

NOTA TÉCNICA

Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas

1 Introdução

Esta *Nota Técnica* tem por objetivo atualizar as estimativas de impacto redistributivo da reforma tributária no âmbito da Federação, considerando o texto recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados e os valores de arrecadação de estados e municípios em 2022 como base para construção do cenário contrafactual pós-mudanças.

Trata-se de uma atualização do estudo inédito publicado em 31 de maio de 2023 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em sua *Carta de Conjuntura*, de modo que recomendamos sua leitura prévia para os interessados em conhecer mais detalhes sobre as metodologias (e fontes de dados) empregadas nos modelos de simulação, bem como sobre o escopo da reforma tributária – adoção de um modelo de IVA dual por meio da fusão de vários tributos federais, estaduais e municipais.¹

Esta versão não altera qualitativamente as conclusões sobre o impacto redistributivo, que, no cenário estático (digamos assim), antes de incorporar o efeito diferencial do crescimento econômico, beneficia a maioria dos estados (60%) e municípios (82%), segundo as estimativas que serão apresentadas mais adiante.²

É importante observar que esse resultado independe das taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) que venham a ser consideradas para projetar o crescimento das receitas durante os cinquenta anos de transição federativa. O esperado maior crescimento econômico produzido pela reforma, cuja magnitude é incerta, pode compensar os efeitos redistributivos negativos para parte dos estados e dos municípios, mas o patamar mínimo do qual partimos (sem considerar eventuais compensações ao longo da transição) já garante ganhos para a ampla maioria dos entes federados e da população brasileira (70%).

Quando analisamos quem são os ganhadores, constatamos que são, em geral, estados menos desenvolvidos e municípios mais pobres – 98% dos que possuem PIB *per capita* inferior à média brasileira e 98% das 108 cidades populosas e pobres que compõem o G100 (criado pela Frente Nacional dos Prefeitos – FNP). Entre as grandes cidades, registram-se ganhos para 59% das capitais e 72% das que possuem população superior a 80 mil habitantes.

1. Vide: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf

2. Em algumas unidades federadas (UFs), o governo do estado tem sua participação no bolo tributário reduzida, mas o ganho dos municípios supera e compensa essa perda, tornando a UF ganhadora. Por isso, com 60% dos estados e 82% dos municípios ganhando, temos 78% das UFs (estado mais municípios) sendo beneficiadas pela reforma tributária.

Sérgio Wulff Gobetti

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

swgobetti@gmail.com

Priscila Kaiser Monteiro

Economista graduada pela UFRGS com mestrado pela PUC-RS

prikaiser@gmail.com

Divulgado em 28 de agosto de 2023

2 Modelo de simulação: atualizações relevantes

Antes de apresentar os resultados detalhados, vamos explicitar as principais alterações de parâmetros entre o estudo original e esta nova versão. Em relação ao texto aprovado da reforma, são três as mudanças principais que impactam as estimativas do nosso modelo, conforme a seguir.

1) A amplitude dos regimes diferenciados ou favorecidos por tipo de bem ou serviço: o simulador da propensão média a consumir, construído a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE), foi ajustado de modo a considerar as hipóteses de isenção e alíquota reduzida em 60% para vários itens da cesta de consumo.

2) Imunidade recíproca entre governos: o simulador foi ajustado de modo a considerar que o ente adquirente (seja ele o município, o estado ou a União) ficará com todo o imposto incidente sobre suas compras sujeitas à tributação, repercutindo tal alteração na calibragem da alíquota neutra por esfera (incidente sobre o restante da base).³

3) Repartição da cota-parte do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) estadual entre municípios: o simulador foi ajustado de modo a considerar que o rateio será realizado pelos seguintes critérios (e respectivos pesos): população (85%), partes iguais em cada Unidade da Federação (5%) e desempenho da educação, segundo indicadores definidos em lei estadual (10%).

Note-se que nosso objetivo era também atualizar as estimativas de base tributável do consumo a partir das informações de renda municipal recentemente coletadas no Censo Demográfico de 2022 do IBGE, mas infelizmente tais dados ainda não estão disponíveis ao público. Apesar disso, as receitas que servem de *input* do modelo de simulação foram atualizadas para 2022, considerando a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos estados, o valor da cota-parte distribuído aos municípios e também o valor do Imposto sobre Serviços (ISS) declarado pelos 5.568 municípios brasileiros.

Em 2022, a receita de ICMS somou R\$ 694 bilhões, sendo que os estados distribuíram R\$ 170 bilhões aos seus municípios, que também arrecadaram outros R\$ 107 bilhões em ISS.

3 Resultados estáticos: simulação de impactos redistributivos (sem transição)

O ponto de partida do nosso trabalho é estimar – a partir das *proxies* da base tributável do consumo das famílias e das compras governamentais – qual seria a receita de cada estado e município com o novo imposto sobre bens e serviços, cobrado no destino, em substituição ao ICMS e ao ISS, caso essa mudança já estivesse em vigor em 2022.

A tabela 1 apresenta o efeito redistributivo de forma agregada, considerando a soma das receitas dos estados e municípios de cada UF antes e depois da reforma. Como era de se esperar, há um deslocamento de receita das UFs de PIB *per capita* médio ou alto para as de menor nível de renda. O efeito redistributivo total é da ordem de 7%, ou seja, considerando que cerca de R\$ 54 bilhões dos R\$ 801 bilhões de receita “trocam de mãos”, favorecendo UFs que concentram 70% da população brasileira.

3. A imunidade recíproca equivale à situação em que a compra governamental não é tributada; pois quando ela for tributada, toda receita (incluindo CBS federal e IBS subnacional) pertencerá ao ente adquirente, de modo que se igualará à despesa que o ente teve com os tributos. Operacionalmente, isso será feito pelo zeramento das alíquotas do IVA dos demais entes e ampliação da alíquota do ente adquirente no mesmo montante.

