

Reforma Tributária

Impactos sobre crescimento e partilha federativa

Sérgio Wulff Gobetti

Brasília, 21/03/2023

Introdução

- Coluna vertebral da reforma: unificação da base tributária de consumo entre bens e serviços e aplicação do princípio do destino.
 - ✓ Manutenção carga tributária e participação relativa dos três entes federados inalterada.
- Impactos positivos da reforma tributária em três dimensões:
 - ✓ Econômico-empresarial: eficiência e produtividade
 - ✓ Sócio-econômico: menor regressividade e maior PIB
 - ✓ Federativa: menor desigualdade regional e intra-municipal

Mitos e realidade

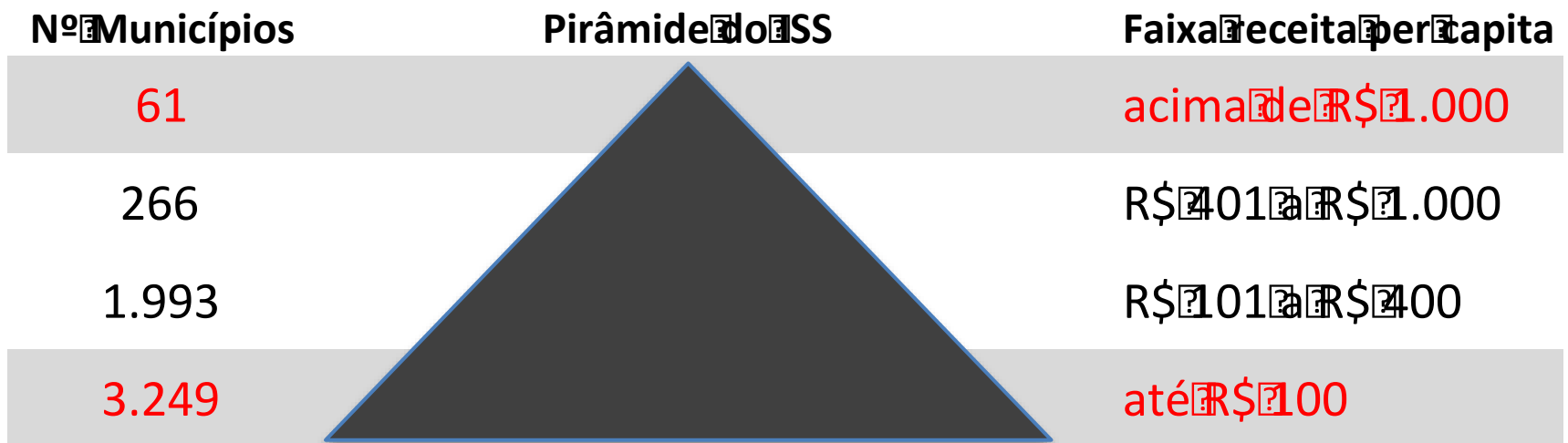
- É verdade que o ISS tende a crescer mais do que o ICMS?
 - ✓ Análise baseada nos dados do IBGE (TRU) mostra que não.
 - ✓ Confusão sobre PIB de serviços vs. base do ISS.
 - ✓ Zona cinzenta entre ICMS e ISS não interessa a ninguém.

Comparação de bases teóricas e receitas de ICMS e ISS em valores e em taxas médias anuais:

Itens	2010	2019	2020	2021	Var. 2010-19	Var. 2019-21	Var. 2010-21
VA Agro	159.932	110.714	140.085	198.128	7,7%	38,7%	12,7%
VA Indústria	104.158	1385.804	1321.892	1636.789	4,9%	8,7%	5,5%
VA Serviços	238.750	660.166	689.305	153.993	8,5%	5,2%	7,9%
PIB	885.847	1389.131	1467.616	1679.490	7,4%	8,4%	7,6%
VA ICMS	748.521	1022.455	1140.398	1903.482	6,3%	13,6%	7,6%
VA ISS	18.455	1986.722	1925.943	2074.808	9,0%	2,2%	7,7%
Base ICMS (TRU)	1079.549	1988.645	n.d.	n.d.	7,5%	n.d.	n.d.
Base ISS (TRU)	1530.890	2916.681	n.d.	n.d.	7,4%	n.d.	n.d.
Receita ICMS	268.134	510.491	523.209	555.674	7,4%	13,3%	8,5%
Receita ISS	12.319	11.806	11.858	118.013	9,3%	10,7%	9,5%

Autonomia federativa

- O falso debate sobre redução da autonomia federativa no modelo de IVA dual.
 - ✓ Que autonomia é essa em que a imensa maioria dos municípios não arrecada nem 100 reais por habitante-ano?
 - ✓ Competência tributária pressupõe ter base para tributar, e a regra-matriz do ISS limita isso, ao restringir o poder de tributar ao local do estabelecimento prestador.



Concentração econômica?

- As gritantes diferenças de arrecadação do ISS não se explicam apenas por fatores econômicos, como se vê abaixo....

