

ESTUDOS ESPECIAIS

Estudo Especial nº 19
04 DE MARÇO DE 2024

Reforma Tributária: contexto, mudanças e impactos

Marcus Pestana

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretores

Alexandre Augusto Seijas Andrade

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Gabriela Borges de Mello Leal

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Reforma Tributária: contexto, mudanças e impactos

Marcus Pestana¹

O presente texto pretende (i) cotejar princípios e características que conformam um bom sistema tributário com a realidade vigente no Brasil, (ii) historiar a tramitação da reforma no Congresso Nacional em suas diversas etapas, (iii) realçar projeções feitas sobre o patamar em que se situará a alíquota básica de referência do IVA dual brasileiro e (iv) proceder a uma revisão da bibliografia até aqui publicada sobre os impactos macroeconômicos, regionais, setoriais e fiscais da reforma tributária aprovada e materializada no texto da Emenda Constitucional 132/2023.

Sumário

I. Introdução	4
II. A Reforma Tributária e a superação de um dos gargalos sistêmicos para a retomada do crescimento econômico sustentado	4
III. O Substitutivo à PEC 45/2019 aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal: objetivos e conteúdo	8
IV. A tramitação do substitutivo da PEC 45/2019 no Senado Federal	11
V. O texto final aprovado pelo Congresso Nacional	12
VI. A calibragem da alíquota padrão e os pilares da Reforma	13
VII. Os impactos estimados da Reforma Tributária	18
VII.1 Impactos macroeconômicos na economia brasileira.....	18
VII.2 Impactos regionais projetados.....	20
VII.3 Os impactos setoriais	22
VII.4 Os impactos fiscais	26
VIII. Conclusões	27
IX. Referências	28

¹ Diretor-executivo da IFI.

Agradeço a Pedro Souza e Thuane Rocha pela sua contribuição para elaboração deste estudo, bem como aos diretores e analistas da IFI. Sem a orientação e apoio deles, a publicação deste estudo não teria sido possível.

I. Introdução

O sistema tributário brasileiro é considerado um dos mais complexos e ineficientes do mundo. Há muito tempo era demandada uma reforma que simplificasse a tributação no país e corrigisse uma série de problemas que afetam o crescimento, a produtividade e a eficiência da economia brasileira. O sistema vigente não é simples, justo e eficaz.

O Congresso Nacional empreendeu esforços para a necessária mudança na legislação tributária desde a apresentação das PECs 45/2019, na Câmara dos Deputados, e 110/2019, no Senado Federal. A abordagem focou-se inicialmente nos impostos sobre o consumo. Finalmente, após amplo debate, a reforma foi aprovada no dia 15 de dezembro de 2023. O texto da PEC 45/2019 foi bastante alterado.

Não prevaleceu a ideia de uma alíquota única para o Imposto sobre Valor Agregado dual brasileiro – composto pela CBS federal e pelo IBS estadual e municipal – restando a previsão de quatro alíquotas que diferenciarão produtos, serviços e setores econômicos. Várias exceções e regimes especiais foram introduzidos. O Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus foram mantidos. Fundos de compensação e desenvolvimento foram criados. Mas a essência da proposta foi preservada: fim da cumulatividade, fato gerador no destino e não na origem, regras nacionais uniformes, fim da guerra fiscal, transparência para o contribuinte saber o que está pagando de impostos.

O presente texto pretende (i) cotejar princípios e características que conformam um bom sistema tributário com a realidade vigente no Brasil, (ii) historiar a tramitação da reforma no Congresso Nacional em suas diversas etapas, (iii) realçar projeções feitas sobre o patamar em que se situará a alíquota básica de referência do IVA dual brasileiro e (iv) proceder a uma revisão da bibliografia até aqui publicada sobre os impactos macroeconômicos, regionais, setoriais e fiscais da reforma tributária aprovada e materializada no texto da Emenda Constitucional 132/2023.

II. A Reforma Tributária e a superação de um dos gargalos sistêmicos para a retomada do crescimento econômico sustentado

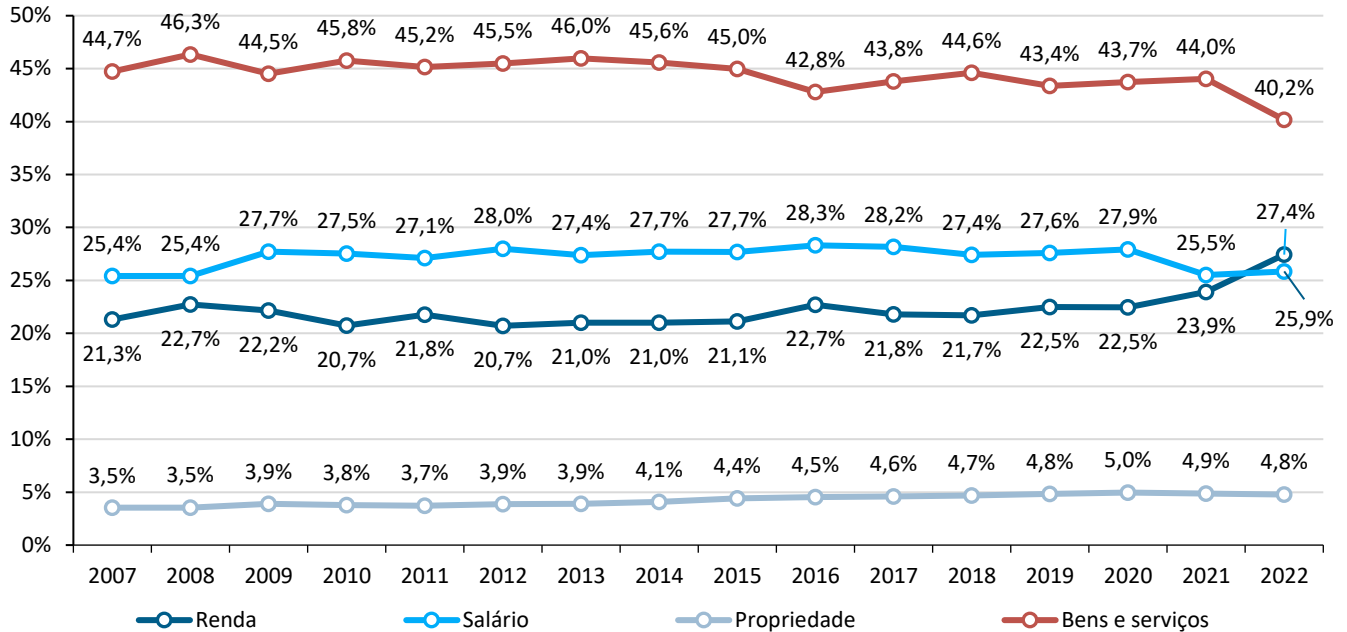
Há muito tempo era demandada, no Brasil, por agentes econômicos relevantes, especialistas sobre o tema, lideranças políticas nacionais, imprensa especializada e diversos representantes da sociedade civil organizada, particularmente, empresários e trabalhadores, uma reforma tributária que corrigisse as distorções do sistema tributário nacional vigente e servisse de plataforma para a dinamização da economia brasileira a partir de seus efeitos positivos no incremento da produtividade, da competitividade e da eficiência.

Um sistema tributário justo e eficiente é caracterizado por alguns princípios e características universalmente consagrados e razoavelmente consensuais:

- I) **Equidade:** princípio orientador que prevê que a arrecadação dos tributos, como base de financiamento da máquina e das políticas públicas, distribua-se de forma equitativa e proporcional à renda e à riqueza, portanto, à capacidade contributiva de cada cidadão-contribuinte e de cada segmento da sociedade e da economia. Para a configuração de um sistema tributário justo do ponto de vista social, as economias maduras e desenvolvidas concentram sua arrecadação majoritariamente nos tributos diretos sobre a renda e o patrimônio, e não sobre os tributos indiretos sobre o consumo de bens e serviços, que têm caráter intrinsecamente regressivo.

Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2021 os tributos sobre consumo de bens e serviços representaram, em média, 31,9% da receita tributária total (OCDE, 2023, p. 24), enquanto no Brasil chegaram a 45,1% da receita tributária total, mantendo-se sempre em um patamar superior a 41% até 2021, como demonstra o Gráfico 1. É evidente que isso reflete a alta concentração de renda e patrimônio no país, o que dificulta deslocar o centro de gravidade do sistema tributário na direção da diminuição do peso relativo dos tributos sobre o consumo.

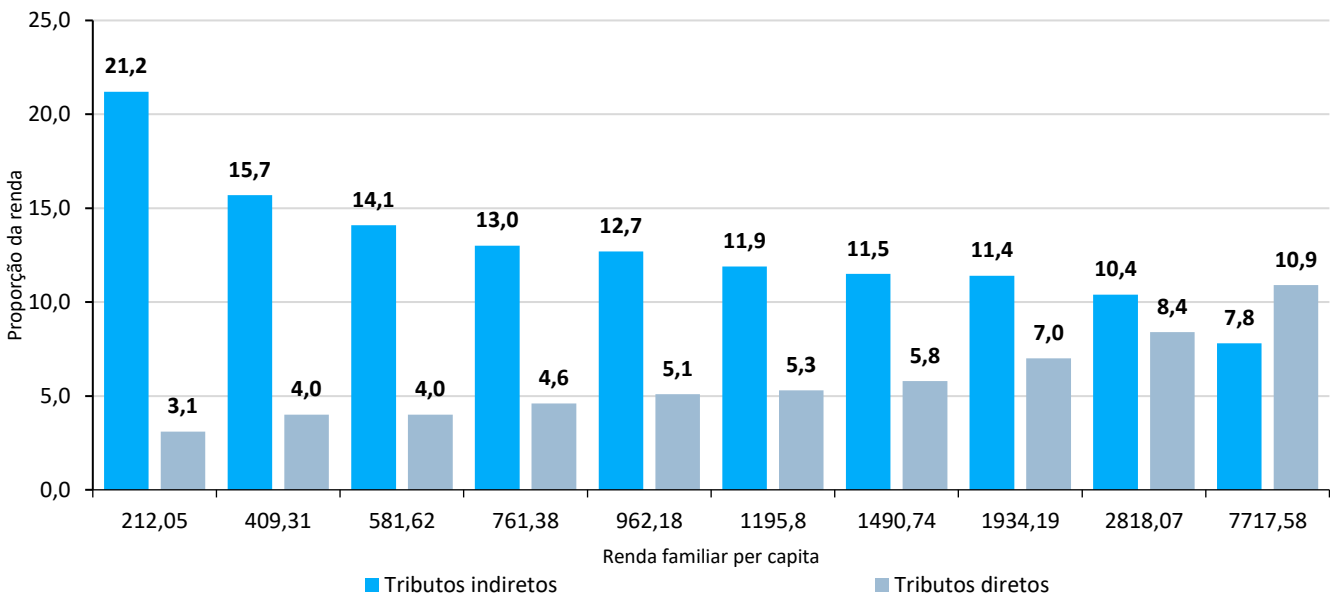
GRÁFICO 1. RECEITA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA (2007-2022)



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Os brasileiros mais pobres (1º decil de renda per capita) pagam 21,2% de sua renda em tributos indiretos e 3,1% em tributos diretos, ou seja, 24,3% de tributação total sobre sua renda. Já os brasileiros mais ricos (10º decil da renda per capita) pagam 7,8% de sua renda total em tributos indiretos e 10,9% em tributos diretos, totalizando uma tributação total de 18,7% de sua renda. Ou seja, os brasileiros mais pobres pagam, proporcionalmente, mais tributos em relação à sua renda, dado o grande peso dos impostos sobre o consumo de bens e serviços na carga tributária total, o que deixa absolutamente claro o caráter regressivo do atual sistema tributário brasileiro. Portanto, o sistema tributário brasileiro não atende ao princípio da equidade.