TABELA 1
Efeitos redistributivos sobre a receita por UF e nível de renda
(Em R\$ milhões)

Renda	UF	PIBpc 2020	Pré-reforma (A)	Pós-reforma (B)	Saldo (B-A)
Baixa	MA	15.294	12.848	15.111	2.263
	PI	17.185	6.386	9.408	3.022
	PB	17.402	8.361	10.089	1.728
	CE	18.168	19.224	22.533	3.309
	AC	18.420	1.948	2.371	423
	AL	18.858	6.946	8.752	1.806
	SE	19.583	5.163	6.134	971
	PE	20.094	23.736	23.837	102
	RN	20.253	8.134	10.360	2.226
	BA	20.496	37.426	40.233	2.807
Média	AP	21.432	1.508	2.251	743
	PA	24.868	22.185	25.375	3.190
	RR	25.388	1.745	1.799	54
	TO	27.448	4.964	5.610	647
	RO	28.722	6.463	5.918	-546
	AM	30.225	15.248	10.136	-5.112
	GO	31.507	26.451	27.259	808
	MG	32.067	78.182	78.772	590
	ES	34.066	18.612	13.007	-5.605
	Alta	RS	41.228	47.696	54.395
PR		42.414	47.372	54.804	7.432
RJ		43.408	62.145	71.817	9.672
MS		43.649	15.346	12.120	-3.226
SC		48.159	38.300	38.358	58
MT		50.663	21.423	16.476	-4.947
SP		51.365	250.756	215.554	-35.202
DF		87.016	12.751	18.841	6.090
Total		34.639	801.319	801.319	0
Baixa		18.454	153.865	176.454	22.588
Média		29.383	151.665	142.502	-9.164
Alta		47.330	495.789	482.364	-13.425

Elaboração dos autores.

Os efeitos redistributivos mais notáveis, porém, ocorrem na esfera municipal, como é possível verificar na tabela 2, na qual é computado o número de municípios que ganham ou perdem em cada UF, bem como a soma dos ganhos e perdas em cada uma delas. No total, aproximadamente R\$ 50 bilhões ou 21% das receitas municipais trocam de mãos, beneficiando 82% das cidades brasileiras, onde vivem 67% da população.⁴

Note-se que esse resultado decorre da combinação de três mudanças: i) substituição do ICMS por um imposto estadual no destino; ii) redistribuição da cota-parte municipal do imposto estadual com base em novos critérios (população é o principal deles); e iii) substituição do ISS por um imposto municipal de base ampla e também cobrado no destino.

Computando apenas o terceiro efeito, decorrente da substituição do ISS por um novo imposto municipal, 96% das cidades ampliariam sua fatia no bolo. São as mudanças no ICMS, portanto, que reduzem o percentual de ganhadores, embora seu efeito redistributivo (medido pelo índice de Gini das receitas municipais correntes) seja extremamente positivo, como demonstraremos adiante.

4. O ganho/perda foi calculado para os municípios a partir da receita líquida, considerando que 20% do ICMS atual (e do futuro IBS estadual) é retido e redistribuído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o que não muda com a reforma. Dessa forma, para os municípios, o ganho/perda se dá computando a soma entre ISS e 80% da cota-parte do ICMS antes e depois da mudança de critérios de apropriação/distribuição dos impostos.

TABELA 2

Efeito redistributivo sobre a receita líquida dos municípios (2022)

UF	Ganhos (R\$ milhões)	Perdas (R\$ milhões)	N Ganhadores	N Perdedores	Nº Mun	% Ganhadores
AC	212	0	22	0	22	100%
AL	1.011	-81	97	5	102	95%
AM	430	-1.290	47	15	62	76%
AP	301	-47	13	3	16	81%
BA	3.998	-1.864	383	34	417	92%
CE	2.173	-479	174	10	184	95%
DF	832	0	1	0	1	100%
ES	289	-1.579	31	47	78	40%
GO	1.938	-633	167	79	246	68%
MA	2.094	-792	204	13	217	94%
MG	6.326	-3.407	744	109	853	87%
MS	431	-768	32	47	79	41%
MT	468	-1.009	66	75	141	47%
PA	2.892	-1.218	130	14	144	90%
PB	1.115	-144	215	8	223	96%
PE	2.247	-1.470	172	12	184	93%
PI	1.372	-102	212	12	224	95%
PR	4.233	-1.152	361	38	399	90%
RJ	4.191	-3.237	57	35	92	62%
RN	1.093	-211	150	17	167	90%
RO	197	-83	29	23	52	56%
RR	112	-9	10	5	15	67%
RS	4.103	-632	386	111	497	78%
SC	1.919	-940	171	124	295	58%
SE	519	-119	66	9	75	88%
SP	6.941	-29.257	480	165	645	74%
TO	439	-64	119	20	139	86%
Total	51.876	-50.588	4539	1030	5569	82%
Capitais	2.757	-21.940	16	11	27	59%
G-100	9.008	-47	106	2	108	98%
PIBpc<25K	12.305	-68	1471	24	1495	98%
Pop>80K	22.042	-40.498	290	115	405	72%

Elaboração dos autores.

As únicas UFs nas quais o percentual de municípios ganhadores é inferior a 50% são Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, o que decorre da maior perda relativa com a mudança do ICMS – a fatia desses estados no novo imposto é significativamente menor, o que acaba por impactar também a cota-parte dos municípios. Curiosamente, a fatia de Amazonas no IBS também é bem menor, mas a grande maioria dos municípios amazonenses ganha com a reforma, seja porque atualmente são sócios minoritários da cota-parte (concentrada em Manaus), seja porque ganham com a mudança no ISS.

