma, também constatamos que haveria uma queda significativa da desigualdade, como evidenciado na tabela 6. O indicador de desigualdade do IBS (em comparação ao do ISS/ICMS) cairia mais de 50%, contribuindo para uma redução global do Gini de 22%.

## 5 Impactos redistributivos da reforma: um segundo olhar

A seção anterior evidenciou que a reforma tributária tem um impacto redistributivo bastante significativo, mas na prática esse impacto será processado de forma gradual, de acordo com a regra de transição que venha a ser estabelecida, e o efeito final para as finanças estaduais e municipais também dependerá do ritmo de crescimento econômico a se verificar.

A fim de dimensionar a importância da combinação de transição e crescimento econômico, buscaremos simular os efeitos da proposta prevista no relatório final da PEC 110 sob quatro diferentes cenários econômicos: um primeiro cenário básico, em que se desconsideram potenciais efeitos positivos da reforma tributária sobre o diferencial de crescimento econômico, e outros três cenários em que, ao contrário, o PIB sofreria choques positivos de 4%, 12% e 20% ao longo dos 15 anos posteriores à reforma, conforme estimado no estudo de Domingues e Freire Cardoso (2020).<sup>6</sup> Note-se, mais uma vez, que não pretendemos aqui avaliar qual desses cenários teria maior probabilidade de ocorrência, mas simplesmente incorporar seus potenciais impactos sobre a receita de IBS durante a transição federativa.

Antes de apresentar os resultados das simulações, vale lembrar que a regra de transição da PEC 110 prevê que, nos primeiros 20 anos posteriores à implementação do IBS (previsto para iniciar em 2027 se a PEC for aprovada em 2023 e regulamentada em 2024), todos os entes continuarão recebendo no mínimo o mesmo valor de receita que no ano base anterior à reforma (atualizado anualmente pela inflação) e que as novas regras de distribuição se aplicariam, portanto, apenas sobre o excedente de arrecadação.<sup>7</sup> Ou seja, sobre o montante do IBS que crescer acima da inflação, fruto do crescimento econômico.

Por definição, essa regra (seguro-receita) implica que nenhum ente terá queda real de arrecadação nos primeiros 20 anos da reforma, e nossas simulações indicam que nenhum estado e apenas 16 municípios chegarão ao quadragésimo ano da transição com uma receita menor que hoje.<sup>8</sup> Mas a dúvida manifestada por muitos prefeitos é: “meu município, estando entre aqueles que terão a fatia do bolo reduzida, não teria maior receita sem reforma?”

A resposta é: “se o bolo crescer mais devido aos efeitos esperados da reforma, é possível que seu município tenha ganho de arrecadação mesmo que sua fatia seja menor”. As simulações que apresentamos a seguir (tabela

6. Para compatibilizar com a regra de transição, os impactos sobre o PIB foram diluídos em 20 anos; ou seja, considerando taxas médias anuais de crescimento de 2,3%, 2,7% e 3% respectivamente.

7. Na segunda fase da transição, o seguro-receita é reduzido linearmente, à fração de 5% ao ano.

8. Os referidos 16 municípios estão entre aqueles cuja receita média per capita supera o triplo da média nacional, em cujo caso não se aplica na plenitude a compensação do fundo de equalização de receitas.

7) permitem quantificar o número aproximado de municípios que ganham ou perdem em diferentes cenários de crescimento econômico adicional em relação à média histórica (2,1% a.a.), bem como também avaliar a magnitude das perdas e ganhos – acima de 15% (impacto relevante), entre 3% e 15% (impacto moderado) e abaixo de 3% (impacto aproximadamente neutro).

No cenário em que a reforma não gera crescimento econômico adicional, cerca de 16% dos municípios acumulariam em 20 anos uma receita menor do que na hipótese de não realização da reforma. Entre os estados, os potenciais perdedores chegariam a uma dezena. Esses números são bem próximos aos que estimamos na seção

TABELA 7  
Diferença de receita com regra de transição da reforma (20 anos)

PIB anual		2,1%	2,3%	2,7%	3,0%
Ganho (R\$ bi)		-	371	1.119	1.902
Nível de governo		Nº entes federados com ganho de receita ( $\Delta > 0$ )			
Estados e DF		17	21	27	27
Municípios		4664	4920	5444	5473
Capitais (exclusive DF)		11	14	26	26
% Municípios ganhando		83,8%	88,4%	97,8%	98,3%
% População ganhando		61,0%	67,5%	98,5%	98,6%
Nº entes enquadrados em cada intervalo de variação de receita ( $\Delta$ )					
Estados/DF	$\Delta > 15\%$	0	0	2	9
	$15\% > \Delta > 3\%$	7	14	20	18
	$3\% > \Delta > -3\%$	15	13	5	0
	$-15\% < \Delta < -3\%$	5	0	0	0
	$\Delta < -15\%$	0	0	0	0
Municípios	$\Delta > 15\%$	2668	3106	3815	4300
	$15\% > \Delta > 3\%$	1599	1467	1169	1148
	$3\% > \Delta > -3\%$	763	869	489	50
	$-15\% < \Delta < -3\%$	516	109	85	64
	$\Delta < -15\%$	22	17	10	6
Capitais	$\Delta > 15\%$	0	1	2	5
	$15\% > \Delta > 3\%$	5	8	16	21
	$3\% > \Delta > -3\%$	13	17	8	0
	$-15\% < \Delta < -3\%$	8	0	0	0
	$\Delta < -15\%$	0	0	0	0

Elaboração dos autores.

anterior, sem transição.