GRÁFICO 2. INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA E DIRETA NA RENDA TOTAL POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA (2017-2018)



Fonte: (SILVEIRA et al., 2023 apud OLIVEIRA, 2023).

- II) **Simplicidade e transparência:** o sistema tributário eficiente tem regras claras e funcionamento simples, de fácil compreensão e aplicação para cidadãos e empresas. Por outro lado, o contribuinte tem que usufruir da mais total transparência, visualizando claramente quanto paga de impostos e como isso se dá. A

simplicidade e a transparência são necessárias até para que as pessoas possam participar das discussões democráticas sobre a carga tributária e as regras de tributação, já que o sistema tributário é fruto de um pacto político e social central nas relações entre Estado e sociedade.

Hoje, há um enorme consenso quanto ao fato de o sistema tributário brasileiro vigente ser um dos mais complexos do mundo na cobrança dos tributos sobre o consumo. Há superposição de milhares de leis, decretos, normas, portarias, instruções normativas e resoluções, nascidos a partir da ação governamental nas três esferas federativas, envolvendo o Programa de Integração Social – PIS, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, entre outros tributos (Amaral *et al.*, 2023). O contribuinte brasileiro não consegue visualizar claramente quanto está pagando de tributos a cada transação econômica feita no mercado. A cumulatividade do sistema tem como consequência o pagamento de tributos sobre tributos incorporados à sua base de cálculo. Portanto, o nosso sistema tributário não atende aos princípios de simplicidade e transparência.

TABELA 1. QUANTIDADE DE NORMAS EDITADAS POR TIPO NOS 35 ANOS DA CF DE 1988

NORMAS FEDERAIS	GERAIS	TRIBUTÁRIAS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL	1	1
EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE REVISÃO	6	-
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	129	18
LEIS DELEGADAS	2	-
LEIS COMPLEMENTARES	141	61
LEIS ORDINÁRIAS	6.941	1.181
MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINÁRIAS	1.795	281
MEDIDAS PROVISÓRIAS REEDITADAS	5.491	1.674
DECRETOS FEDERAIS	14.516	1.732
NORMAS COMPLEMENTARES*	159.854	37.586
TOTAL	188.876	42.534
MÉDIA POR DIA	14,78	3,33
MÉDIA POR DIA ÚTIL	21,34	4,81

Fonte: Amaral *et al.*, 2023

- III) **Elasticidade² e estabilidade:** o sistema tributário ideal deve proporcionar grande flexibilidade e capacidade de adaptação em relação às mudanças conjunturais e estruturais da economia. Deve assegurar aos contribuintes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, previsibilidade no médio e longo prazos. Estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, de setembro de 2023 (Amaral *et al.*, 2023), apontou que desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foram editadas 492.521 normas tributárias. São 2,31 normas tributárias por hora nos dias úteis, editadas pelos governos federal, estaduais e municipais em todo o Brasil. Só emendas constitucionais foram 18 em trinta e cinco anos de vigência de nossa nova Constituição. A reforma tributária foi a 19ª. Também nos quesitos elasticidade e estabilidade o sistema tributário brasileiro reclamava mudanças.

TABELA 2. QUANTIDADE DE NORMAS EDITADAS POR ESFERA DE PODER NOS 35 ANOS DA CF DE 1988

TOTAL DE NORMAS EDITADAS	GERAIS	TRIBUTÁRIAS
FEDERAL	188.876	42.534
ESTADUAL	2.186.724	162.710
MUNICIPAL	5.105.173	287.277

² O termo “elasticidade” é aqui utilizado no sentido de “adaptabilidade”, e não no sentido econômico de “elasticidade da receita pública em relação ao PIB”. Esse segundo sentido se refere à resposta da arrecadação em relação ao PIB (ou a alguma outra medida da base de incidência).

TOTAL	7.480.773	492.521
--------------	------------------	----------------

Fonte: Amaral et al, 2023

- IV) **Baixo custo de conformidade:** um sistema tributário eficiente deve impor custos moderados tanto ao setor público, na organização da máquina arrecadatória e de fiscalização, quanto às empresas e aos cidadãos para o cumprimento de suas obrigações tributárias. É de amplo conhecimento a relevância que a manutenção das receitas federal, estaduais e municipais tem no orçamento público e os elevadíssimos custos administrativos impostos ao setor privado para o cumprimento de quase 5 mil normas tributárias vigentes no Brasil. A simplificação proposta pela Emenda Constitucional – EC nº. 132/2023, derivada da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 45/2019, certamente impactará na diminuição desses custos, embora na fase de transição a complexidade deverá aumentar pela convivência paralela e simultânea de dois sistemas de tributação. O grau de eficiência na implantação do novo sistema com a entrada paulatina em vigor do Imposto sobre Valor Agregado - IVA dual, sobretudo na transição, será determinante para a consolidação da nova lógica tributária e a superação do antigo modelo.
- V) **Eficiência e neutralidade:** o recomendável é que a legislação tributária não dificulte o bom funcionamento do sistema econômico, minimizando ao máximo distorções setoriais e regionais e tendo impacto o mais neutro possível na dinâmica alocativa dos recursos. É notório que a complexidade da legislação tributária brasileira, fragmentada e sem regras nacionais uniformes, introduz inúmeras distorções na tributação de setores e produtos, com repercussões evidentes sobre a alocação dos investimentos e a produtividade da economia. Há uma clara concentração da tributação sobre o setor industrial em relação aos demais segmentos da economia. Nosso sistema tributário, portanto, está longe de cumprir os princípios da neutralidade e da eficiência. A EC 132/2023 manteve uma série de alíquotas diferenciadas e regimes especiais, mas certamente em menor número dos atualmente existentes e com regras uniformes nacionais no futuro.
- VI) **Segurança jurídica:** um sistema tributário eficiente deve produzir um ambiente de segurança jurídica para todas as partes envolvidas e diminuir o nível de litigância entre contribuintes e fisco. Pesquisa encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e publicada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER em 2022³ apontou que o contencioso tributário no Brasil envolvia recursos, em 2019, da ordem de 5,44 trilhões de reais, ou seja, 75% do PIB de então, nível certamente recorde em relação a outros países. Do total, cerca de 3,8 bilhões de reais envolvidos em contenciosos já tinham sido entregues ao Poder Judiciário em seus diversos níveis. Portanto, percebe-se uma associação direta entre a extrema complexidade do atual sistema e o nível incomum de litigância.

³ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/sumario-contencioso-tributario.pdf>.

TABELA 3. CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO, POR NÍVEL FEDERATIVO E ESFERA PROCESSUAL, EM 2019

Nível federativo	Esfera processual	Contencioso tributário		
		R\$ bilhões	% PIB	Composição
Federal	Judicial	2.673,10	36,80%	49,10%
	Administrativo	1.152,60	15,90%	21,20%
Estadual	Judicial (27/27)	917,7	12,60%	16,90%
	Administrativo (23/27)	259,8	3,60%	4,80%
Capitais	Judicial (24/26)	251,8	3,50%	4,60%
	Administrativo (10/26)	17,4	0,20%	0,30%
Demais municípios	Judicial (4.074/5.543)	170,4	2,30%	3,10%
Total		5.442,80	75,00%	100,00%

Fonte: Núcleo de Tributação do Insper (2020). Elaboração: IFI.

- VII) **Moderação tributária:** a magnitude da carga tributária obedece ao modelo de Estado e à evolução histórica de cada país, sendo derivada do pacto social e político em torno de definições sobre o papel do Estado, a amplitude de suas ações, seu custo de operação e a forma de seu financiamento. Segundo a Receita Federal do Brasil, o Brasil registrou, em 2021, uma carga tributária total de 32,9% do PIB. Em 2021, os países integrantes da OCDE registravam uma carga tributária total média de 34,2% do PIB, sendo a carga da Dinamarca a maior entre todas, de 47,4% do PIB. Países desenvolvidos têm cargas, em geral, maiores: França (45,2%), Suécia (42,7%), Itália (42,4%) e Bélgica (42,5%) são alguns exemplos. No entanto, os Estados Unidos da América - EUA têm uma carga bem menor, em torno de 26,5% do PIB. Já o México registrava a menor carga tributária no grupo dos países da OCDE, com 17,3% do PIB (OCDE, 2023b). Embora a carga tributária brasileira esteja próxima da média dos países da OCDE, ela é muito superior às médias dos países da América Latina e Caribe (21,7% do PIB), segundo a mesma OCDE (OCDE *et al.*, 2023), e dos países emergentes, que registraram as seguintes cargas tributárias em 2021: Chile (22,2%), Colômbia (19,5%) (OCDE *et al.*, 2023, p. 82), China (21,0%) (OCDE, 2023a, p. 54) e Índia (12,5%) (Pires, 2021).