Para se ter uma ideia do efeito redistributivo da mudança no imposto municipal, estimamos que um volume total de R\$ 36 bilhões (um terço da receita de R\$ 107 bilhões) mudaria de mãos com a substituição do ISS na origem por um IBS no destino. E dois terços dessa migração de recursos têm origem em 45 cidades muito ricas de São Paulo (grandes e pequenas), a qual é redistribuída para os demais municípios paulistas e do restante do país.

Com isso, nada menos do que 5.327 municípios brasileiros acabam sendo beneficiados com a ampliação da base de tributação proporcionada pelo IBS e sua apropriação pelas cidades em que ocorre o consumo. Em con-

trapartida, as mudanças no ICMS dividem os municípios de forma um pouco mais parelha – 3.331 ganham e 2.237 perdem, seja porque a receita agregada do imposto estadual em algumas UFs fica menor, seja porque, para muitos municípios, sua cota-parte sobre o imposto estadual encolhe com a troca do valor adicionado fiscal (VAF) – e, principalmente, dos critérios da lei estadual – pelo rateio populacional.

Na versão original das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 45 e 110, em que a população tinha peso de 60% e não 85%, o número de municípios perdedores com as mudanças no ICMS seria bem menor: 1.268. E, combinado com as mudanças no ISS, o número de perdedores caía para 605. Em outras palavras, mantida a regra anterior, 89% dos municípios (em vez de 82%) teriam ampliação da sua fatia no bolo.

Isso significa, então, que a versão anterior de rateio da cota-parte era melhor que a aprovada pela Câmara? Não, depende da ótica pela qual avaliamos o que seja melhor. Por exemplo, embora o número de municípios beneficiados fosse maior pela versão original, o percentual da população que vive em cidades beneficiadas com uma maior fatia do bolo seria menor – 61% pela versão original em comparação com 67% pelo texto aprovado.

Isso se explica porque, em geral, a troca dos critérios previstos em lei estadual pela população favorece as cidades maiores. O contrário do que ocorre, por exemplo, com a aplicação da regra de imunidade recíproca, que tende a beneficiar mais os municípios menores, onde as compras governamentais tendem a ter peso superior ao verificado em grandes cidades (comparativamente ao consumo das famílias, por exemplo, que constitui a outra parte da base tributável).⁵

Uma outra forma de avaliar se tais mudanças são positivas ou negativas é mensurar o índice de Gini, de concentração de receitas, antes e depois de cada mudança. Para tal objetivo, consideramos não só os dois impostos unificados (ICMS e ISS), mas todas as demais receitas correntes dos municípios, em quatro etapas: o modelo atual e a situação pós-mudança do ICMS e ISS para destino (1), mudança na cota-parte com troca do VAF por população e parcela fixa (2) e, finalmente, substituição dos critérios das leis estaduais pela população (3)

Como pode-se ver na tabela 3, o índice de concentração cai com todas as mudanças; ou seja, todas as três alterações previstas pela reforma tributária reduzem a desigualdade entre os municípios, embora a troca da lei estadual pela população como critério de rateio da cota-parte tenha o menor impacto entre todas as três mudanças consideradas – redução de 5% no índice de Gini.

TABELA 3
Índice de Gini das receitas municipais pós-reforma (2022)

Parâmetro	Situação	Índice	Efeito
Gini	Modelo atual	0,192	
Gini_1	Alteração destino	0,174	-9,3%
Gini_2	Alteração cota-parte VAF p/ pop	0,160	-8,4%
Gini_3	Alteração cota-parte lei p/ pop	0,152	-5,0%
Efeito acumulado das mudanças			-21,1%

Elaboração dos autores.

Em resumo, a economia política deverá definir se o que mais pesa na avaliação desse critério de rateio da cota-parte é o aumento do número de perdedores ou o aumento da proporção da população beneficiada (e a queda do Gini).

5. Uma consequência da aplicação da imunidade recíproca é que, uma vez que os municípios concentram cerca de 50% das compras governamentais do país, eles terão parte substancial da sua receita vinculada a essa base. Porém, como a reforma se baseia no princípio da neutralidade da carga tributária para as três esferas da Federação, a alíquota dos municípios sobre a base de consumo privada deve ser calibrada para baixo.

4 Resultados com regra de transição

Até aqui, estivemos analisando os efeitos redistributivos decorrentes das mudanças de regra de apropriação/distribuição dos impostos sobre o consumo entre os entes federados. Mas, como é sabido, essas mudanças serão submetidas a uma regra de transição gradual, que durará cinquenta anos, período no qual a receita dos impostos será dividida em duas partes, sujeitas a critérios de repartição diferentes, sendo:

- uma parcela decrescente das receitas será repartida de acordo com os percentuais de participação de cada estado e município no bolo tributário (média entre 2024 e 2028); e
- uma parcela crescente das receitas será distribuída de acordo com o princípio do destino e, no caso dos municípios, segundo os novos critérios de rateio da cota-parte (população principalmente).

Simplificadamente, a transição prevê que, em cinco anos, 90% da receita do IBS ainda estará sendo distribuída pela regra antiga e 10% segundo as novas regras. Esses dois percentuais irão cair e aumentar, respectivamente, 2 pontos percentuais ao ano (a.a.), de modo que, apenas no quinquagésimo ano, toda receita será integralmente entregue ao destino. Isso significa que, no meio da transição, em 25 anos, ainda teremos 50% do bolo de receitas sendo distribuído de acordo com o *status quo* atual (média de 2024 a 2028).

