

# Reforma tributária: um diagnóstico necessário para desmistificar possíveis inverdades que venham a ser propaladas em ano eleitoral

---

Sérgio Wulff Gobetti

## Resumo

O presente texto faz uma análise da reforma da tributação do consumo recentemente aprovada. Em resumo, o novo modelo de IVA dual que começará a vigorar gradualmente entre 2027 e 2033 deve reduzir as ineficiências produzidas pela guerra fiscal, superar a chamada “cumulatividade”, que onera cadeias mais longas e complexas, e atenuar a chamada “regressividade” por mecanismos mais diretos e modernos de desoneração, como o *cashback*, ainda que os lobbies que atuaram no Congresso tenham conseguido manter vivos inúmeras fontes de tratamento tributário preferencial, seja por meio de regimes especiais ou alíquotas reduzidas. O resultado final é um modelo um tanto distante do inicialmente idealizado em termos técnicos, mas inegavelmente mais moderno, eficiente e justo do que o atual sob três diferentes ângulos – econômico, social e federativo.

## Abstract

This paper analyzes the recently approved consumption tax reform. In summary, the new dual VAT model, which will gradually take effect between 2027 and 2033, is expected to reduce the inefficiencies caused

by the tax war, overcome so-called “cumulative taxation” – which burdens longer and more complex supply chains – and mitigate so-called “regressivity” through more direct and modern tax relief mechanisms, such as cashback, even though the lobbies active in Congress managed to keep alive numerous sources of preferential tax treatment, whether through special regimes or reduced rates. The final result is a model somewhat removed from the one initially envisioned in technical terms, but undeniably more modern, efficient, and fair than the current one from three different perspectives – economic, social, and federal.

A reforma tributária aprovada ao final de 2023, com a EC 132, começará a entrar em vigor no próximo ano, com a substituição do PIS/COFINS pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do IPI pelo novo imposto seletivo. Já a substituição do ICMS estadual e do ISS municipal pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) se iniciará somente em 2029 e de forma gradual, em cinco anos, com uma transição ainda mais longa para a partilha federativa dos recursos.

A mudança de nomenclatura e nomes de impostos, porém, é o detalhe menos importante nesse processo de reforma, que busca aproximar o modelo tributário brasileiro das melhores práticas internacionais em termos de IVA. Sinteticamente falando, o novo modelo tributário reduzirá as ineficiências produzidas pela guerra fiscal atual, permitirá superar a chamada “cumulatividade”, que onera cadeias mais longas e complexas, deverá atenuar a chamada “regressividade” por mecanismos mais diretos e modernos de desoneração, como o *cashback*, ainda que os lobbies que atuaram no Congresso tenham conseguido manter vivos inúmeras fontes de tratamento tributário preferencial, seja por meio de regimes especiais ou alíquotas reduzidas.

O resultado final é um modelo um tanto distante do inicialmente idealizado em termos técnicos, mas inegavelmente mais moderno, eficiente e justo do que o atual, sob diferentes perspectivas e ângulos – econômico, social e federativo. A dimensão federativa, por sinal, é talvez aquela na qual devemos observar os maiores avanços ao longo do tem-

po, com a adoção do chamado princípio do destino, que determina que a receita dos impostos fique com o local em que, via de regra, vivem os consumidores que pagaram por eles.

Para se ter uma ideia do impacto esperado ao longo das cinco décadas de transição federativa, a mudança na forma como os impostos são apropriados e distribuídos entre os entes federados poderá reduzir a diferença de receita per capita entre os municípios do país (quando considerados os tributos atingidos pela reforma) de um patamar superior a 100 vezes, nos dias de hoje, para algo em torno de 14 vezes. Trata-se de um efeito redistributivo muito significativo e que deverá favorecer a população que vive nas cidades mais pobres do país – pequenas ou grandes. Ou seja, a redistribuição federativa deve também ter efeitos progressivos em termos sociais.