É evidente que se comparada com a carga tributária de países desenvolvidos que historicamente optaram pela construção de um Estado de Bem Estar Social, a tributação brasileira se encontra em patamar inferior. O conceito de moderação tributária tem que ser analisado dentro das condições históricas concretas de cada país. Os desafios dos países emergentes e latinoamericanos, segmento aonde se situa o Brasil, são diversos em termos de processo de desenvolvimento econômico e social. Comparada às destes países a carga tributária brasileira pode ser considerada alta.

No seio da sociedade brasileira e de sua representação política desenvolveu-se uma evidente intolerância a qualquer tipo de aumento da carga tributária, levando em consideração que lideramos o ranking entre os países emergentes e latino-americanos. Isso levou inclusive o Congresso Nacional a estabelecer no texto constitucional aprovado uma trava para fixar um limite para a carga tributária no tocante aos tributos sobre o consumo.

Como visto, o sistema tributário brasileiro vigente não atende plenamente a nenhum dos sete princípios balizadores ou características essenciais da construção de um sistema tributário simples, justo e eficiente. Fica, então, evidenciada a relevância da reforma tributária aprovada pelo Congresso Nacional.

III. O Substitutivo à PEC 45/2019 aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal: objetivos e conteúdo

O esforço reformista empreendido pelo Congresso Nacional brasileiro concentrou-se, num primeiro momento, nas mudanças relativas aos tributos sobre o consumo de bens e serviços. Periféricamente há dispositivos versando sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD, o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA para deslocamento em terra, ar e água, e critérios para reajuste do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial e Urbana - IPTU. Uma abordagem mais profunda sobre a tributação da renda e do patrimônio e o financiamento da seguridade social foi postergada diante da evidente complexidade política que se imporia ao se abordar simultaneamente todos os aspectos do sistema tributário nacional. Contudo, o substitutivo à PEC 45/2019, relatado pelo deputado

Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), aprovado pela Câmara dos Deputados, antecipou, em seu Artigo 18, uma sinalização para o futuro, ainda que em caráter indicativo e autorizativo, ao prever o envio, em até 180 dias após a promulgação da PEC 45/2019, de projeto de lei que proponha a reforma da tributação sobre a renda e, em seu parágrafo único, dispõe que a arrecadação adicional da União, decorrente da reforma dos impostos sobre a renda, poderá ser considerada como fonte de compensação para a redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços. Ficam apontados, embora de modo subjacente, o espírito e a intenção do legislador de avançar na reversão da regressividade presente no atual sistema tributário brasileiro, deslocando o centro de gravidade do sistema tributário dos tributos sobre o consumo para os tributos diretos sobre a renda e o patrimônio.

A Instituição Fiscal Independente - IFI avalia que a EC 132/2023, aprovada pelo Congresso, contribui para simplificar a tributação no Brasil e dotar o Sistema Tributário Nacional de melhores regras. Os avanços se concentram na extinção da cumulatividade dos tributos; no deslocamento do fato gerador da origem para o destino; no fim da guerra fiscal entre entes federados; na cobrança “por fora” e não como é hoje “por dentro”, assegurando transparência ao contribuinte; na redução de regimes especiais e incentivos envolvendo produtos, serviços, setores e regiões; no estabelecimento de regras e conceitos nacionais unificados (fato gerador, base de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos, regras de não cumulatividade, etc.); e, na manutenção da autonomia de estados e municípios para fixarem, por lei própria, as alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços a ter vigência em seus respectivos territórios, tendo como referência a Alíquota Padrão Nacional, a ser fixada anualmente por Resolução do Senado Federal, com o apoio do Tribunal de Contas da União - TCU.

Apesar de projeções mais sólidas e seguras sobre os impactos da reforma tributária aprovada sobre o crescimento econômico, o emprego, a produtividade, o desenvolvimento regional e setorial e sobre os preços relativos, só serem possíveis após a configuração definitiva das leis complementares e ordinárias e dos demais instrumentos normativos, e, de estudos mais profundos, a IFI enxerga que os princípios orientadores da reforma poderão gerar consequências positivas na direção do incremento do crescimento econômico.

Dois pressupostos centrais ancoraram a reforma tributária aprovada, em relação à tributação sobre o consumo: a) não haverá, em hipótese alguma, aumento da carga tributária; e, b) o novo sistema de tributação sobre o consumo de bens e serviços reporá o atual nível de arrecadação do governo federal, dos estados e dos municípios, dada a rigidez orçamentária e fiscal, via de regra, presente na administração pública brasileira. Isso será fundamental na calibragem das alíquotas do IVA dual brasileiro composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS (federal) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços - IBS (estadual e municipal).

A reforma aprovada, inicialmente na Câmara dos Deputados, dentro de seu espírito simplificador e na busca do estabelecimento de regras nacionais homogêneas, determinou a substituição de cinco tributos existentes sobre o consumo (IPI, PIS, COFINS – federais, ICMS – estadual, e, ISS – municipal) por um imposto sobre valor agregado dual composto pela CBS, gerida pelo governo federal, e pelo IBS, gerido por estados e municípios através do Conselho Federativo, a ser criado. É importante registrar que aos olhos do cidadão-contribuinte a nova sistemática se apresentará como se tratasse de um único imposto sobre o valor agregado, com visibilidade clara de quanto se está pagando de imposto a cada operação concreta de consumo, considerando que as regras de operacionalização da CBS e do IBS serão uniformes nacionalmente e a gestão tributária, integrada. A reforma prevê ainda a criação de um Imposto Seletivo - IS sobre bens e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente – que só serão detalhados na legislação complementar, cujo resultado, quanto maior for, permitirá a redução das alíquotas da CBS e do IBS.

O substitutivo à Proposta de EC 45/2019 previu ainda a possibilidade do “cashback”, mecanismo de devolução de impostos para os contribuintes de menor renda, como acessório adicional à prática da justiça tributária.

Do ponto de vista federativo, mantém-se o princípio da autonomia na fixação das alíquotas nos territórios estaduais e municipais, mas com regras de tributação e operação uniformes. Criou-se o Conselho Federativo, representativo do conjunto de estados e municípios, depois transformado pelo Senado Federal no Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, com capacidade de arrecadar o IBS, gerir o tributo, compensar créditos, distribuir os recursos, coordenar a fiscalização e a cobrança administrativa e judicial, editar normas infralegais de repercussão nacional. Foram criados os seguintes fundos: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais, para de forma conjugada

suportar a transição da chamada guerra fiscal para o novo modelo de desenvolvimento regional pretendido, e, ainda, manter o regime tributário favorecido da Zona Franca de Manaus.

A PEC 45/2019 manteve os regimes favorecidos já presentes na Constituição Federal, a saber: o Simples Nacional – que gerará créditos para os adquirentes de bens e serviços no mesmo montante do imposto pago; a já mencionada Zona Franca de Manaus; e a não incidência ou a imunidade sobre serviços de radiodifusão sonora e de imagens abertos e gratuitos; sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão; sobre os serviços de partidos políticos, entidades sindicais e instituições sem fins lucrativos de saúde e educação, entidades religiosas e templos, incluindo entidades assistenciais e beneficentes; e, sobre operações com os associados e entre sociedades cooperativas ligadas aos seus objetivos sociais.

A PEC 45/2019, na forma do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, previu alíquota reduzida equivalente a 40% da alíquota padrão para serviços de educação e saúde; dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência; medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; serviços de transporte coletivo de passageiro; insumos agropecuários e produtos agropecuários in natura; alimentos e produtos de higiene pessoal; produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e atividades esportivas; bens e serviços ligados à soberania nacional, segurança da informação e cibernética; e, atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbana. Alguns produtos ou serviços específicos de alguns desses setores, a serem apontados na legislação complementar, poderão ser alcançados pela isenção ou alíquota zero. A proposta de reforma, encaminhada ao Senado Federal, criou a Cesta Básica Nacional com alíquota zero. Tratamento semelhante foi dado também para os serviços de educação superior do Programa Universidade Para Todos - PROUNI e para serviços prestados no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - PERSE.

O substitutivo à PEC 45/2019 previu ainda a possibilidade de regime de diferimento com crédito presumido ao adquirente de bens e serviços fornecidos por produtores rurais com receita anual inferior a 3,6 milhões de reais; fornecedores de resíduos, materiais para reciclagem, reutilização e logística reversa a partir de pessoas físicas, cooperativas ou organizações populares; bens móveis revendidos por pessoas físicas não contribuintes; e, associados de cooperativas ou operações entre cooperativas vinculadas aos seus objetivos sociais.

Foram criados ainda regimes específicos, em função das características econômicas peculiares, não necessariamente com alíquotas reduzidas ou tratamento favorecido, para combustíveis e lubrificantes; serviços financeiros; planos de saúde; concursos de prognósticos; operações com bens imóveis; e, compras públicas. Embora não se enquadrem nas características típicas de regimes específicos, foi introduzido, no substitutivo aprovado, regime próprio para os segmentos de hotelaria, parques de diversão, parques temáticos, restaurantes e aviação regional. O texto do substitutivo da PEC 45/2019 também menciona em diversas passagens, coerente com o objetivo de impulsionar a transição energética em direção a uma matriz limpa e renovável, tratamento fiscal favorecido aos biocombustíveis vis-à-vis os combustíveis fósseis.

É evidente que cada tratamento diferenciado com alíquota reduzida, isenção, imunidade, não incidência, regime favorecido, regime específico que represente tributação inferior ao tratamento geral, impacta na elevação da alíquota padrão nacional de referência que recairá sobre todos os outros bens e serviços não distinguidos com abordagem diferenciada. Como realça a clássica frase do economista americano Milton Friedman: “Não há almoço grátis”. Se concessões, reduções e benefícios foram concedidos a alguns setores econômicos, outros terão alíquotas maiores, já que um dos pilares da reforma, ao lado do não aumento da carga tributária, é a reposição dos atuais níveis de arrecadação do setor público em suas três esferas federativas.