Note-se que, à medida que a transição vai progredindo, produzindo aumento gradual da fatia do bolo para alguns e redução para outros, a receita com o novo imposto vai aumentando quanto mais a economia estiver crescendo, gerando um efeito compensatório aos chamados “perdedores”.⁶

Além disso, o modelo prevê um fundo (seguro-receita) constituído com 3% da receita livre de IBS (ou seja, a receita não retida para distribuição segundo as regras atuais) que será repartido entre os estados e municípios que apresentarem maior perda relativa de receita, cuja receita *per capita* não exceda a três vezes a média nacional. Ou seja, um fundo que beneficia aqueles entes cuja fatia no bolo estiver caindo gradualmente em função das mudanças, excetuando o caso de municípios desproporcionalmente ricos, que terão direito de compensação, mas somente até o teto de três vezes a receita média *per capita*.

Logo, há dois efeitos atenuadores sobre a receita dos perdedores: i) o efeito proporcionado pelo crescimento da economia e das receitas, à medida que a fatia do bolo destes entes vai sendo reduzida; e ii) a compensação proporcionada pelo seguro-receita, que restringe a perda relativa a um patamar máximo igual para todos os entes federados.

Antecipando os resultados das nossas simulações, verificamos que o fundo constituído com 3% das receitas do IBS limitaria a perda máxima de participação no bolo a 27% em qualquer cenário de crescimento econômico. Concretamente, nenhum estado ou capital teria perda relativa superior a esse percentual até o último ano da transição.

Em contrapartida, a tabela 4 também mostra que nenhum estado e poucos municípios correm o risco de ter queda de arrecadação em algum momento do processo de transição. Mesmo quando consideramos um cenário mais pessimista para o crescimento econômico nas próximas décadas, de taxa média em 1,5% a.a. (ante uma média de 2,1% a.a. desde 1995), apenas 32 cidades chegariam ao final da transição com receita menor que hoje, em termos reais.

6. O termo perdedor é utilizado em três diferentes contextos neste estudo. Inicialmente, definimos como perdedores os entes cujas participações relativas (ou fatias do bolo tributário) cairiam com as mudanças. Por sua vez, também se adota o termo perdedor em duas outras dimensões: i) para se referir ao ente cuja arrecadação cai, em termos reais, durante o processo de transição; e ii) para se referir ao ente que, mesmo não tendo queda de arrecadação durante a transição, teria um nível de receita menor que sem a reforma, mesmo depois de considerarmos os possíveis efeitos de crescimento adicional do PIB.

No horizonte de vinte anos, por exemplo, no máximo treze municípios teriam perdas efetivas de arrecadação em um cenário pessimista de desempenho da economia. Em cenários mais otimistas, com economia crescendo em média 2,5% a.a. depois da reforma tributária (um pouco acima da média), nenhum município terá perdas até o trigésimo ano, e apenas cinco terão perdas até o quinquagésimo ano.⁷

TABELA 4
Número de entes com queda de receita durante a transição

Cenário pessimista - PIB crescendo 1,5% a.a.					
Período	Ano 10	Ano 20	Ano 30	Ano 40	Ano 50
Estados	-	-	-	-	-
Municípios	4	13	28	32	32
Cenário otimista - PIB crescendo 2,5% a.a.					
Período	Ano 10	Ano 20	Ano 30	Ano 40	Ano 50
Estados	-	-	-	-	-
Municípios	-	-	-	3	5

Elaboração dos autores.

Note-se que tais cenários de crescimento econômico utilizados nas projeções não embutem, a princípio, nenhuma premissa sobre qual seria o impacto da reforma tributária sobre o crescimento econômico, utilizando-se para fins meramente ilustrativos: apresentar possíveis trajetórias para as receitas individuais de cada ente e demonstrar que, mesmo sob hipóteses pessimistas, a regra de transição evita que 99% das cidades brasileiras tenham “perdas absolutas” (e para o 1% restante transfere-se esse risco para algumas décadas à frente).

Contudo, além de limitar as perdas relativas de receita e evitar queda de arrecadação por meio de mudanças graduais nos critérios de apropriação/distribuição das receitas, a transição também pode transformar alguns perdedores (em termos relativos) em ganhadores (na comparação com o cenário contrafactual sem reforma do sistema tributário). Isso significa que é possível que parte dos estados e municípios com alguma perda relativa (produzida pelos efeitos redistributivos já detalhados) também saia ganhando, dependendo das hipóteses que façamos sobre quanto a mais o PIB e as receitas crescerão depois da reforma.

Embora seja quase um consenso, evidenciado por estudos com diferentes metodologias, que a reforma tem o potencial de aumentar a produtividade da economia e acelerar o crescimento do PIB, há incertezas sobre a magnitude dos impactos e suas diferenças setoriais e regionais. Como assinalamos na primeira versão da *Nota Técnica*, foge ao seu escopo analisar os estudos sobre o tema, mas cabe destacar que seus resultados diferem pelas metodologias empregadas e principalmente pela amplitude de fatores condicionantes da produtividade que foram considerados nas estimativas. Estudos que desconsideram determinados vetores positivos da reforma tributária sobre a produtividade, por impossibilidade de incorporar endogenamente no modelo, tendem naturalmente a subestimar o impacto total.

Diante das incertezas, reiteramos a opção por considerar – como da primeira vez – três distintas hipóteses de impacto acumulado sobre o PIB (4%, 12% e 20% diluídos em duas décadas) a fim de comparar as projeções de receita com e sem reforma tributária durante os cinquenta anos da transição.

Antes disso, porém, apresentamos na tabela 5 as projeções de receitas para os estados sob os mesmos dois cenários de crescimento econômico utilizados anteriormente. Pode-se ver mais uma vez que, mesmo sob um cenário pessimista de crescimento do PIB, nenhuma UF teria queda de arrecadação. Em função do seguro-receita, que limita as perdas relativas, os estados com pior trajetória nos dois cenários econômicos são Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – todos com taxas de crescimento de 0,9% e 1,9% ante as médias nacionais de 1,5% e 2,5%.