Apesar desses avanços previstos, algumas incertezas permeiam o futuro do novo modelo tributário, inclusive do ponto de vista político, na medida em que alguns pré-candidatos à Presidência da República tiveram uma posição crítica em relação à reforma aprovada e anunciam intenção inclusive de rever parte das medidas previstas para entrarem em vigor nos próximos anos. Essa insegurança em relação ao futuro próximo, fruto do cenário de disputa política e eleitoral e da confusão que normalmente permeia o debate tributário brasileiro, é algo preocupante e, por isso, requer uma atenção especial.

Um dos principais mitos que são repetidos desde 2023 pelos principais opositores da reforma tributária é de que teremos “o maior IVA do mundo”; isso porque a alíquota conjunta da CBS federal e do IBS subnacional é estimada em aproximadamente 28%, e hoje o país que tem a maior alíquota de IVA do mundo é a Hungria, com 27%. Mas então é verdade que nossa alíquota será a maior do mundo?

Eis o ponto. A alíquota de 28% a que estamos nos referindo é a chamada “alíquota de referência”, que é a alíquota padrão que será aplicada a todos os bens e serviços que, por ventura, não estejam submetidos a um tratamento tributário diferenciado ou favorecido. E aqui reside o problema.

No debate de regulamentação da reforma e mesmo antes, na emenda constitucional, foi aprovado – por influência de inúmeros lobbies – um rol extremamente amplo de tratamentos diferenciados e alíquotas reduzidas, além de isenções. Muito mais do que o originalmente idealizado e proposto

Profissionais liberais, por exemplo, que hoje possuem uma carga tributária baixa por causa do ISS municipal (bem inferior ao ICMS) se mobilizaram e obtiveram redução de 30% sobre a alíquota de referência. Já os setores de saúde e educação privada obtiveram 60% de redução sobre a alíquota padrão. E a indústria de alimentos e o setor agro conseguiram também garantir isenção ou alíquota reduzida para a maioria dos gêneros alimentícios.

Além de enfraquecer a alternativa de desoneração personalizada por meio do *cashback*, que beneficiaria os mais pobres, essa situação produziu o aumento da alíquota de referência necessária para manter a arrecadação igual àquela obtida com os impostos atuais – PIS/COFINS, IPI, ICMS e ISS. Isso porque o princípio adotado pela reforma tributária foi justamente o da manutenção da carga tributária: logo, se o rol de bens e serviços com alíquota reduzida é ampliado, a alíquota geral aplicável aos casos normais precisa ser maior para garantir a mesma arrecadação.

Na prática, se o nosso modelo de IVA não tivesse qualquer exceção, tributando igualmente todos os bens e serviços, a alíquota necessária para manter a arrecadação igual a hoje ficaria em torno de 21% em vez de 28%. Logo, o custo dos tratamentos diferenciados e favorecidos, traduzido em magnitude de incremento de alíquota de referência, representa aproximadamente 7 pontos percentuais.

Então, a alíquota de referência em torno de 28% é resultado da escolha política de se manter um amplo rol de bens e serviços com alíquota reduzida. É uma alíquota alta para padrões internacionais, mas – talvez para surpresa do leitor – é menor do que temos hoje como referência equivalente no atual sistema tributário brasileiro, embora isso não apareça de forma transparente com as alíquotas vigentes, em virtude de sua forma de apresentação e cálculo.

Explicando, quem não ouviu falar ainda de alíquotas “por dentro” e “por fora”?

As alíquotas vigentes na legislação tributária atual estão expressas em porcentual do preço final ao consumidor, já com os impostos embutidos. A alíquota padrão de PIS/COFINS, por exemplo, é 9,25% “por dentro”. Isso significa que, se um produto tem o preço final de 100, temos 90,75 de valor da mercadoria mais 9,25 de imposto.

Se estivéssemos em um outro país, como a maioria dos que adotam IVA, essa alíquota seria expressa em porcentual “por fora”; ou seja,  $9,25/90,75=10,19\%$ .