Cabe à IFI jogar luzes sobre um aspecto que às vezes é negligenciado no debate corrente: esta é uma reforma estruturante de médio e longo prazos. Os efeitos levarão mais tempo para serem percebidos do que os efeitos de outras reformas estruturais feitas no país recentemente, como as mudanças introduzidas na legislação previdenciária ou trabalhista, ou nos marcos regulatórios das ferrovias e do saneamento básico. A reforma tributária, materializada no texto da PEC 45/2019, transformada, após a aprovação, na EC nº 132/2023, não parte do zero. Processar uma alteração radical no sistema tributário em uma economia em pleno funcionamento equivale a trocar o pneu da bicicleta em pleno movimento, enquanto se pedala. É natural que resistências tenham se manifestado a partir da explicitação dos conflitos distributivos embutidos na reforma. Por isso, foi prevista uma longa transição. Será, com certeza, uma demorada e complexa travessia.

A vigência integral do novo modelo de tributação e suas repercussões integrais na vida dos cidadãos e da economia brasileira só se darão em 2033, quando serão extintos completamente o ICMS e o ISS. A transição, do ponto de vista federativo, com o fato gerador dos tributos sendo deslocado integralmente da origem para o destino, será ainda mais longa, sendo concluída em 2078. No curto prazo, o período compreendido entre 2024 e 2026, será tomado pela aprovação de todas as Leis Complementares e Ordinárias regulamentadoras da reforma, pelo amadurecimento das ferramentas gerenciais e tecnológicas necessárias para a cobrança dos novos tributos e pela testagem inicial, em 2026, da CBS e do IBS, para calibragem inicial das alíquotas e ajustes na implantação da reforma. Somente em 2027, PIS e COFINS serão extintos, a alíquota do IPI será zerada e o Imposto Seletivo entrará em vigor. A transição do ICMS e do ISS para o novo modelo do IBS compreenderá todo o período de 2029 a 2032. Portanto, a efetiva implantação do novo modelo tributário proposto demandará convicção, persistência, continuidade, capacidade de gestão, coordenação e cooperação entre os entes federados.

IV. A tramitação do substitutivo da PEC 45/2019 no Senado Federal

O substitutivo à PEC 45/2019 aprovado pela Câmara dos Deputados foi recepcionado pelo Senado Federal e o senador Eduardo Braga (MDB/AM) indicado relator da matéria. Ao longo de cem dias diversas audiências públicas foram realizadas pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ e pela Comissão de Assuntos Econômicos - CAE. Houve ampla consulta a especialistas, líderes de segmentos econômicos e da sociedade civil e representantes de diversas categorias profissionais. Finda essa etapa, o Senado Federal aprovou, no dia 8 de novembro de 2023, o novo texto construído pelo relator nas negociações.

A essência e o escopo do substitutivo à PEC 45/2019 aprovado pela Câmara dos Deputados foram mantidos com a simplificação da tributação sobre consumo através (i) da substituição de cinco tributos vigentes por um IVA dual composto da CBS (federal) e do IBS (estados e municípios), (ii) do fim da cumulatividade, (iii) da uniformidade de regras nacionais e (iv) da transferência do fato gerador da origem da produção para o destino do consumo, mas diversos pontos foram alterados.

A principal alteração introduzida foi a criação de uma trava visando evitar o aumento da carga tributária no tocante aos tributos sobre consumo, que não poderão exceder o nível médio de arrecadação entre 2012 e 2021 como percentual do PIB.

Foi elevado o valor do Fundo de Desenvolvimento Regional prevendo um incremento anual a partir dos 40 bilhões de reais previstos para 2033 até atingir 60 bilhões de desembolso anual a partir de 2043. Os valores sofrerão atualização monetária. As ações financiadas pelo Fundo de Desenvolvimento Sustentável, inicialmente restritas ao Amazonas, foram estendidas para Acre, Rondônia, Roraima e Amapá, com a previsão de criação, por lei complementar, de um novo fundo.

O seguro receita, mecanismo de compensação contra perdas de arrecadação de entes federados, foi ampliado de 3% para 5% do IBS.

Foi restringido o conceito de cesta básica, a ser regulamentado por lei complementar, que deverá ser constituída por no máximo 30 a 35 produtos, usufruindo de alíquota zero, com a possibilidade de regionalização. Em compensação, foi prevista uma cesta estendida a ser tributada com a alíquota de 40% da base padrão de referência nacional. O mecanismo do *cashback*, inicialmente criado para devolução de tributos para setores de baixa renda em relação ao consumo de alimentos, foi ampliado para a conta de energia e o gás de cozinha.

Produtos de limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda, setor de eventos, nutrição enteral ou parenteral e comunicação institucional foram incluídos no rol de produtos e serviços a serem alcançados pela redução de 60% da alíquota padrão. Já o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - PERSE foi retirado da lista de atividades com alíquota favorecida. Por outro lado, muitos segmentos econômicos foram acrescentados na lista daqueles que terão regime tributário específico e diferenciado, não necessariamente com alíquota privilegiada. Foram incorporados aos regimes específicos agências de viagem e turismo, missões diplomáticas, saneamento, concessão de rodovias, serviços de telecomunicações, transporte aéreo, transporte coletivo intermunicipal e interestadual rodoviário, ferroviário e aquaviário, setor de eventos, operações de microgeração e minigeração de energia elétrica, Sociedades Anônimas de Futebol - SAFs, produção de hidrogênio verde, bens e serviços que promovam a circularidade da economia e a sustentabilidade no uso de recursos naturais. As entidades sem fins lucrativos voltadas para a inovação, a ciência e a

tecnologia foram isentas da CBS. Somente a legislação complementar poderá precisar a natureza, as formas de tributação, os produtos e serviços envolvidos e o tratamento dispensado a esses regimes específicos. O substitutivo aprovado pelo Senado Federal previu a revisão das alíquotas favorecidas e regimes específicos a cada 5 anos.

Foi mantida a proibição dos governos federal, estaduais e municipais tributarem entidades religiosas, templos de qualquer natureza e as organizações assistenciais e beneficentes. O relator no Senado Federal incluiu os serviços postais nesse rol de setores que não podem ser tributados.

Ficou previsto mecanismo de estímulo à produção de carros elétricos, híbridos, movidos a biodiesel e *flex*. O texto do substitutivo do Senado Federal previu alíquota zero para a compra de veículos para taxistas e pessoas com deficiência.

Foi criada uma alíquota reduzida em 30% em relação à padrão para a prestação de serviços de profissionais liberais e profissionais que realizam atividades de natureza científica, literária ou artística, fiscalizadas por seus respectivos conselhos profissionais.

Os critérios de partilha do IBS foram alterados e figuram da seguinte forma: 80% por critério populacional, 5% divididos igualmente entre todos os municípios, 5% por indicadores ambientais a serem definidos em legislação estadual, e, 10% por indicadores sociais de melhoria do aprendizado e da equidade, também a serem definidos por lei estadual. Foi previsto que estados e municípios que aumentarem a arrecadação acima da média dos demais receberão maior parcela do IBS, como mecanismo de incentivo à melhoria da gestão tributária.

O relator, senador Eduardo Braga, substituiu o Imposto Seletivo como mecanismo de equalização da competitividade dos produtos da Zona Franca pela CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a importação, produção e venda de produtos produzidos no polo industrial de Manaus.

Os incentivos ao setor automotivo para promoção de investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram mantidos e assegurados até 31 de dezembro de 2024, sem possibilidade de ampliação.

Também os Fundos Estaduais de Infraestrutura existentes em quatro estados (MT, MS, GO e PA) a partir de contribuições de setores produtores de produtos primários serão mantidos até 2032.

No substitutivo, aprovado pelo Senado Federal, foi fixado que o Imposto Seletivo sobre produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente não poderá incidir sobre as exportações e nem sobre as operações de energia elétrica e de telecomunicações. Poderá incidir sobre armas e munições, exceto quando destinadas à administração pública. Previu que o IS poderá ter alíquota de 1% sobre a extração de recursos naturais não renováveis, como minério e petróleo.

Houve mudança também na governança do IBS, com a substituição do Conselho Federativo pelo Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, para acentuar o caráter meramente operacional do novo órgão federativo, com mudanças também no método de deliberação.

Em linhas gerais, esse é o conteúdo do texto aprovado pelo Senado Federal, que como foi alterado, retornou para a apreciação da Câmara dos Deputados, que tinha a prerrogativa de aprová-lo integral ou parcialmente, ou mesmo alterá-lo novamente.

O Senado Federal manteve as linhas mestras simplificadoras da PEC 45/2019 no tocante à não cumulatividade, à transparência no cálculo “por fora”, à transferência do fato gerador da origem para o destino e ao estabelecimento de regras únicas nacionais, diminuindo a litigância. Mas não há dúvidas de que a ampliação de exceções em relação a alíquotas e regimes tributários resultará no aumento da alíquota base de referência nacional do IVA dual e diminuirá seus efeitos dinâmicos sobre a economia nacional.

V. O texto final aprovado pelo Congresso Nacional

Tendo o texto do substitutivo da PEC 45/2019 sofrido alterações em sua tramitação no Senado Federal, nova rodada de negociações e votações teve lugar na Câmara dos Deputados, que poderia manter total ou parcialmente o texto aprovado pelo Senado ou introduzir novas mudanças. O relator, deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), optou por uma mescla entre a versão de seu próprio relatório aprovado anteriormente na Câmara e a versão dada pelo senador Eduardo Braga e aprovada pelo Senado. Na sexta-feira, dia 15 de dezembro de 2023, foi concluído o processo de tramitação da reforma

tributária, que simplifica a tributação sobre o consumo, põe fim à cumulatividade e à guerra fiscal, estabelece a unificação nacional da legislação dos novos tributos e cria fundos de desenvolvimento regional e de compensação em relação a efeitos da própria reforma. A PEC nº. 45/19, na forma do novo substitutivo arquitetado pelo relator na Câmara dos Deputados foi aprovado por 371 votos a favor e 121 contra, em primeiro turno, e por 365 votos a favor e 118 contra, em segundo turno. Com isso, foi possível a promulgação da Emenda Constitucional 132, oriunda da aprovação final da PEC nº 45/2019, no dia 20 de dezembro de 2023.