Variável	Proporção do total	
	Ricos (Top 61)	Pobres (N=3160)
Receita ISS	43%	3%
VA Serviços	27%	7%
PIB	21%	10%
População	12%	25%

- Apenas 2 ou 3 capitais estão entre as 61 cidades mais ricas de ISS, com receita per capita superior a R\$ 1.000.
- A cidade de São Paulo, por exemplo, detém 25% do ISS de todo país, 10% do PIB e 6% da população.

Por falar nisso...

- Na maioria dos casos, os municípios mais ricos em ISS+ICMS pc (per capita) sediam bancos ou empresas prestadoras de serviço ou refinarias de petróleo e usinas hidrelétricas.
- Em média, esses municípios também possuem um FPM alto, pois são em geral pequenos e não grandes, ao contrário do que se imagina.

Receita per capita dos municípios pobres e ricos em ISS/ICMS...						
Cidades	ISS+ICMS pc	Quantidade	Capitais	ISS+ICMS	FPM	RCL
Pobres	X<800	3.086	9	423	1.177	3.265
Medianos	800<X<3K	2.311	17	1.402	1.761	5.266
Ricas	X>3K	171	0	4.338	2.511	10.591
Total		5568	26	949	1.460	4.320

Por falar nisso...

- Quem são os municípios mais ricos em ISS+ICMS?
 - ✓ Maiores receitas per capita são de cidades com 25 mil hab (média)

UF	Municípios	População	2018	2021
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	11.114	7.402	14.621
BA	São Francisco do Conde	40.664	9.118	13.917
RN	Guamaré	16.261	11.522	11.721
SP	Paulínia	114.508	8.625	10.419
GO	Alto Horizonte	6.796	9.301	9.544
MG	Jeceaba	4.795	7.122	9.324
SP	Barueri	279.704	6.904	8.677
PA	Canaã dos Carajás	39.103	2.360	8.419
MG	Extrema	37.649	4.120	7.868
PA	Jacareacanga	6.952	2.100	7.257
RS	Pinhal da Serra	1.896	4.091	7.208
MG	Araporã	6.992	4.972	6.864
MS	Selvíria	6.555	3.476	6.761
AM	Japurá	1.755	2.451	6.469
RS	Aratiba	6.145	4.010	6.423
RO	Pimenteiras do Oeste	2.127	3.664	6.320
SC	Piratuba	3.637	3.825	6.314
PA	Vitória do Xingu	15.421	3.316	6.203
RN	São Bento do Norte	2.687	2.775	6.109
PE	Ipojuca	99.101	5.164	5.978



UF	Municípios	População	2018	2021
SP	Louveira	51.007	5.147	5.938
MG	Cachoeira Dourada	2.720	3.694	5.763
PR	Ortigueira	21.783	1.578	5.721
SP	Gavião Peixoto	4.841	3.258	5.633
GO	Ouvidor	6.895	3.080	5.533
MT	Santa Rita do Trivelato	3.602	2.987	5.518
MG	Indianópolis	7.009	2.202	5.458
MS	Jateí	4.015	3.643	5.415
RJ	São João da Barra	36.731	3.407	5.363
GO	Perolândia	3.156	3.667	5.357
MG	Itatiaiuçu	11.354	1.932	5.285
GO	Davinópolis	2.094	3.936	5.242
MT	Campos de Júlio	7.245	3.486	5.184
RS	Muitos Capões	3.184	3.316	5.167
RS	Triunfo	30.159	5.611	5.139
MS	Paraíso das Águas	5.751	3.713	5.068
MG	Alvorada de Minas	3.605	2.445	4.975
MG	Conceição do Mato Dentro	17.438	2.463	4.848
TO	Lajeado	3.199	5.610	4.819
SP	Sandovalina	4.405	3.700	4.816

Como a reforma muda isso?

- A ampliação da base de consumo e aplicação do princípio do destino vão produzir uma repartição mais equânime da receita.
 - ✓ Municípios mais pobres e Estados de menor PIB per capita terão sua fatia no bolo ampliada, mas de modo gradual, devido à regra de transição.
- Os municípios terão sua fatia no bolo alterada por duas razões:
 1. Substituição do ISS na origem pelo IBS no destino. Nesse ponto, 5.251 municípios (94%) ganham.
 2. Mudança no critério da cota-parte do IBS, que passará a ser distribuído com base na população (60%) e em partes iguais (5%), além dos critérios definidos em lei estadual (35%).
- O impacto efetivo sobre as finanças de cada ente federativo dependerá de dois fatores:
 - ✓ O efeito de ampliação/redução da fatia do bolo em decorrência da substituição do ISS e do ICMS por um IVA no destino.
 - ✓ O efeito da reforma tributária sobre o crescimento econômico, que possibilitará uma transição em que quase todos ganham e ninguém sofre queda de receita.

Impactos redistributivos

- Modelo de simulação baseado no censo do IBGE (renda) e da POF/TRU para se chegar à participação relativa de cada estado e cada município na base de consumo tributável.
- Análise estática (sem regra de transição e crescimento da economia) mostra que cerca de 85% dos municípios (64% da população) ganhariam com a reforma.
- O Índice de Gini (desigualdade) mostra desconcentração de 22% das receitas municipais pós-reforma.