A mesma percepção enganosa de alíquota ocorre com o ICMS. A alíquota modal de São Paulo, que não está entre as maiores na atualidade, é de 18%. Mas 18% “por dentro” equivale a 21,95% “por fora”.

Somando 10,19% com 21,95%, já temos 32,14%, mas há mais um detalhe no nosso sistema tributário: a alíquota de ICMS incide cumulativamente sobre o PIS/COFINS, fazendo com que a carga tributária “por fora” chegue a 34,38% no Brasil, bem maior do que os 28% que se estima para o novo IBS/CBS.

É claro que os serviços, que não estão submetidos ao ICMS e sim ao ISS (com alíquota cumulativa variando de 2% a 5%) possuem uma carga tributária inferior a essa, bem como muitas mercadorias com isenção ou alíquotas reduzidas (caso da cesta básica sob o ICMS, tributada em 7%).

Quando unificamos a base tributária de bens e serviços, conseguimos manter a arrecadação dos impostos atuais com uma alíquota padrão intermediária ao que hoje é aplicado sobre bases divididas. Como vimos, essa alíquota poderia ser consideravelmente mais baixa se o rol de tratamentos diferenciados fosse menor do que aquele aprovado pelo Congresso, muitas vezes com apoio daqueles que se opunham à reforma tributária por representarem o lobby justamente dos setores que hoje se beneficiam de uma carga bem inferior.

Então, a “maior alíquota de IVA do mundo” reflete, em primeiro lugar, a alta carga tributária que já temos hoje sobre o consumo no Brasil, mas também a opção por manter muitos bens e serviços com alíquota

reduzida. Em países como a Hungria e outros europeus com alíquotas igualmente elevadas, mas menos variabilidade de tratamento, a carga tributária sobre produção e consumo de bens e serviços (em proporção do PIB) chega a ser mais alta do que a brasileira, como pode-se ver na tabela abaixo, construída a partir da base de dados da OCDE.<sup>1</sup>

**TABELA 1. Carga tributária sobre bens e serviços (exclusive tributos seletivos), em % do PIB**

| Países                  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Média |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Grécia                  | 12,6 | 13,7 | 13,6 | 14,0 | 13,8 | 13,0 | 13,3 | 15,5 | 13,7 | 15,1 | 13,8  |
| Hungria                 | 16,6 | 16,1 | 15,9 | 16,0 | 15,7 | 15,7 | 15,4 | 16,2 | 15,4 | 15,0 | 15,8  |
| Letônia                 | 12,9 | 13,5 | 13,4 | 13,8 | 13,5 | 13,3 | 13,2 | 13,8 | 12,8 | 13,1 | 13,3  |
| Estônia                 | 13,8 | 14,1 | 13,6 | 13,3 | 13,4 | 12,7 | 13,0 | 12,6 | 12,3 | 12,8 | 13,2  |
| Finlândia               | 13,7 | 14,0 | 13,7 | 13,8 | 13,7 | 13,6 | 13,5 | 13,3 | 12,7 | 12,7 | 13,5  |
| Portugal                | 12,9 | 13,1 | 13,3 | 13,2 | 13,2 | 12,6 | 13,0 | 13,0 | 12,3 | 12,4 | 12,9  |
| OCDE média              | 10,2 | 10,3 | 10,2 | 10,2 | 10,1 | 9,9  | 10,0 | 9,9  | 9,7  | n.d. | 10,1  |
| América Latina e Caribe | 10,1 | 10,1 | 10,2 | 10,3 | 10,3 | 9,7  | 9,9  | 9,7  | 9,7  | n.d. | 10,0  |
| Brasil                  | 12,3 | 12,0 | 12,3 | 12,6 | 12,3 | 11,6 | 12,5 | 11,8 | 11,3 | 12,3 | 12,1  |
| Argentina               | 14,8 | 14,2 | 14,3 | 14,3 | 14,8 | 15,0 | 15,5 | 15,4 | 15,2 | n.d. | 14,8  |

Nossos vizinhos argentinos também registram uma carga tributária sobre produção e consumo maior do que a nossa, em torno de 14,8% do PIB na década. A média da América Latina e da OCDE, porém, se situa em torno de 10% do PIB.