A Câmara dos Deputados restituiu a concepção original de abordagem tributária sobre a cesta básica nacional, que será isenta dos impostos sobre consumo, excluindo o conceito de cesta estendida introduzido pelo Senado Federal. Acolheu a introdução da faixa de redução de 30% para profissionais liberais e profissionais ligados à cultura e à ciência, cuja atuação seja submetida a conselhos profissionais, sendo que a legislação complementar definirá os serviços que serão alcançados por essa alíquota reduzida. Foi extinto o subteto remuneratório para os salários de carreiras das administrações tributárias estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. Foi excluído do texto da EC a menção à incidência do Imposto Seletivo sobre armas e munições, mas a falta de previsão constitucional não impedirá a inclusão por meio de lei. Também foi excluído o mecanismo que previa premiação a estados e municípios que elevassem a arrecadação acima da média durante o período de transição e a forma de apuração da distribuição das receitas futuras do IBS, com base na arrecadação do ICMS entre 2024 e 2028, que induziu ao aumento imediato da alíquota de ICMS por muitos estados (Brasil, 2023).

Seis setores econômicos foram excluídos pela Câmara dos Deputados, na rodada de apreciação final da reforma tributária, da lista de regimes diferenciados de tributação, não necessariamente com alíquotas favorecidas, a saber: serviços de saneamento, concessões de rodovias, transporte aéreo de passageiros, telecomunicações, bens e serviços de economia circular, micro e minigeração distribuída de energia elétrica. O relator, deputado Aguinaldo Ribeiro, excluiu ainda a criação de uma Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE como mecanismo para garantir a competitividade da indústria instalada na Zona Franca de Manaus. Será mantida a existência do IPI exclusivamente para esse fim e foi rejeitada a possibilidade da ZFM importar petróleo, lubrificantes e combustíveis com isenção, que foi introduzida pelo Senado Federal.

As transferências constitucionais dos tributos extintos pela reforma permanecerão dentro dos mesmos índices em relação ao direcionamento de parte da CBS para estados e municípios, para o pagamento do seguro-desemprego e do abono do PIS, e da parcela da arrecadação estadual direcionada para os municípios. Da arrecadação do IBS que caberá aos estados, 25% serão repartidos entre os municípios segundo os seguintes critérios: 80% do montante proporcionalmente à população, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados educacionais e da equidade social a serem regulamentados por lei estadual, 5% com base em indicadores de preservação ambiental regulamentados por lei estadual, e, 5% do montante total das transferências em partes iguais para todos os municípios do estado.

Foi previsto que o Imposto Seletivo (IS) poderá ser criado por Medida Provisória, ao contrário do IBS e da CBS que dependerão de lei complementar para sua criação. Foram previstas as regras para o período de adaptação e teste do novo sistema, com alíquotas iniciais para a CBS e o IS. O valor poderá ser compensado pelas empresas ou ser objeto de ressarcimento se o contribuinte não conseguir a compensação.

Dessa forma, concluiu-se a tramitação da reforma tributária no tocante aos tributos sobre o consumo. Após a promulgação da EC 132/23, abre-se um longo período de transição e preparação para a implantação no IVA dual brasileiro, começando pela discussão e aprovação da legislação complementar e ordinária que detalhará o conteúdo das mudanças tributárias previstas e pela preparação da retaguarda técnica, tecnológica e gerencial pelo setor público brasileiro, envolvendo as três esferas de poder.

Permanecerá pendente a abordagem reformadora da legislação sobre a tributação da renda, do patrimônio e acerca do financiamento da seguridade social e da tributação sobre a folha de salários. Os projetos de lei abordando essas outras faces da reforma do sistema tributário têm previsão de envio pelo Poder Executivo, na própria EC 132/23, em até 90 dias após a sua promulgação.

VI. A calibragem da alíquota padrão e os pilares da Reforma

A discussão predominante durante a tramitação da reforma no Congresso Nacional, além das divergências federativas, foi a da calibragem da alíquota padrão nacional que servirá de referência para estados e municípios. Foi previsto que isto

será objeto de deliberação anual, através de Resolução do Senado Federal, com o suporte técnico do Tribunal de Contas da União e com base em subsídios e informações dados pela Receita Federal e pelo Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, visando cumprir os dois pilares orientadores da reforma. O primeiro pilar prevê que não haja, sob hipótese alguma, aumento da carga tributária no que respeita aos tributos sobre o consumo de bens e serviços. Nesse sentido, o texto do substitutivo à PEC Nº. 45/2019 aprovado pelo Senado Federal previu uma trava, tendo como referência dados da Secretaria do Tesouro Nacional, que apontam uma arrecadação média dos atuais tributos sobre o consumo (ISS, ICMS, PIS/COFINS e IPI), de 2013 a 2022, de 12,45% do PIB. Isto foi mantido no texto final da Emenda Constitucional. O segundo pilar garante a reposição integral do atual nível de arrecadação dos governos federal, estaduais e municipais, já que em tempos de restrição fiscal não é possível imaginar perda de receitas ou até mesmo a desejável diminuição da carga tributária.

A reforma prevê: a) uma alíquota padrão, b) uma alíquota favorecida (40% da alíquota padrão), c) alíquota zero, isenção, imunidade, não incidência, d) alíquota de 30% em relação à padrão para profissionais liberais e, e) a introdução do imposto seletivo sobre bens e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente. Quanto maior a redução de receitas derivada de (b), (c) e (d), maior será necessariamente a alíquota padrão (a). Quanto maior for a arrecadação do imposto seletivo (e) menor poderá ser a alíquota padrão de referência (a).

No texto constitucional não é cabível a fixação de alíquotas, apenas a previsão de princípios e diretrizes gerais sobre a reforma tributária pretendida. Nem mesmo na legislação complementar é indicada a previsão de calibragem das alíquotas. Alíquotas, idealmente, devem ser fixadas por instrumentos infralegais, tendo como parâmetro os princípios e as diretrizes constitucionais e legais. O texto da PEC 45/2019 atribuiu competência ao Senado Federal para fixar a alíquota padrão, através de Resolução, fazendo anualmente o ajuste fino para que sejam alcançados os objetivos traçados. No entanto, à luz do histórico brasileiro de substancial aumento da carga tributária nas últimas décadas, foi natural que fosse cobrada, já neste momento, a apresentação de qual será a alíquota padrão a ser implantada.

Cabe à IFI, como órgão técnico independente, afirmar que é desafiador, neste momento, determinar exatamente qual será a alíquota padrão de equilíbrio para o alcance dos pilares orientadores da reforma consubstanciada no texto da EC 132/2023. Não é uma questão trivial. Isto por quatro razões muito simples: a) ainda que a reforma implique numa substantiva redução de tratamentos especiais a setores, produtos ou serviços, só a legislação complementar e ordinária poderá detalhar exatamente quais os bens e serviços serão alcançados por alíquotas diferentes da alíquota padrão nacional de referência, informação decisiva para a sua fixação; b) como já dito, o volume de recursos arrecadados pelo Imposto Seletivo implicará na diminuição da alíquota padrão e só a sanção da lei ordinária que estabelecerá sua criação, prevista para 2024 ou 2025, poderá subsidiar a projeção de seu impacto sobre a alíquota padrão da CBS; c) alguns elementos e informações vigentes, que servem de base para a projeção dos resultados futuros da tributação no novo sistema, podem conter distorções ou mascaramentos em função da grande complexidade do atual sistema; e, d) não se pode conhecer agora o hiato de conformidade, que mede a diferença entre a arrecadação potencial e a arrecadação efetiva dentro das novas regras do jogo, a partir dos níveis de evasão, elisão, inadimplência e postergação via judicialização, a serem verificados na vigência do novo sistema. O hiato de conformidade oscila a partir das condições concretas de cada país⁴.

Nesse sentido, a fixação precisa do nível de equilíbrio da alíquota padrão para o alcance dos objetivos pretendidos só será possível depois de detalhadas as regras do novo sistema na legislação complementar e ordinária e nos instrumentos normativos infralegais, e da testagem, em 2026, da nova sistemática de arrecadação, com a apuração concreta do hiato de conformidade brasileiro. Ou seja, “aprenderemos a nadar, nadando”. O Senado Federal, ano a ano, via Resolução, calibrará a alíquota, tendo como base o desempenho da arrecadação efetiva e a verificação do hiato de conformidade,

⁴. Sobre o assunto vale a análise do documento da Comissão Europeia, sobre o hiato de conformidade em países da União Europeia: “VAT gap in the EU – Report 2022” (CASE Center for Social and Economic Research *et al.*, 2022).

para que não haja nem aumento de carga tributária, nem perda de arrecadação – que ocorrendo para os governos subnacionais, será compensada pelo nível central, mantendo a neutralidade pretendida pela reforma tributária em curso.

O que é possível, neste momento, são estudos estimativos dos impactos do novo arcabouço tributário sobre os níveis de arrecadação potencial, o hiato de conformidade e a alíquota padrão de equilíbrio que atenda aos dois pilares que são a bússola que orienta a construção da lógica da reforma em curso. É inevitável arbitrar algumas variáveis necessárias para tal desafio de análise e projeção.

Ao longo dos últimos meses, com a aceleração do processo de discussão e deliberação da PEC 45/2019, surgiram quatro estudos sobre o tema, a saber por ordem cronológica de publicação:

- 1) “Propostas de reforma tributária e seus impactos: uma avaliação comparativa”, de autoria de João Maria de Oliveira, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;
- 2) “Simulando a alíquota do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) para o Brasil”, do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Econômicos, órgão vinculado ao Governo de Goiás;
- 3) “Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária”, Ministério da Fazenda; e
- 4) “Reforma da tributação indireta: uma simulação de impactos setoriais”, José Roberto Afonso, Geraldo Biasoto Junior e Murilo Ferreira Viana, Conjuntura Econômica, outubro de 2023.

O estudo feito pelo técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, João Maria de Oliveira, empreendeu um esforço para analisar os impactos econômicos, regionais e setoriais das mudanças na estrutura de cobrança dos impostos sobre consumo no Brasil, com base ainda no relatório do Grupo de Trabalho - GT da Câmara dos Deputados e do esboço inicial do substitutivo do relator, deputado Aguinaldo Ribeiro, que viria posteriormente a ser alterado e aprovado já na primeira rodada no Plenário da Câmara dos Deputados. Os dados são cotejados com a versão original da PEC 45/2019 e com a PEC 110/2019, apresentado no Senado Federal. Partindo de modelo de equilíbrio geral computável, o estudo procurou verificar a evolução de fundamentos (PIB, produtividade e emprego) da economia ao longo do tempo em função das mudanças tributárias introduzidas pelos diversos cenários de reforma comparados com a hipótese da inexistência da mesma. O estudo estimou a alíquota efetiva em 28,04%, considerando as exceções, os regimes tributários favorecidos, as alíquotas reduzidas e as isenções, previstas na versão inicial do substitutivo do relator da Câmara dos Deputados. As conclusões apontam impactos positivos da reforma sobre a produtividade, o emprego e o Produto Interno Bruto, sendo sempre maiores no ambiente gerado pela versão original da PEC 45/2019, intermediários quando aplicados os parâmetros da PEC 110/2019 do Senado Federal, e menores, quando aplicados dados e diretrizes constantes da versão inicial do Substitutivo aprovado, posteriormente alterada. Ainda assim, em todos os três cenários testados, os efeitos da reforma são positivos para a evolução da economia brasileira.