7. Os cenários pessimistas e otimistas foram construídos prevendo crescimentos de, respectivamente, 1,7% e 2,7% a.a. nos primeiros vinte anos posteriores à reforma, e 1,4% e 2,4% nos trinta anos seguintes.

TABELA 5

Receita líquida dos estados projetada para o período de transição

(Em R\$ milhões e % de crescimento)

UF	População	Ano base	Ano 50 da transição c/ PIB crescendo...		Taxa média crescimento receita	
			1,5 (a.a.)	2,5% (a.a.)	1,5% (a.a.)	2,5% (a.a.)
AC	830.026	1.075	2.543	4.151	1,7%	2,7%
AL	3.127.511	3.856	9.286	15.160	1,8%	2,8%
AM	3.941.175	8.406	13.088	21.367	0,9%	1,9%
AP	733.508	812	2.430	3.967	2,2%	3,2%
BA	14.136.417	20.120	42.482	69.351	1,5%	2,5%
CE	8.791.688	10.420	23.947	39.093	1,7%	2,7%
DF	2.817.068	10.731	31.976	52.201	2,2%	3,2%
ES	3.833.486	10.002	15.573	25.423	0,9%	1,9%
GO	7.055.228	14.663	29.406	48.005	1,4%	2,4%
MA	6.775.152	7.005	15.899	25.954	1,7%	2,7%
MG	20.538.718	42.529	84.095	137.283	1,4%	2,4%
MS	2.756.700	8.471	13.190	21.532	0,9%	1,9%
MT	3.658.813	11.846	18.444	30.109	0,9%	1,9%
PA	8.116.132	11.984	27.057	44.170	1,6%	2,6%
PB	3.974.495	4.645	10.736	17.526	1,7%	2,7%
PE	9.054.988	12.903	25.544	41.700	1,4%	2,4%
PI	3.269.200	3.527	9.964	16.266	2,1%	3,1%
PR	11.443.208	25.596	59.437	97.030	1,7%	2,7%
RJ	16.054.524	31.690	78.507	128.162	1,8%	2,8%
RN	3.302.406	4.335	11.012	17.977	1,9%	2,9%
RO	1.581.016	3.610	6.426	10.491	1,2%	2,2%
RR	636.303	956	1.896	3.096	1,4%	2,4%
RS	10.880.506	26.146	58.887	96.132	1,6%	2,6%
SC	7.609.601	20.727	41.332	67.474	1,4%	2,4%
SE	2.209.558	2.754	6.560	10.709	1,8%	2,8%
SP	44.420.459	122.562	232.816	380.069	1,3%	2,3%
TO	1.511.459	2.686	5.972	9.750	1,6%	2,6%

Elaboração dos autores.

O diferencial de 0,6% a.a. entre o crescimento médio e o crescimento das quatro UFs indica quanto deveria ser o impacto mínimo da reforma tributária sobre o PIB para que suas receitas empatassem com aquelas que seriam obtidas no cenário contrafactual, sem ocorrência da reforma; ou seja, sem as perdas relativas produzidas pelo efeito redistributivo das mudanças sobre as receitas dos estados supracitados.

O cenário otimista, em que o PIB tem um crescimento adicional de 20%, garante com folga esse “diferencial” nas duas primeiras décadas da transição, quando devem ocorrer justamente os impactos positivos da reforma sobre o PIB (0,92% a.a. por duas décadas), mas não é suficiente para manter a receita acima do que estaria sem a reforma até o final da transição.

No cenário conservador da reforma, em que o crescimento adicional do PIB é de 12%, a receita dos quatro estados perdedores (AM, ES, MT e MS) supera ou empata com aquela que seria obtida sem a reforma até o vigésimo ano da transição. Depois disso, a receita “com reforma” passa a ser menor que a receita “sem reforma”.

Em outras palavras, embora as quatro UFs cheguem ao final da transição com uma receita menor do que teriam na hipótese de não realização da reforma, durante um período inicial da transição (de até três décadas, dependendo de quanto seja o impacto da reforma sobre o PIB) podem inclusive ter ganhos de arrecadação, como demonstrado na tabela 6.

Nela são apresentadas as diferenças percentuais entre a receita com e sem reforma para os três distintos cenários de impacto sobre o PIB já mencionados e para três distintos momentos da fase de transição – no ano 20, no

ano 30 e no ano 50. No cenário pessimista, em que o impacto da reforma sobre o PIB fosse mínimo (4%), seis estados já estariam perdendo no vigésimo ano da transição, ou seja, registrando uma receita menor que teriam sem a reforma, mas essa perda seria de no máximo 7% – e, como dito, em um cenário absolutamente pessimista, que não considera os ganhos de produtividade produzidos pela reforma.

TABELA 6

Diferença entre a receita com e sem reforma, com base em três cenários de impacto sobre o PIB

(Em %)