Diante disso, vê-se que, embora a alíquota de referência do nosso IVA será mais alta do que o desejável em virtude dos tratamentos favorecidos, sua carga tributária não será a mais alta do mundo. E o detalhe importante de ser destacado, em termos políticos, é que muitos dos oponentes da reforma estão também por trás dos lobbies que conqui-

1 No cômputo da carga tributária sobre bens e consumo da tabela, não foi incluída a receita com impostos seletivos. A base de dados da OCDE pode ser acessada pelo seguinte link: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>.

taram tratamentos tributários diferenciados. Ou seja, são responsáveis, em última instância, por termos uma alíquota “padrão” mais elevada do que o desejável.

Por outro lado, quando pré-candidatos à Presidência da República anunciam intenção de rever a reforma aprovada, é importante que esclareçam do que estão falando – se estão querendo voltar atrás na adoção do modelo de IVA (hoje vigente em 174 dos 193 países do mundo) ou se estão simplesmente fazendo populismo em torno da insatisfação legítima da sociedade brasileira com a alta carga tributária sobre consumo no Brasil.

TABELA 2. Carga tributária sobre a renda nos países da OCDE  
wem comparação ao Brasil e América Latina (% do PIB)

| Países                  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Média |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Dinamarca               | 29,5 | 28,8 | 28,9 | 27,6 | 30,5 | 30,5 | 31,5 | 27,1 | 29,3 | 30,9 | 29,5  |
| Noruega                 | 15,2 | 14,8 | 15,1 | 16,4 | 16,4 | 14,1 | 20,4 | 26,4 | 21,6 | 19,8 | 18,0  |
| Nova Zelândia           | 17,3 | 17,4 | 17,4 | 18,1 | 17,3 | 19,0 | 20,1 | 19,0 | 19,9 | 19,1 | 18,5  |
| Islândia                | 16,4 | 17,0 | 18,1 | 17,8 | 17,4 | 18,2 | 17,2 | 17,8 | 18,5 | 18,5 | 17,7  |
| Austrália               | 15,8 | 15,8 | 16,8 | 17,2 | 16,4 | 16,7 | 18,0 | 18,3 | 18,5 | n.d. | 17,0  |
| Canadá                  | 15,8 | 16,0 | 16,0 | 16,5 | 16,2 | 17,4 | 17,9 | 17,4 | 17,7 | 17,9 | 16,9  |
| Finlândia               | 15,4 | 15,3 | 15,3 | 14,9 | 14,9 | 14,8 | 15,7 | 16,0 | 15,6 | 15,7 | 15,4  |
| Grécia                  | 8,3  | 9,0  | 8,8  | 9,1  | 8,1  | 8,0  | 8,2  | 8,4  | 9,3  | 10,1 | 8,7   |
| Portugal                | 10,5 | 9,8  | 9,7  | 9,8  | 9,4  | 9,7  | 9,3  | 10,2 | 10,2 | 9,9  | 9,9   |
| Letônia                 | 7,7  | 8,2  | 8,5  | 6,8  | 7,3  | 7,1  | 7,3  | 7,4  | 7,8  | 9,1  | 7,7   |
| Estônia                 | 7,6  | 7,3  | 7,0  | 7,3  | 7,2  | 7,5  | 8,4  | 7,9  | 8,1  | 8,9  | 7,7   |
| Hungria                 | 6,9  | 7,4  | 7,3  | 6,7  | 6,4  | 6,5  | 5,4  | 7,0  | 7,6  | 7,3  | 6,8   |
| OCDE média              | 10,9 | 10,9 | 11,1 | 11,2 | 11,3 | 11,3 | 11,9 | 12,3 | 12,2 | n.d. | 11,4  |
| América Latina e Caribe | 5,6  | 5,4  | 5,3  | 5,6  | 5,7  | 5,6  | 5,6  | 6,3  | 6,2  | n.d. | 5,7   |
| · Argentina             | 6,5  | 5,3  | 5,3  | 5,1  | 5,1  | 5,4  | 5,1  | 5,7  | 4,6  | n.d. | 5,3   |
| · Brasil                | 6,7  | 7,2  | 7,0  | 7,0  | 7,3  | 6,9  | 7,7  | 9,0  | 8,7  | 9,0  | 7,7   |