Outro esforço de projeção da alíquota do novo IVA dual brasileiro foi feito pela equipe do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB, 2023)⁵. Partindo da base de dados do IBGE; de estimativas e arbitragens sobre a variação da alíquota favorecida, o peso do Imposto Seletivo e o Hiato de Conformidade; e, analisando o texto do substitutivo da PEC 45/2019, aprovado pela Câmara dos Deputados em 06/07/2023, o estudo do IMB chega a uma alíquota neutra para o IVA nacional de 29,01%, e procedendo uma análise de sensibilidade a partir da flexibilização das hipóteses adotadas, construiu um intervalo possível para a alíquota padrão geral entre 27,3% e 30,7%. O documento estima o impacto das principais exceções introduzidas na reforma no aumento da alíquota padrão de referência e calcula que a manutenção da Zona Franca de Manaus majora a alíquota em 0,81 pontos percentuais, a permanência do Simples Nacional é responsável pelo incremento de 2,43 p.p., a isenção da cesta básica impacta no aumento da alíquota padrão em 1,05 p.p. e as alíquotas reduzidas para educação, saúde, agronegócio e outros, 2,98 pp. Ou seja, o estudo projeta que alíquota do IVA brasileiro poderia vir a ser em torno de 21,74%, se a alíquota fosse única e não houvesse exceções, balizando um cenário possível para a alíquota neutra num intervalo entre 20,03% a 23,43%.

No dia 8 de agosto de 2023, o Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, entregou ao relator da PEC 45/2019 no Senado Federal, senador Eduardo Braga, a nota técnica elaborada pela equipe técnica da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária⁶.

O documento realçou o compromisso de que, em nenhuma hipótese, haverá aumento da carga tributária e reafirma que as alíquotas dos novos tributos deverão ser majoradas, paulatinamente, no exato montante necessário para repor o atual nível de arrecadação, após dedução das receitas do Imposto Seletivo.

O estudo do Ministério da Fazenda afirmou, algo que já dissemos aqui, que as alíquotas efetivas só serão conhecidas precisamente após o período de transição, ou seja, em 2033, quando os antigos impostos estarão extintos e os novos em pleno vigor.

O texto clareia que o formato dual do novo IVA brasileiro, originalmente concebido na PEC 110/2019 do Senado Federal, buscou compatibilizar dois objetivos: assegurar simplicidade para os contribuintes (legislação uniforme em escala nacional e gestão integrada) e autonomia para os entes federados (capacidade de estados e municípios fixarem a alíquota a vigorar em seu território, através de lei própria, sendo a mesma para todos os bens e serviços, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição Federal).

Utilizando o modelo do *Tax Gap*, concebido para estimar o hiato tributário, o estudo projeta o potencial arrecadatário e a alíquota padrão de equilíbrio, cotejando 1) a arrecadação normativa que seria obtida com a alíquota única, aproveitamento total de créditos e cumprimento perfeito das obrigações tributárias; e, 2) a arrecadação potencial que é esperada sob as regras previstas na legislação e funcionamento perfeito do sistema no cumprimento das obrigações tributárias. A diferença entre as duas determinaria o hiato da política. Já o hiato de conformidade demonstra a diferença entre a arrecadação potencial e a arrecadação efetiva esperada considerando as questões relativas à evasão, à elisão, inadimplência e judicialização com protelação de pagamento de tributos.

Para efeito das revisões anuais que resultarão na calibragem da alíquota padrão e objetivando a manutenção dos níveis atuais de arrecadação dos cinco tributos a serem extintos até o efetivo funcionamento do novo sistema, em 2033, tomou-se como referência a média de arrecadação total do decênio entre 2013 e 2022, que aponta um patamar de arrecadação agregada dos cinco tributos de 12,45% do PIB.

Na construção das projeções feitas da alíquota padrão de referência, a equipe da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda - SERT/MF optou por arbitrar o hiato de conformidade com base nos números da Hungria, por ser um país emergente e com percentual de arrecadação sobre o consumo semelhante ao brasileiro. O hiato

⁵ Saiba mais consultando a Nota Executiva 004/2023, "Simulando a alíquota do Imposto sobre Valor Agregado - IVA para o Brasil" (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, 2023).

⁶ Saiba mais consultando a nota técnica "Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária".

de conformidade, dessa forma, foi fixado em 10%, número médio verificado na Hungria nos dois anos que antecederam a pandemia. Foi projetado um cenário conservador alternativo com um hiato de conformidade 50% superior. A simplificação das regras e do funcionamento do novo sistema tributário brasileiro deve produzir uma redução substantiva da sonegação, da elisão, da informalidade, da inadimplência e da litigiosidade entre contribuintes e fisco.

Como já foi dito anteriormente, é difícil estabelecer precisamente o hiato de conformidade e, portanto, a alíquota padrão de equilíbrio. Só a própria experiência concreta do novo sistema no período de transição dará a segurança necessária para a fixação dos parâmetros de tributação que cumprirão os objetivos da reforma. Mas os estudos teóricos, partindo de base de informações e metodologias consistentes, ainda que arbitrando algumas variáveis, foram de extrema importância para embasar o processo decisório no âmbito do Congresso Nacional.

No caso do estudo da SERT/MF apurou-se, no cenário base, uma arrecadação potencial de 969,168 bilhões de reais, que subtraída do hiato de conformidade, chegaria a desejada arrecadação efetiva de 12,45% do PIB, para a partir daí inferir qual é alíquota padrão, dentro das regras estabelecidas no substitutivo da PEC 45/2019, que asseguraria este resultado, dentro de uma abordagem incremental desde o cenário inicial com alíquota única uniforme até a majoração, passo a passo, a partir de cada tratamento diferenciado feito.

O exercício feito pela SERT/MF no cenário amplamente factível, aponta um intervalo de fixação da alíquota base entre 20,73% e 25,45%, dependendo do grau de concessões e tratamentos favorecidos a produtos, serviços e setores, já partindo da manutenção dos regimes pré-existentes em nossa Constituição e levando em conta o Imposto Seletivo. Os impactos incrementais na majoração da alíquota de referência, no cenário factível (10% de hiato de conformidade), apontaram a contribuição da alíquota favorecida de 50% para os produtos agropecuários e da cesta básica (+ 1,67 p.p.), alíquota reduzida de 50% para serviços de educação privada (+ 0,32 p.p.), alíquota reduzida para serviços de saúde privada (+ 0,62 p.p.), alíquota reduzida de 50% para demais bens e serviços listados na PEC 45/2019 (+0,37% p.p.), ampliação da tratamento favorecido da alíquota reduzida de 50% para 40% para produtos e serviços excepcionados (+ 0,67 p.p.), alíquota zero para metade da cesta básica (+ 0,67 p.p) e demais favorecimentos (+0,35 p.p).

Os números apresentados nos três estudos mencionados, apesar de diferenças de premissas, metodologias e resultados, mesmo sendo meros exercícios teóricos de simulação que não obrigatoriamente serão sancionados pela experiência concreta no período de transição e implantação do novo sistema, certamente servirão de base para o aprofundamento das discussões no processo de deliberação acerca da legislação complementar e ordinária que regulamentará a reforma tributária, pesando os custos e os benefícios de cada tratamento favorecido ou diferenciado e sua repercussão geral para a sociedade e os contribuintes.

Os esforços levados a cabo pelos técnicos envolvidos nos três estudos, apesar de serem baseados em textos diferentes da PEC 45/2019, projetam uma alíquota padrão entre 25% e 30%. Seria uma das maiores alíquotas de IVA em todo o mundo. Isso reflete o peso que os tributos sobre consumo de bens e serviços já têm hoje no total dos impostos arrecadados e o número de exceções introduzidas. O Ministério da Fazenda, no documento entregue ao Senado Federal, demonstra que a alíquota-padrão no regime atual envolvendo apenas o ICMS com incidência pela alíquota padrão modal composto com o PIS/COFINS pelo regime não cumulativo, excluindo o ISS e o IPI, e apurados com alíquota "por fora", comparável à sistemática do IVA, chega já hoje aos 34,4% de alíquota total.

TABELA 4. ALÍQUOTA-PADRÃO NO REGIME TRIBUTÁRIO ATUAL

	Valor	Alíquota	
		"por dentro"	"por fora"
A. Preço com tributos	100		
B. ICMS (18% de A)	18	18,00%	24,20%
C. PIS/Cofins (9,25% de A-B)	7,59	9,25%	10,20%
D. Preço líquido de tributos (A-B-C)	74,42		
Alíquota total		27,25%	34,40%

Fonte: SERT/MF 2023.

Posteriormente, foi publicado na revista Conjuntura Econômica, do IBRE/FGV, de outubro de 2023, o estudo produzido pelos economistas José Roberto Afonso, Geraldo Biasoto Jr e Murilo Ferreira Viana, que analisou o texto da PEC 45/2019 em etapa mais madura, já tramitando no Senado Federal, com a maioria das alterações que seriam introduzidas já

anunciadas. Utilizando a Tabela de Recursos e Usos - TRU do Sistema de Contas Nacionais, publicada pelo IBGE, e optando pelos dados de 2019, para evitar sua contaminação pelo ambiente da pandemia, que impactaram a dinâmica econômica e fiscal em 2020, procedeu-se à desagregação em 68 setores e 128 produtos pertencentes a esses setores. Após uma série de ajustes para neutralizar informações que poderiam distorcer os números e as projeções, relativas às exportações, à presença de tributos superpostos, ao Simples Nacional, aos setores do petróleo, financeiro, imobiliário e público, à Formação Bruta de Capital, considerando as exceções e alíquotas favorecidas introduzidas no texto da reforma tributária chegam a projetar, para a reposição do atual nível de arrecadação, uma alíquota geral de referência de 35% e a reduzida de 14%, ainda assim identificando uma deficiência de arrecadação em torno de 6,1 bilhões de reais. Ou seja, uma alíquota estimada bastante superior à apontada pelos estudos anteriores, ressaltando que cada um deles trabalhou com versões diferentes da PEC 45/2019 e que a versão aprovada pelo Senado Federal e a resultante da votação final na Câmara dos Deputados, que originou a EC 132/2023, ainda sofreu mudanças em seu conteúdo, o que não estava ao alcance de nenhum dos pesquisadores no momento da consolidação de seus estudos.