UF	Impacto mínimo (+4%)			Impacto conservador (+12%)			Impacto otimista (+20%)			
	Ano 20	Ano 30	Ano 50	Ano 20	Ano 30	Ano 50	Ano 20	Ano 30	Ano 50	
Estados	AC	9%	11%	16%	17%	19%	24%	25%	28%	33%
	AL	9%	12%	18%	18%	21%	27%	26%	29%	35%
	AM	-7%	-12%	-24%	0%	-5%	-18%	7%	1%	-12%
	AP	21%	29%	46%	30%	39%	57%	39%	49%	68%
	BA	4%	3%	3%	11%	11%	11%	19%	19%	19%
	CE	7%	9%	12%	15%	17%	21%	23%	25%	29%
	DF	21%	29%	46%	30%	39%	57%	39%	48%	68%
	ES	-7%	-12%	-24%	0%	-5%	-18%	7%	1%	-12%
	GO	2%	0%	-2%	9%	8%	5%	17%	16%	13%
	MA	7%	8%	11%	15%	16%	19%	23%	24%	28%
	MG	1%	0%	-3%	9%	7%	4%	16%	15%	11%
	MS	-7%	-12%	-24%	0%	-5%	-18%	7%	1%	-12%
	MT	-7%	-12%	-24%	0%	-5%	-18%	7%	1%	-12%
	PA	6%	8%	10%	15%	16%	19%	23%	24%	27%
	PB	8%	9%	13%	16%	18%	21%	24%	26%	30%
	PE	1%	0%	-3%	9%	7%	4%	16%	15%	11%
	PI	18%	24%	38%	26%	34%	48%	35%	43%	59%
	PR	8%	10%	13%	16%	18%	22%	24%	26%	31%
	RJ	11%	14%	21%	19%	23%	30%	28%	31%	39%
	RN	12%	16%	24%	20%	25%	33%	29%	34%	43%
RO	-3%	-6%	-13%	4%	1%	-6%	12%	8%	0%	
RR	1%	0%	-3%	9%	7%	4%	16%	15%	12%	
RS	6%	8%	10%	14%	16%	18%	22%	24%	27%	
SC	1%	0%	-3%	9%	8%	5%	17%	15%	12%	
SE	9%	11%	16%	17%	20%	25%	25%	28%	34%	
SP	-1%	-3%	-7%	7%	5%	0%	15%	12%	7%	
TO	6%	7%	9%	14%	15%	17%	22%	23%	25%	
Total	4%	4%	4%	12%	12%	12%	20%	20%	20%	

Elaboração dos autores.

Por sua vez, no cenário conservador, nenhum estado estaria perdendo no vigésimo ano da transição, mas quatro estariam perdendo um pouco (-5%) no trigésimo ano – número que subiria para seis até o quinquagésimo ano (inclusive São Paulo, cuja diferença registrada na tabela é de 0% em valores arredondados). Por fim, no cenário otimista, somente ao final da transição teríamos os quatro estados (AM, ES, MT e MS) registrando perda de 12%.

Quer dizer que em um horizonte de tempo razoável, como os vinte primeiros anos da reforma tributária, é possível garantir que nenhum estado terá um resultado para sua arrecadação significativamente pior do que seria observado sem a reforma, sendo inclusive mais provável (sob cenários que incorporem os ganhos de produtividade da reforma) que todos os estados tenham maiores ou menores ganhos nas duas primeiras décadas da transição.

O mesmo exercício de projeção e comparação entre as receitas com e sem reforma, para diferentes cenários de impacto sobre o PIB, foi feito para os municípios, e seus resultados sintéticos encontram-se na tabela 7. Nela apresenta-se o número de municípios, por UF, em que a receita com reforma estaria menor que a receita sem reforma em algum momento da transição.

Até o vigésimo ano da transição, em que o efeito redistributivo ainda é parcial, o percentual de perdedores é baixíssimo (2% e 1%, respectivamente) nos cenários conservador e otimista e baixo (15%) no cenário em que o PIB teria o mínimo impacto positivo. Lembrando que, sem a transição, o percentual de perdedores chegava a 18%.

No quinquagésimo ano, em que a transição terá se encerrado, com os efeitos redistributivos na plenitude, o efeito compensatório do crescimento econômico perde um pouco de força e o número de municípios perdedores cresce, chegando a 14% no cenário conservador e 12% no cenário otimista. Mas note-se que estamos falando de cinco décadas, a contar de 2029, quando se inicia a transição para o novo modelo tributário.

TABELA 7

Número de casos em que a receita municipal seria menor que a projetada sem a reforma, para diferentes cenários econômicos

UF	Qt.Municípios	Impacto mínimo (+4%)			Impacto conservador (+12%)			Impacto otimista (+20%)		
		Ano 20	Ano 30	Ano 50	Ano 20	Ano 30	Ano 50	Ano 20	Ano 30	Ano 50
AC	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AL	102	3	3	5	0	3	3	0	0	3
AM	62	11	13	14	1	6	10	1	1	6
AP	16	3	3	3	1	3	3	1	1	3
BA	417	31	32	34	5	26	31	5	5	26
CE	184	8	10	10	1	7	8	1	1	8
ES	78	36	41	45	0	25	35	0	0	26
GO	246	65	70	75	8	43	61	7	8	49
MA	217	13	13	13	1	11	13	0	1	11
MG	853	94	100	107	19	80	91	15	18	82
MS	79	40	45	47	7	34	40	4	6	35
MT	141	59	63	73	12	49	59	6	11	50
PA	144	12	13	14	1	11	12	1	1	11
PB	223	7	8	8	0	6	7	0	0	6
PE	184	11	12	12	1	8	10	1	1	8
PI	224	11	12	12	1	11	11	1	1	11
PR	399	24	31	35	3	16	24	3	3	18
RJ	92	30	33	35	8	22	30	5	8	24
RN	167	17	17	17	4	14	17	1	4	14
RO	52	19	21	23	1	14	17	1	1	15
RR	15	4	5	5	0	2	3	0	0	3
RS	497	84	94	104	11	58	80	6	11	62
SC	295	96	114	121	14	70	94	7	12	75
SE	75	8	9	9	0	7	8	0	0	7
SP	645	134	149	162	27	96	125	14	26	102

Elaboração dos autores.

Por duas décadas, a combinação entre impactos positivos da reforma tributária sobre o PIB e regra de transição deve restringir o universo de perdedores a uma centena de cidades, e a ampla maioria delas não deve ter queda de arrecadação, mas apenas crescimento inferior ao que teriam na ausência das mudanças tributárias, essenciais para o país.