Ocorre que a alta carga tributária sobre o consumo no Brasil decorre, em parte, da relativamente baixa tributação sobre a renda, que na média da última década bateu em 7,7% do PIB, ante uma média de 11,4%

do PIB na OCDE. Curiosamente, se olharmos para os seis países da OCDE com maiores cargas tributárias sobre o consumo, veremos que sua carga sobre a renda em geral é mais baixa (8,2% do PIB em média, excluindo a Finlândia).

Logo, quando candidatos prometem reduzir a carga tributária, é importante que esclareçam como pretendem fazê-lo, já que alguns, além de criticarem a reforma do consumo (e, implicitamente, o modelo de IVA), também criticam medidas recentemente aprovadas na mini-reforma do imposto de renda, como a tributação de lucros e dividendos na fonte e das altas rendas no ajuste anual do IRPF com base na alíquota mínima de 10%.

Nesse sentido, é importante assinalar que, assim como a reforma do consumo, a nova lei do IR introduziu um primeiro passo no sentido de ajustar nossa tributação às tendências internacionais. Como é sabido, o Brasil é um dos poucos países do mundo que convivia com a isenção sobre lucros e dividendos distribuídos para pessoas físicas, concentrando toda tributação do lucro no nível da empresa, onde os benefícios fiscais e regimes especiais (Simples e lucro presumido) erodem a base de cálculo e produzem uma arrecadação duas vezes menor do que a prevista pelas alíquotas nominais.

Além de gerador de iniquidades entre pessoas e empresas, esse modelo é altamente ineficiente do ponto de vista econômico, ainda mais num mundo de competição tributária. Então, o caminho desejável é avançarmos na reforma da tributação dos lucros com um movimento simultâneo de redução da alíquota de IRPJ/CSLL e revisão de benefícios fiscais e regimes especiais que erodem sua base de cálculo.

Enquanto isso não ocorre, porém, é importante ter em mente que a reforma recentemente aprovada já previu um mecanismo paliativo atenuador, que garante que acionistas de empresas que já pagaram uma alíquota efetiva de IRPJ/CSLL próxima dos 34% tenham um redutor na tributação mínima de 10% sobre seus dividendos. Ou seja, a nova tributação de altas rendas vai reduzir as assimetrias de tributação entre empresas e pessoas.

Além disso, também foi previsto no texto da reforma do IR que, se o resultado das medidas implementadas (tributação das altas rendas juntamente com desoneração de assalariados que ganham abaixo de R\$ 7,35 mil mensais) resultar em aumento de arrecadação, esse ganho fiscal deverá ser canalizado para reduzir a tributação do consumo por meio de uma menor alíquota da CBS.

Essa previsão, aliás, já havia sido feita na própria EC 132. Lá estava previsto que as alíquotas do novo IVA seriam calibradas de modo a manter a carga tributária inalterada, mas poderiam ser menores caso houvesse medidas de ajuste na tributação da renda que ampliassem a receita de IR. Ou seja, um caminho fiscalmente responsável de alteração na composição e qualidade da carga tributária.

Por fim, como salientamos originalmente, a reforma do consumo deve propiciar uma importante redistribuição de receitas na esfera federativa. Hoje, tanto o ICMS estadual quanto o ISS municipal são recolhidos pelo local em que, via de regra, os bens e serviços são produzidos ou simplesmente onde estão sediadas as empresas.

Esse modelo foi concebido com a ideia de que os estados e municípios “produtores” deveriam ser compensados pelo seu esforço, mas simplesmente “esquecia” do detalhe de que o imposto na verdade é suportado pelo consumidor. Logo, tal modelo acaba por expropriar os municípios consumidores, concentrando receita nos estados e municípios em que as empresas estão instaladas e que, em alguns casos, em função das artimanhas da guerra fiscal, sequer realmente concentram operações econômicas reais.