VII. Os impactos estimados da Reforma Tributária

VII.1 Impactos macroeconômicos na economia brasileira

A reforma tributária aprovada sempre teve seu foco na simplificação e aprimoramento do sistema tributária brasileiro, diminuindo o grau de litigância judicial e aumentando a transparência com importantes efeitos esperados no PIB potencial, na produtividade da economia e em sua eficiência. Jamais os objetivos estiveram ligados ao ajuste fiscal necessário no Brasil. Ao contrário, a Emenda Constitucional aprovada explicita claramente a determinação de que não haja aumento da carga tributária no tocante aos tributos sobre consumo ao introduzir uma trava expressa em termos do percentual do PIB verificado nos últimos anos dos tributos a serem substituídos pela CBS e pelo IBS.

O Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária do TCU avaliou os impactos das mudanças introduzidas a partir de dois estudos: o de Bráulio Borges e de Edson Domingues e Débora Freire. Diz o relatório:

“As mudanças consideradas nas quatro variáveis exógenas afetadas pela reforma tributária resultariam em um aumento do PIB potencial do Brasil de 20,2% em 15 anos (2021-2035) e de 24% no longo prazo. Esse impacto decorre principalmente do aumento da produtividade total dos fatores (14,4% em 15 anos e 16,4% no longo prazo) e do aumento dos investimentos em ativos fixos, que geram uma elevação do estoque de capital de 12,0% em 15 anos e de 15,6% no longo prazo.” (BORGES, 2020, apud BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023, p. 17).

Já em relação ao trabalho de Edson Rodrigues e Débora Freire, ressalta o TCU:

“Nos cenários sem o efeito produtividade, o impacto no PIB seria da ordem de 4,14%. Todos os agregados macroeconômicos apresentariam desvio positivo (consumo das famílias, investimentos, exportações e importações). Merece destaque o grande aumento do investimento nos cenários padrão e base (superior a 16%), o que mostra, segundo os autores, o quanto as distorções do atual sistema tributário impactam a acumulação de capital na economia brasileira. [...] Foram simulados outros dois cenários, desta vez com ganhos de produtividade, um, otimista, supondo que a produtividade do capital se eleva de modo a que o crescimento do PIB alcança 20%. [...] outro, mais conservador, supondo que a produtividade do capital se eleva de forma a produzir um aumento do PIB potencial de 12% no longo prazo.” (DOMINGUES e FREIRE, 2020 apud BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023, p. 18-19).

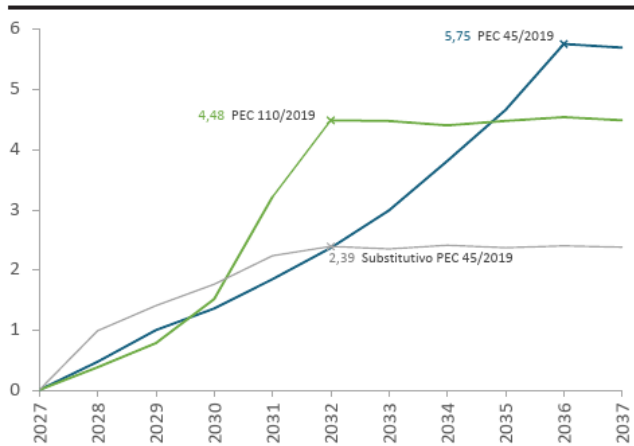
Registre-se que esses dois estudos e o relatório do TCU foram construídos a partir do texto do substitutivo da PEC 45/2019 aprovado pela Câmara, sem as alterações introduzidas pelo Senado Federal e as mudanças consolidadas na EC 132/2023.

Também o estudo do técnico do IPEA, João Maria de Oliveira, assentado em versão da reforma ainda anterior, no caso, a proposição do Grupo de Trabalho da Câmara, chega em sua análise de resultados à conclusão de que a reforma tributária produzirá efeitos positivos sobre o PIB e a produtividade, havendo uma redução dos impactos quando se caminha da alíquota única prevista no texto original da PEC 45/2019 para a ampliação de exceções dadas a setores, bens e serviços:

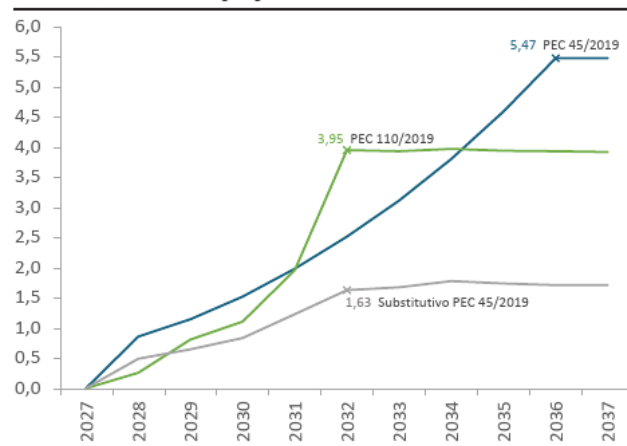
“Durante o período de transição, quando gradativamente se substitui o sistema antigo pelo novo, a diferença do PIB realizado em cada cenário cresce. Para a PEC no 45/2019, ao final do período de transição (2036), o PIB cresce 5,75%. Para a PEC nº 110/2019, até 2032 o PIB cresce 4,48%, enquanto para o substitutivo da PEC no 45/2019, também até 2032, cresce 2,39%.” (Oliveira, 2023, p. 13).

FIGURA 1. PIB E PRODUTIVIDADE

Varição da diferença acumulada do PIB no nível nacional: PEC no 45, PEC no 110 e substitutivo da PEC no 45
(Diferença entre cada proposta e o cenário-base em %)



Varição da diferença acumulada da produtividade no nível nacional: PEC no 45, PEC no 110 e substitutivo da PEC no 45
(Diferença entre cada proposta e o cenário-base em %)



Fonte: Gráficos 6 e 7 de Oliveira (2023).

Também em relação aos ganhos de produtividade, afirma João Maria de Oliveira:

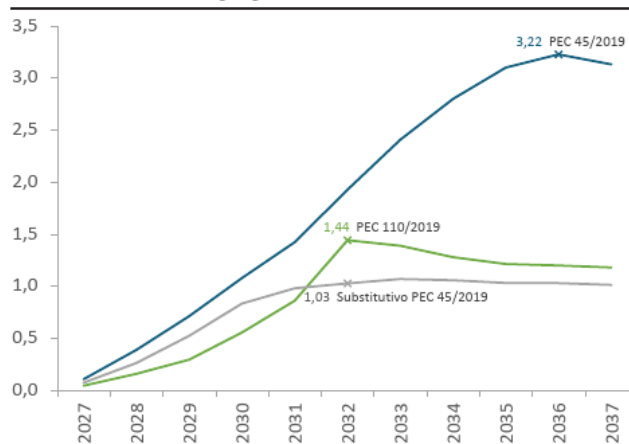
“Os ganhos de produtividade são maiores com a PEC nº 45/2019. O nível de tarifa menor permite quedas maiores dos preços relativos. Embora o substitutivo da PEC no. 45 produza ganhos menores ao final da transição (1,63%), simulação com prazos de transição com mais dois anos produziu ganhos um pouco maiores (1,78%). O período de transição maior sugere também a acomodação em nível de produtividade superior” (Oliveira, 2023, p. 14).

Quanto ao nível de emprego, o estudo do IPEA aponta:

“Cabe salientar, ainda pelo gráfico 8, que a reforma tributária, independente do cenário, produziria crescimento no emprego agregado da economia combinado com o crescimento da produtividade apresentado no gráfico 7. Isso evidencia como as más alocações geradas pelo sistema tributário sobre consumo de bens e serviços afetam a economia e impedem seu crescimento” (Oliveira, 2023, p. 15).

FIGURA 2. EMPREGO

Varição da diferença acumulada do emprego no nível nacional: PEC no 45, PEC no 110 e substitutivo da PEC no 45
(Diferença entre cada proposta e o cenário-base em %)



Fonte: Gráfico 8 de Oliveira (2023).

Menos otimistas, José Roberto Afonso, Geraldo Biasoto Junior e Murilo Ferreira Viana, ao analisar os impactos setoriais da reforma na expansão da carga tributária e seu repasse para os preços, afirmam:

“A questão mais relevante, no entanto, não seria a subida ou a descida de preços. O problema maior deve ser a tensão a ser provocada nas decisões econômicas, seja de precificação para o mercado, seja no que toca as expectativas sobre preços de insumos. Com o histórico longo de taxas de juros elevadas para controlar expectativas poderá ser retomada tal prática diante da cultura enraizada nas autoridades monetárias”. (Afonso; Junior; Viana, 2023, p. 28).

Apontam ainda a preocupação com o que chamam “o claro viés antiemprego” da reforma, a partir da consideração de que:

“Atrelar a geração do tributo aos segmentos que geram valor adicionado, ou seja lucro e remuneração salarial, é completamente equivocado e penaliza os setores empregadores, já penalizados no financiamento da Previdência Social”. (Afonso; Junior; Viana, 2023, p. 29).

Independente das diferenças de percepção sobre os níveis de ganhos no PIB potencial, na produtividade e no emprego, a partir da reforma tributária aprovada, todos os estudos e relatórios são unânimes em afirmar que a introdução de exceções na tributação sobre o consumo com alíquotas diferenciadas, bem como os regimes favorecidos, contribuem para a diminuição dos impactos positivos sobre a economia brasileira, em relação ao cenário inicial de uma alíquota única, que seria muito menor, presente no texto original da PEC 45/2019.