Quantos municípios aumentam sua fatia no bolo?	Grupos	Nº Aumentam	% total	Nº Reduzem	% total	Total
	Universo	4745	85,2%	823	14,8%	5568
	Capitais	13	48,1%	14	51,9%	27
	G-100	104	96,3%	4	3,7%	108
	PIBpc<20K	1222	98,5%	18	1,5%	1240
	Pop>80K	277	66,6%	139	33,4%	416
Índice de Gini (RCL)		0,209	→	0,162	Δ = -22%	

Regra de transição

- A regra de transição e o crescimento econômico permitem suavizar o impacto redistributivo ao longo do tempo, evitando que nenhum ente perca receita.
- Hipótese de duas regras de transição paralelas: uma para extinção do ISS e ICMS e substituição pelo IBS; outra de 40 anos (20+20) para a partilha federativa.
 - Nos primeiros 20 anos, o valor real da receita (ISS+ICMS) será mantido para todos entes, sendo aplicadas as novas regras (princípio destino/população) apenas sobre a parcela da receita que crescer acima da inflação.
 - Do ano 21 ao 40, uma fração decrescente da receita atual (95%-90%-85%-80%...) permanecerá sendo distribuída proporcionalmente à “regra atual”.
 - Por fim, um fundo de compensação de perdas forneceria um seguro adicional para cidades que mais perdem fatia no bolo.

Qual impacto sobre PIB?

- Diferentes estudos são unânimes em reconhecer os efeitos positivos da reforma sobre o crescimento econômico.
 - ✓ Podemos não ter certeza sobre a magnitude dos impactos, mas que eles existirão é consenso entre economistas de diferentes matizes.
 - ✓ Para simular os efeitos da regra de transição, partimos dos três cenários alternativos estimados no estudo dos professores da UFMG (Edson Domingues e Débora Freire).

	Base (sem reforma)	Taxa de crescimento anual com reforma (15 anos)		
		Conservador	Mediano	Otimista
		(+) Efeito 0,4%	(+) Efeito 1,6%	(+) Efeito 2,0%
PIB	2,1%	2,4%	2,9%	3,4%
PIB adicional anual		0,3%	0,7%	1,2%
Agropecuária	3,6%	3,8%	4,3%	4,8%
Indústria	1,2%	1,8%	2,3%	2,8%
Serviços	2,3%	2,5%	2,9%	3,4%

Transição + crescimento

- O maior crescimento do PIB, mesmo em cenário mais conservador, compensa a redução da fatia do bolo da maioria dos estados e municípios.

Cenário de PIB	Base	(+) Efeito 4%	(+) Efeito 11,6%	(+) Ef. 20%
Cresc. adicional anual / Base até ano 15		0,3%	0,7%	1,2%
Estados	Ganham 3%	17	16	22
	Neutro	1	11	5
	Perdem	9	0	0
Municípios	Ganham 3%	4.261	4.626	5.065
	Neutro	760	822	419
	Perdem	547	120	84
Capitais	Ganham 3%	4	10	18
	Neutro	14	16	8
	Perdem	8	0	0
% municípios que não perdem	90%	98%	98%	99%
% população que ganha	64%	70%	98%	99%
Ganho de receita (R\$ milhões)	0	509.184	1.480.318	2.504.941

Transição + crescimento

- Além do impacto direto sobre receita de IBS, maior PIB vai gerar ganhos de FPM e IPTU/ITBI...
- O número de potenciais perdedores vai se restringir a poucas cidades que hoje possuem uma receita desproporcionalmente alta, e essa “perda” (comparada ao cenário sem reforma) vai ser suavizada no tempo.

Resultado diferencial da reforma com efeitos indiretos sobre FPM e IPTU/ITBI:

PIB	Base	(+) Efeito 4%	(+) Efeito 11,6%	(+) Ef. 20%
Crescimento adicional anual sobre base até ano 15		0,3%	0,7%	1,2%
Ganham > 3%	4.261	4.796	5.415	5.488
Municípios Neutro	760	664	82	33
Perdem	547	108	71	47
Ganho de IBS (R\$ milhões)	0	238.100	574.122	928.718
Ganho FPM+IPTU+ITBI (R\$ milhões)	0	79.999	231.341	389.371

Resumo da ópera

- Há 30 anos o Brasil busca aprovar uma reforma que institua um IVA mais moderno: é hora do interesse nacional ser colocado em primeiro lugar.
- A reforma elimina uma série de distorções do nosso sistema tributário e federativo, proporcionando mais eficiência e justiça, no plano econômico, social e federativo.
- A reforma beneficia as regiões menos desenvolvidas e os municípios mais pobres (grandes ou pequenos), sem prejudicar os mais ricos, por meio de uma regra de transição suave, que possibilita distribuir os frutos do crescimento econômico entre todos.
- Os ganhos econômicos da reforma serão tanto maiores quanto menores forem os desvios em relação ao IVA ideal.