Isso fica especialmente claro no caso do ISS, quando constatamos que um grupo reduzido de municípios (61) concentra 43% de toda receita do país tendo 12% da população e 21% do PIB (27% do valor adicionado do setor de serviços) – vide figura a seguir.

O que isso quer dizer? Que a concentração de arrecadação – influenciada pela guerra fiscal – é maior do que seria de se esperar pela concentração de atividade econômica em si. O exemplo mais emblemático é o município de Barueri (SP), o mais rico atualmente em receita de

ISS em termos per capita – R\$ 7 mil por habitante/ano. O município obteve esse resultado depois de ter atraído as empresas de cartão de crédito/débito a instalarem sede em seu território. Com isso, cerca de 90% de todo ISS incidente sobre as taxas de operação com cartão/maquininha do país acabam sendo concentradas na cidade paulista.

FIGURA 1. Pirâmide: a concentração das receitas do ISS na esfera municipal (2022)

| Receita per capita de ISS | Nº Municípios |        | % 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         | 1.993         |        |             |             |     |           |
| até R\$ 100               | 3.249         | Pobres | 3%          | 7%          | 10% | 25%       |

De outro lado, a figura acima mostra que esse modelo de ISS devido “ao local do estabelecimento prestador” condena a maioria dos municípios do país a uma receita muito baixa, que em 2022 não atingia sequer R\$ 100 por habitante para 3.249 cidades brasileiras.

Problema semelhante ocorre com o ICMS, especialmente na distribuição da cota-parte de 25% para os municípios de cada estado com base atualmente no critério do chamado “valor adicionado fiscal”, que beneficia justamente as cidades em que existem empresas ou unidades produtivas, independentemente de quanto gerem de arrecadação efetiva.

Por exemplo, o “valor adicionado fiscal” de uma montadora de automóveis que desfrute de benefícios fiscais que reduzem sua receita efetiva a 25% do que deveriam pagar normalmente é considerado integralmente no cálculo da cota-parte do município, produzindo distorções e concentração indevida de arrecadação.

Um exemplo ilustrativo dessas distorções se dá com os municípios que são sede de refinarias de petróleo ou hidrelétricas, como Paulínia (SP) ou São Francisco do Conde (BA), que possuem um “VAF” elevadíssimo e, com isso, concentram uma receita de ICMS absurdamente alta,

que supera os R\$ 10 mil per capita, quando a média brasileira é de R\$ 1 mil por habitante.

O detalhe é que o ICMS dos combustíveis e da energia elétrica, além dos serviços de telecomunicação, já são tributados no destino hoje; ou seja, sua receita pertence ao estado consumidor e não produtor. Trata-se de uma exceção da regra geral de tributação na “origem” que tem relação com o fato de que tais setores eram no passado fortemente dependentes de investimentos estatais, levando o constituinte a decidir então que sua receita deveria ser dividida entre todos os estados de acordo com seu consumo.

O curioso, porém, é que, embora a receita e ICMS desses setores seja do estado do destino, os municípios produtores (sede da refinaria e hidrelétrica) mantém o “VAF” dessa produção contando no cálculo da sua cota de participação sobre 25% da receita estadual – algo contraditório e gerador de distorções e desigualdade na receita dos municípios.

Quando somamos as receitas próprias de ISS dos municípios com a cota-parte que recebem do ICMS, verificamos enormes diferenças de receita per capita, não só entre regiões mais ou menos desenvolvidas, mas praticamente em todas as unidades da federação, como podemos ver na tabela abaixo. Em Goiás, por exemplo, a cidade mais rica (Alto Horizonte) chegava a ter uma receita per capita 127 vezes maior do que a mais pobre (Santo Antônio do Descoberto) em 2022, ano-base considerado no primeiro estudo que publicamos no IPEA com simulações de impactos da reforma tributária.