No anexo apresentamos a lista das cidades que correm o risco de ter queda de arrecadação. São, em geral, sedes de refinaria de petróleo ou hidrelétricas (como São Francisco do Conde/BA, São Gonçalo do Rio Abaixo/MG,

Paulínia/SP e Alto Horizonte/GO), que hoje concentram um volume desproporcional de receitas de ICMS em decorrência do critério de rateio pelo VAF. Pelas regras de transição, estas cidades terão um tempo razoável de adaptação à nova realidade, sem riscos de queda abrupta de receita.

No entanto, quem são os ganhadores? Como destacado inicialmente, as cidades mais pobres, sejam pequenas ou grandes, são as mais beneficiadas com a reforma tributária.

A tabela 8 identifica as grandes cidades, com mais de 80 mil habitantes, que mais seriam favorecidas com o novo modelo tributário-federativo. Como se vê, são cidades pobres ou cidades-dormitório, muitas delas localizadas nas regiões metropolitanas ou, no caso de Goiás, no entorno da cidade de Brasília (Distrito Federal).

TABELA 8

Receita atual e futura das grandes cidades que mais ganham com a reforma tributária

(Em R\$ milhões e % a.a. de crescimento)

UF	Nome	População	Ano base	Ano 50 da transição c/ PIB crescendo...		Taxa média crescimento receita	
				1,5 (a.a.)	2,5% (a.a.)	1,5% (a.a.)	2,5% (a.a.)
GO	Novo Gama	103.804	11	197	321	5,9%	6,9%
PA	Cametá	134.184	16	215	350	5,3%	6,3%
GO	Águas Lindas de Goiás	225.671	31	410	670	5,3%	6,3%
GO	Cidade Ocidental	91.767	16	176	288	4,9%	5,9%
PA	Bragança	123.082	19	203	332	4,9%	5,9%
GO	Valparaíso de Goiás	198.861	39	397	648	4,8%	5,8%
PA	Abaetetuba	158.188	26	259	423	4,7%	5,7%
PA	Breves	106.968	16	154	251	4,6%	5,6%
MA	Paço do Lumiar	145.643	21	191	312	4,5%	5,5%
PR	Sarandi	118.455	28	254	415	4,5%	5,5%
GO	Planaltina	105.031	23	202	330	4,4%	5,5%
MA	São José de Ribamar	244.579	37	318	519	4,4%	5,4%
RS	Alvorada	187.315	55	465	760	4,4%	5,4%
MG	Esmeraldas	85.594	19	157	256	4,3%	5,3%
MA	Barra do Corda	84.532	15	115	188	4,1%	5,1%
RJ	Magé	228.127	69	509	831	4,1%	5,1%
SP	Francisco Morato	165.139	53	371	606	4,0%	5,0%
PR	Almirante Tamandaré	119.825	43	290	473	3,9%	4,9%
RJ	Mesquita	167.128	59	399	652	3,9%	4,9%
MA	Pinheiro	84.614	17	112	182	3,9%	4,9%
RJ	São Gonçalo	896.744	298	1.993	3.253	3,9%	4,9%
SC	Camboriú	103.074	42	268	438	3,8%	4,8%
RJ	São João de Meriti	440.962	142	906	1.479	3,8%	4,8%
RJ	Nilópolis	146.774	54	341	557	3,7%	4,8%
MA	Codó	114.269	24	144	235	3,7%	4,7%
MA	Chapadinha	81.386	16	97	159	3,7%	4,7%
RS	Viamão	224.116	98	588	961	3,6%	4,7%
MG	Ribeirão das Neves	329.794	109	646	1.054	3,6%	4,6%
PE	Camargibe	147.771	40	234	382	3,6%	4,6%
PE	São Lourenço da Mata	111.243	27	156	254	3,6%	4,6%
BA	Serrinha	80.435	23	126	206	3,5%	4,5%
SP	Itanhaém	112.476	56	304	496	3,5%	4,5%
RJ	Belford Roxo	483.087	178	964	1.574	3,4%	4,5%
RJ	Nova Iguaçu	785.882	307	1.647	2.688	3,4%	4,4%
RJ	Japeri	96.289	39	208	339	3,4%	4,4%
SP	Carapicuíba	387.121	179	948	1.548	3,4%	4,4%
CE	Itapipoca	131.123	35	185	302	3,4%	4,4%
PR	Colombo	232.056	103	539	879	3,4%	4,4%
PR	Fazenda Rio Grande	148.873	66	341	557	3,3%	4,4%
RJ	São Pedro da Aldeia	104.029	51	263	429	3,3%	4,4%
Sub-total		8.036.011	2.501	16.291	26.595	3,8%	4,8%
Brasil		203.059.345	238.433	529.928	865.101	1,6%	2,6%

Elaboração dos autores.

As quarenta cidades listadas concentram 4% da população brasileira, mas apenas 1% da receita atual de ISS e da cota-parte de ICMS. Com a reforma, as receitas dessas cidades terão crescimento médio anual três vezes maior que a média de expansão do PIB, chegando a 3,1% do bolo tributário municipal em cinquenta anos.

Trata-se de um longo processo de transição, ao final do qual as distorções atuais (caracterizadas pelas grandes diferenças de receita *per capita* entre os municípios mais ricos e mais pobres, como demonstrado na tabela 9) serão gradualmente reduzidas, beneficiando enormes contingentes de população hoje carentes de serviços públicos básicos.