Já quando introduzimos a hipótese de um pequeno choque acumulado de 4% sobre o PIB (fruto simplesmente da eliminação da cumulatividade), o percentual de municípios perdedores cai para 12% e o de estados perdedores para 22% (6 de 27). Nos cenários com ganhos de produtividade, em que o crescimento adicional varia de 12% a 20%, o percentual de municípios perdedores é reduzido para cerca de 2%, e nenhum estado ou capital apresenta perdas nos 20 primeiros anos posteriores da reforma.

Note-se ainda, pela tabela 7, que o número de municípios com perdas mais significativas, superiores a 15% em relação ao status quo atual, é muito pequeno, variando de seis a 22 (e nenhum capital entre eles). Isso se explica porque,

além do seguro-receita já mencionado, a regra de transição prevê uma espécie de fundo de equalização de receitas, um montante de 3% do excedente de arrecadação do IBS destinado especialmente a compensar os entes que mais perdem participação porcentual no bolo tributário.

Ressaltamos mais uma vez que estamos falando aqui apenas de perdas relativas, em relação a um cenário em que a receita dos entes cresceria proporcionalmente ao PIB, uma vez que perda real de receita é impossível de ocorrer nos primeiros 20 anos da transição (pelo seguro-receita) e, nas duas décadas seguintes, essa ameaça tende a se materializar apenas sobre 16 cidades com altíssima arrecadação per capita, em função de distorções na distribuição da cota-parte do ICMS ou da guerra fiscal do ISS.

Ou seja, objetivamente a combinação de uma regra de transição longa e suave e de um crescimento econômico mais acelerado, pode propiciar um quadro de ganho generalizado, se considerarmos que estamos falando de todas unidades federadas e de 98% dos municípios, nos quais reside 99% da população brasileira.

## 6 Conclusões

Este estudo apresenta evidências de que a reforma tributária causará um importante impacto redistributivo na forma como as receitas são distribuídas na Federação. Na esfera municipal, em particular, a unificação da base tributária entre bens e serviços, além da aplicação do princípio do destino, proporcionará uma redução substancial da desigualdade de receitas, com consideráveis benefícios para as cidades mais pobres, sejam pequenas ou grandes.

Outro resultado interessante mostrado pelo estudo é que a combinação entre regra de transição e crescimento econômico mitigará significativamente o impacto das mudanças sobre os entes federativos, proporcionando potenciais ganhos de arrecadação para pelo menos 92% dos municípios brasileiros no cenário em que a reforma produza efeitos moderados sobre a produtividade.

As simulações deverão ser atualizadas assim que o IBGE divulgar os microdados referentes ao censo de 2022, mas qualitativamente os resultados não devem ser alterados.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na Federação brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: STN, 2008. (Monografia vencedora do XIII Prêmio Tesouro Nacional – Tópicos Especiais de Finanças Públicas).

DOMINGUES, E.; FREIRE CARDOSO, D. **Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. São Paulo: CCiF, 2020. (Nota Técnica).

GOBETTI, S. W. **É verdade que o ISS é o “imposto do futuro”?** Análise de sua trajetória e base de cálculo em comparação ao ICMS. Rio de Janeiro: Ibre/FGV, 2020.

GOBETTI, S. W. et al. **A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2020. (Texto para Discussão, n. 2566).

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **Reforma tributária e federalismo fiscal**: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para



**Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):**

Claudio Roberto Amitrano (Diretor)

Mônica Mora y Araujo (Coordenadora-Geral de Estudos e Políticas Macroeconômicas)

**Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:**

Estêvão Kopschitz Xavier Bastos (Editor)

Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Leonardo Mello de Carvalho

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Maria Andréia Parente Lameiras

Mônica Mora y Araujo

Sandro Sacchet de Carvalho

**Pesquisadores Visitantes:**

Ana Cecília Kreter

Andreza Aparecida Palma

Antônio Carlos Simões Florido

Cristiano da Costa Silva

Paulo Mansur Levy

Sidney Martins Caetano

**Equipe de Assistentes:**

Alexandre Magno de Almeida Leão

Antonio Henrique Carlota de Carvalho

Caio Rodrigues Gomes Leite

Camilla Santos de Oliveira

Diego Ferreira

Felipe dos Santos Martins

Izabel Nolau de Souza

Marcelo Lima de Moraes

Pedro Mendes Garcia

Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

**Design/Diagramação:**

Augusto Lopes dos Santos Borges

Leonardo Simão Lago Alvite

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

---