Nesse estudo do IPEA, também mostramos que a unificação do ISS e ICMS no novo IBS, com base no princípio do destino, teria o potencial de reduzir a diferença de receita per capita entre o município mais rico e mais pobre de Goiás para apenas quatro vezes, e entre os mais pobre e mais rico do país (São Francisco do Conde/BA e Madeiro/PI, respectivamente), de 176 vezes para 14 vezes. Trata-se de um impacto distributivo muito significativo, embora a regra de transição prevista pela reforma vá fazer isso de forma gradual em cinco décadas. É um período talvez longo demais, mas que viabiliza uma mudança dessa profundidade de modo a evitar que os atuais beneficiários tenham perda real de arrecadação.

**TABELA 3. Comparação entre as maiores e menores receitas municipais per capita (ISS+ICMS) antes e depois da reforma**

| 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     | Irlanduba                   | 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     | Arenópolis                  | 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        |

Ou seja, a participação relativa de cada ente federado no bolo vai crescer/cair gradualmente enquanto a receita do IBS também vai crescendo, junto com a economia.

Estimamos, com base em dados de renda do último censo do IBGE mesclados com dados da pesquisa de orçamento familiar, que cerca de 81% dos municípios do país terão aumento de sua fatia no bolo tributário. Quando consideramos, ademais, o efeito do maior crescimento econômico futuro (cerca de 12% em 20 anos, no cenário moderado), o número de ganhadores sobe para 89% das cidades brasileiras.

Diferentemente do que os opositores da reforma chegaram a propagandear, esses ganhos não se restringem a cidades pequenas. Entre as cidades com mais de 80 mil habitantes, por exemplo, 71% ganham; entre as capitais, metade ganham. Quando considerada a população brasileira, 61% vive em cidades que terão ampliação na sua fatia do bolo. E o mais importante: a queda do índice de desigualdade, da ordem de 22% quando consideramos todas receitas municipais, revela de forma incontestável que estamos diante de uma mudança progressiva, que beneficia as cidades mais pobres – grandes, médias ou pequenas.

Com a regra de transição, o maior crescimento da economia e o fundo de compensação de perdas criado pela reforma tributária, isso tudo será processado de modo que os ganhadores colham os frutos da reforma tributária sem que os perdedores sofram impactos abruptos que inviabilizem sua gestão fiscal.

Entre os estados, da mesma forma, haverá um processo redistributivo gradual, no qual não só as unidades federadas mais pobres tendem a ganhar (todo Nordeste, por exemplo), como alguns estados do Sul e Sudeste também – notadamente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que são estados que vivem crises fiscais estruturais.

No caso do Rio de Janeiro, o ganho estimado de receita é bem expressivo (uma ampliação de 7% para 8,4% do bolo ou R\$ 12 bilhões em valores de 2024) e pode compensar eventuais perdas de receita com a revisão nos critérios de distribuição dos royalties do petróleo.<sup>2</sup>

---

2 Mesmo com a regra de transição da reforma, a participação do Rio no bolo imediatamente subiria de 7% para 7,5%, devido a sua mais alta receita média desde 2019, que será considerada para a partilha da arrecadação, junto com a parcela apropriada no destino.

Por outro lado, como já era esperado, São Paulo está entre os estados perdedores, porque hoje produz mais do que consome, mas a perda estimada com base no novo censo de renda do IBGE (complementado por dados das declarações de IRPF por município) é da ordem de 2% apenas. Isso se explica por vários fatores: 1) a base de consumo paulista é elevada; 2) a alíquota modal atual de SP é um pouco menor do que a média nacional; 3) no modelo atual de ICMS as alíquotas interestaduais (da origem) são menores nas vendas de São Paulo para o Norte/Nordeste/Centro-oeste do que nas compras feitas dessas regiões.