TABELA 9

Comparação entre as maiores e menores receitas municipais per capita (ISS+ICMS) antes e depois da reforma
(Em R\$ milhões e % a.a. de crescimento)

UF	Mais ricos		Mais pobres		Pré-reforma	Pós-reforma
	Município	ReceitaPC	Município	ReceitaPC	Max/Min	Max/Min
AC	Rio Branco	781	Tarauacá	328	2,4	1,4
AL	Pilar	2.664	Satuba	182	14,6	2,5
AM	Presidente Figueiredo	4.260	Iranduba	284	15,0	2,1
AP	Pedra Branca do Amapari	4.296	Porto Grande	293	14,6	2,5
BA	São Francisco do Conde	17.064	Muritiba	200	85,4	4,6
CE	São Gonçalo do Amarante	3.886	Viçosa do Ceará	148	26,2	2,6
ES	Vitória	3.469	Piúma	391	8,9	2,1
GO	Alto Horizonte	12.438	Santo Antônio do Descoberto	98	127,1	4,2
MA	Santo Antônio dos Lopes	4.526	Turilândia	105	43,1	6,6
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	13.422	Esmeraldas	227	59,1	5,3
MS	Jateí	7.070	Ladário	580	12,2	3,5
MT	Santa Rita do Trivelato	7.982	Arenápolis	645	12,4	3,7
PA	Vitória do Xingu	7.752	Cametá	121	63,8	9,0
PB	Alhandra	3.025	Aroeiras	149	20,3	2,5
PE	Ipojuca	6.505	Brejo da Madre de Deus	147	44,2	2,4
PI	São Gonçalo do Gurguéia	4.544	Madeiro	97	47,1	2,9
PR	Ortigueira	4.801	Sarandi	238	20,2	3,1
RJ	São João da Barra	5.188	Magé	302	17,2	4,8
RN	Guamaré	10.734	Extremoz	137	78,1	4,6
RO	Pimenteiras do Oeste	7.050	Ouro Preto do Oeste	698	10,1	3,0
RR	São João da Baliza	1.365	Rorainópolis	417	3,3	1,6
RS	Triunfo	6.882	Alvorada	293	23,5	3,0
SC	Itá	5.192	Balneário Arroio do Silva	389	13,4	2,4
SE	Rosário do Catete	3.391	Itabaianinha	218	15,5	2,0
SP	Paulínia	11.956	Francisco Morato	321	37,3	6,3
TO	Lajeado	4.810	Axixá do Tocantins	172	28,0	3,2
Brasil	São Francisco do Conde	17.064	Madeiro	97	176,8	13,7

Elaboração dos autores.

5 Conclusão

Esta *Nota Técnica* contribui com o debate atual da reforma tributária ao demonstrar que as mudanças no sistema tributário têm impactos positivos significativos que extrapolam a dimensão econômica, como é o caso dos efeitos redistributivos na Federação decorrentes da aplicação do princípio do destino e da substituição de alguns dos atuais critérios de distribuição de receitas, sobretudo na esfera municipal.

Em termos quantitativos, as simulações indicam que pelo menos 60% dos estados e 82% dos municípios ganham com a reforma, percentuais estes que se ampliam quando considerados os impactos positivos sobre o PIB e, indiretamente, sobre o bolo de receitas tributárias.

Por sua vez, a redução gradual de desigualdade, principalmente pela ampliação das receitas dos municípios mais pobres, em todos os cantos do Brasil, deve ter impacto ainda imensurável sobre o bem-estar de suas populações, com possíveis desdobramentos sobre o ambiente econômico a serem detectados nas próximas décadas.

Anexo

TABELA A.1

Lista das 32 cidades que correriam risco de queda de arrecadação no cenário mais pessimista

UF	Nome	Ano 0	Ano 10	Ano 20	Ano 30	Ano 40	Ano 50	Taxa média anual cresc.
BA	São Francisco do Conde	644	638	608	530	415	254	-1,8%
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	159	158	151	132	104	66	-1,7%
GO	Alto Horizonte	76	75	72	64	52	34	-1,6%
SP	Paulínia	1.322	1.327	1.291	1.161	965	683	-1,3%
RN	Guamaré	164	166	164	150	129	98	-1,0%
MG	Alvorada de Minas	37	38	37	34	30	23	-0,9%
SP	Barueri	2.789	2.767	2.642	2.308	1.817	1.760	-0,9%
MG	Cachoeira Dourada	24	24	24	22	19	15	-0,8%
MG	Itatiaiuçu	105	105	102	91	75	72	-0,7%
MG	Indianópolis	50	50	48	43	36	34	-0,7%
MT	Santa Rita do Trivelato	26	27	26	24	21	18	-0,7%
RO	Pimenteiras do Oeste	15	16	16	15	14	12	-0,5%
PA	Canaã dos Carajás	539	553	554	521	466	429	-0,5%
RS	Triunfo	189	191	188	172	147	153	-0,4%
MG	Jeceaba	45	47	47	46	42	37	-0,4%
MG	Rio Doce	17	17	16	15	13	14	-0,4%
PE	Ipojuca	644	644	622	555	518	550	-0,3%
GO	Perolândia	19	20	19	18	16	16	-0,3%
SP	Louveira	327	339	344	329	303	288	-0,3%
MG	Araporã	53	54	54	52	47	47	-0,2%
SP	Sandovalina	23	24	24	24	23	20	-0,2%
MS	Paraíso das Águas	36	37	38	38	36	32	-0,2%
RS	Aratiba	40	41	41	39	36	36	-0,2%
MG	Extrema	321	331	333	315	284	297	-0,2%
BA	Madre de Deus	111	111	108	98	97	103	-0,1%
MG	Tapira	25	25	26	24	22	23	-0,1%
MS	Selvíria	48	49	48	45	43	45	-0,1%
MG	Catas Altas	32	33	33	32	29	30	-0,1%
MG	Congonhas	309	313	308	282	277	294	-0,1%
GO	Ouvidor	42	43	44	41	38	40	-0,1%
MS	Alcinópolis	28	29	30	30	29	27	-0,1%
SP	Cubatão	633	648	647	606	588	626	0,0%

Elaboração dos autores.

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

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.