Em resumo, do ponto de vista federativo, a reforma tributária deve propiciar um resultado mais equitativo em termos de partilha de receitas, que favorece os entes com menor potencial de arrecadação atual e também algumas unidades federadas em situação de crise estrutural, conferindo também a estas autonomia para ampliarem sua arrecadação via adoção de uma alíquota própria maior, sem impactos negativos sobre a atratividade de investimentos, na medida em que a receita é devida ao “destino” e não mais à “origem”.

Explicando, os entes federados terão liberdade para estabelecer alíquotas diferentes daquela que será fixada pelo Senado como referência para o IBS subnacional, que estimamos em 2% para os municípios e cerca de 16% para os estados. Digamos que um estado decida fixar a alíquota em 17% em vez dos 16% de referência. Pela regra de transição da reforma, tudo que os estados e municípios arrecadarem com base na alíquota de referência estará submetido a uma regra especial de partilha por cinco décadas (um parcela com local do destino e outra sendo repartida pelo coeficiente médio do passado), mas um eventual “adicional” que onere os consumidores de determinado estado pertencerá integralmente a este estado desde o início da transição.

Por fim, algumas palavras sobre o último falso mito em torno da reforma tributária, relacionado aos alegados impactos negativos do fim da guerra fiscal para as regiões menos desenvolvidas. O primeiro ponto a se destacar sobre isso é que o fim da guerra fiscal na forma atual (uso de benefício fiscais) não impede que os estados continuem tendo polí-

ticas ativas de incentivo, mas obrigatoriamente isso deverá ocorrer por meio de gastos diretos, subsídios orçamentários, que são muito mais transparentes do que hoje.

Como os estados menos desenvolvidos em geral ganharão com a reforma, eles terão mais receitas para canalizar para tais subsídios ou para quaisquer outras políticas de desenvolvimento. Além disso, a reforma também criou um fundo de desenvolvimento regional, que receberá até R\$ 60 bilhões anuais da União, a ser repartido entre as unidades federadas com base nos critérios de rateio do FPE e população.

Ao governo e legislativo de cada unidade federada, caberá fazer o debate e a escolha de onde aplicar os recursos recebidos do fundo de desenvolvimento. E aqui caímos no segundo ponto a ser destacado neste debate que é a constatação, por inúmeros estudos realizados nos últimos anos, de que os benefícios fiscais vigentes no ICMS são pouco eficientes em termos de impacto sobre o desenvolvimento econômico, contrariando o que muitos líderes regionais propagandeiam.

Tomando o exemplo de Goiás, por exemplo, que é um dos estados que hoje mais concede benefícios fiscais, há um estudo realizado pelo Instituto Mauro Borges em 2019, a pedido da Secretaria Estadual de Fazenda, que concluiu que “tal instrumento de política fiscal abre espaço para que grupos de interesse pressionem as autoridades locais a chancelarem privilégios, restringindo a concorrência”. O estudo também destaca que, entre as cinco empresas que mais recebiam benefícios em Goiás, duas registravam custo anual R\$ 387.292,41 e R\$ 170.064,68 por cada emprego gerado – o que configura uma relação custo/benefício muito elevada evidentemente.

Recentemente, um dos coordenadores deste estudo, Anderson Teixeira, com mais dois pesquisadores, fizeram um novo estudo no qual constatam, por meio de modelo dinâmico estocástico de equilíbrio geral, que “a desoneração do ICMS produz efeitos neutros sobre a atividade econômica goiana quando implementada exclusivamente no estado. Em contraste, quando a política é adotada pelo restante do país, o impacto sobre Goiás torna-se negativo, refletindo os efeitos de um am-

biente de competição fiscal e a necessidade de ajustes compensatórios por parte do governo estadual”.

Ou seja, as evidências empíricas definitivamente não corroboram a defesa que alguns políticos tradicionais ainda fazem desse instrumento de atração de investimentos que está com os dias contados para terminar em 2033. Que venham os novos tempos do IVA dual e que esse avanço não seja ameaçado por quaisquer aventuras populistas alimentadas pela disputa eleitoral de 2026.

---

**Sérgio Wulff Gobetti** · Pesquisador do IPEA, doutor em Economia pela UNB.