VII.2 Impactos regionais projetados

A reforma tributária tem uma dupla dimensão: a da relação da economia e da sociedade com o Estado, e, outra, que diz respeito ao funcionamento da federação brasileira, impactando municípios, estados, Distrito Federal e governo federal. Um estudo de qualidade sobre os impactos regionais da reforma, embora muitos aspectos da reforma ainda estejam por ser definidos pelo Congresso Nacional, é o de Sérgio Wulff Gobetti e Priscila Kaiser Monteiro.⁷ Em função disso, serviu inclusive de referência para o trabalho do TCU solicitado pelo relator da PEC 45/2019 no Senado, senador Eduardo Braga.

A Nota Técnica do IPEA demonstra os efeitos redistributivos positivos que serão produzidos pela reforma com ganhos para 60% dos estados, 82% dos municípios e 70% da população, exatamente os entes federados menos desenvolvidos e mais pobres. Cabe ressaltar que a transição federativa com base de incidência transitando da origem para o destino será longa (50 anos) e haverá o seguro receita através de um fundo de compensações por perda de arrecadação (Gobetti; Monteiro, 2023). A mudança das regras de partilha do IBS e o aumento do percentual do seguro receita foram aprovados pelo Senado Federal após a publicação do estudo. Mas isso não invalida as suas conclusões. Em relação aos estados (Tabela 5) haveria ganho da maioria absoluta das unidades da federação e cerca de 7% da arrecadação seriam redistribuídos com valor estimado em 54 bilhões de reais ao ano. Ainda assim, os estados “perdedores” teriam os efeitos da reforma atenuados pelo esperado impacto positivo na aceleração do crescimento econômico e pelas compensações do seguro receita.

⁷ O estudo foi publicado na Carta de Conjuntura do IPEA no. 60, 3º. Trimestre de 2023, “Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas”, baseado em estudos anteriores de 2019 e de maio de 2023, e reciclado com dados e números renovados.

TABELA 5. EFEITOS REDISTRIBUTIVOS SOBRE A RECEITA POR UF E NÍVEL DE RENDA (R\$ BILHÕES)

Renda	UF	PIB per capita	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
	AP	21.432	1.508	2.251	743
	PA	24.868	22.185	25.375	3.190
Média	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	6.699
	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

Fonte: Gobetti e Monteiro (2023).

Já no caso dos municípios, cerca de 82% seriam beneficiados, com a redistribuição de 21% das receitas, equivalendo a 50 bilhões de reais a cada ano. Em relação ao ISS, 96% das cidades ampliariam sua arrecadação hoje extremamente concentrada. Mesmo no cenário pessimista, com um crescimento médio do PIB de 1,5% a.a., apenas 32 cidades entre os 5.568 municípios teriam perda real de receita após completada a transição de 50 anos. Trata-se de municípios que hoje têm uma receita per capita muito superior à média nacional.

TABELA 6. 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	4.539	1.030	5.569	82%
Capitais	2.757	-21.940	16	11	27	59%
100 maiores municípios	9.008	-47	106	2	108	98%
PIB per capita < R\$ 25 mil	12.305	-68	1.471	24	1.495	98%
População > 80 mil pessoas	22.042	-40.498	290	115	405	72%

Fonte: Gobetti e Monteiro (2023).

Como afirma o documento do Grupo de Trabalho do TCU sobre Reforma Tributária:

“Em resumo, as simulações indicam que a longa regra de transição, combinada com o seguro receita e o possível maior crescimento da economia proporcionado pela reforma tributária, pode propiciar ganhos para a maioria dos entes federados ao mesmo tempo que evita ou atenua as perdas de uma minoria, sobretudo nas duas primeiras décadas posteriores às mudanças”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2023, p. 27).

VII.3 Os impactos setoriais

Além dos impactos gerais macroeconômicos e das repercussões regionais esperadas a partir da reforma tributária envolvendo os tributos sobre o consumo aprovada pelo Congresso Nacional, faz-se necessário refletir sobre os impactos futuros nos diversos setores da economia brasileira, tanto na alocação de investimentos, quanto nos preços, a partir da implantação do IVA dual, composto do IBS e da CBS.

Esse esforço foi levado à frente pelos economistas José Roberto Afonso, Geraldo Biasoto Júnior e Murilo Ferreira Viana (2023)⁸.

⁸ O estudo em questão é o “Reforma da tributação indireta: uma simulação de impactos setoriais”, publicado na Revista Conjuntura Econômica, de outubro de 2023, editada pelo IBRE/FGV

Os autores questionam inicialmente o que consideram a precariedade da discussão da Reforma Tributária em termos de dados, evidências e projeções seguras de seus efeitos. Identificam que o debate começou pelo fim, ou seja, o que deveria ser a sua última etapa, a definição da alíquota do IVA dual brasileiro (Afonso; Junior; Viana, 2023).

Projeções mais efetivas e sólidas sobre o tema só serão possíveis depois de aprovadas as leis complementares e ordinárias que regulamentarão e detalharão a reforma aprovada no nível constitucional.

Afirmam que duas questões centrais no funcionamento de nosso atual sistema não tiveram solução satisfatória: a devolução de créditos tributários acumulados por longo período e o uso indiscriminado da substituição tributária (Afonso; Junior; Viana, 2023).

A metodologia utilizada para o exercício estatístico empreendido partiu da TRU, um dos componentes do Sistema de Contas Nacionais, publicado pelo IBGE. A última disponível, no período em que foi feito o trabalho, era a de 2020. Os autores optaram pela utilização da base de dados relativa ao ano de 2019 para a neutralização dos efeitos econômicos da pandemia.

Buscou-se apurar inicialmente o valor agregado tributável de 68 setores econômicos e de 128 produtos deles, presentes na TRU, chegando a um valor agregado da produção nacional desses setores, excluído o relacionado às atividades exportadoras, de 5,37 trilhões de reais. Após essa projeção inicial vários ajustes foram introduzidos, excluindo os valores relativos ao Simples Nacional, acrescentando a tributação sobre importações destinadas ao consumo final, subtraindo valores correspondentes aos setores de extração e refino de petróleo, intermediação financeira e atividades imobiliárias – pressupondo que manterão os níveis de arrecadação setorial presente por seu peso relativo, e a exclusão da administração, da saúde e da educação públicas.

Todos esses ajustes resultaram em uma redução do valor agregado tributável a 3,65 trilhões de reais em 2019, que se tributado pelos IBS/CBS com uma alíquota de 27% geraria 948 bilhões em tributos, sem considerar sonegação fiscal e litigância judicial. Após estimar os efeitos dos diversos tratamentos preferenciais introduzidos na PEC 45/2019 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, chegou-se a uma arrecadação estimada em 825 bilhões de reais. Ponderam os autores que não é verdade que todos os setores conseguirão repassar a alteração em sua carga tributária setorial, dadas as diferentes elasticidades preços.

Outro ajuste realizado foi a validação dos dados apenas até o limite de 30% do excedente operacional bruto, considerando que para além desse limite seriam estimuladas práticas de elisão e sonegação fiscais.

Aplicando a alíquota hipotética de 27% sobre o valor ajustado dos 61 setores não excluídos do cálculo e somados a arrecadação relativa ao Simples Nacional, aos 7 setores anteriormente excluídos, ao Imposto Seletivo projetado sobre fumo e bebidas e sobre o imposto de importação na bases do IBS/CBS, subtraindo os valores pela isenção de tributos sobre compras públicas, considerando o consumo intermediário dos governos, arbitrado em 40% do valor atual, dada a nebulosidade que envolve a questão, e, ainda, subtraído o valor do crédito gerado pela desoneração dos investimentos, exceto os residenciais, estimado em 171,7 bilhões, chegou-se ao saldo líquido de arrecadação, dentro das novas regras e com a alíquota geral de 27%, de 835,5 bilhões de reais.

No entanto, a arrecadação verificada em 2019 com os tributos a serem extintos pela reforma e substituídos pelo IVA atingiu a cifra de 916,9 bilhões de reais. Como um dos pilares da reforma proposta e aprovada pelo Congresso Nacional é a manutenção dos atuais patamares de arrecadação, dadas as limitações do quadro fiscal brasileiro, envolvendo quase todo o setor público, o estudo identifica uma deficiência de arrecadação equivalente a 81,4 bilhões de reais.

Sendo assim, com base nesta apuração, o trabalho feito aponta para uma alíquota geral de 35% e uma reduzida de 14%. Projeção muito maior do que as estimadas em outros estudos aqui mencionados, mesmo considerando que cada um deles trabalhou com textos diferentes derivados das diversas etapas da tramitação parlamentar. Registre-se que nenhum estudo já publicado trabalhou com o texto final aprovado da EC 132/2023. Ademais, ainda há muito a se definir na legislação complementar e ordinária que regulamentará a reforma na tributação do consumo. Ou seja, as diversas projeções feitas devem ser consideradas em sua essência, mas relativizadas em sua precisão.

Mas o foco principal conclusivo deste estudo são os impactos setoriais. O alerta dado contém números que revelam variações expressivas na expansão ou na retração da carga tributária setorial e nos seus preços.

Os autores concluem que 14 setores serão atingidos com um aumento de carga tributária de mais de 139% sobre o recolhido em 2019.

TABELA 7. ESTIMATIVA DE EXPANSÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SETORIAL COM IBS/CBS

Setores	Alíquota (A)	Receita de IVA + Rec de Simples	Rec realizada ICMS/ISS/PIS/ Cofins/IPI	Expansão da carga setorial	Varição percentual
4500 Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	AG	29.756	1.816	27.940	1438,0%
0791 Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e aglomeração	AG	5.458	372	5.086	1266,0%
5800 Edição e edição integrada à impressão	AG*	6.515	653	5.862	798,0%
4900 Transporte terrestre	AG*	40.734	4.846	35.889	641,0%
8000 Atividades de vigilância, segurança e investigação	AG	13.644	1.782	11.861	566,0%
9480 Organizações associativas e outros serviços pessoais	AG*	13.070	2.091	10.979	425,0%
8592 Educação privada	AR	13.972	2.650	11.322	327,0%
3680 Água, esgoto e gestão de resíduos	AG	18.245	3.843	14.402	275,0%
6280 Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	AG	36.507	8.460	28.047	232,0%
7880 Outras atividades administrativas e serviços complementares	AG	48.954	12.241	36.713	200,0%
5980 Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem	AG*	6.090	1.531	4.558	198,0%
0191 Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e à pós-colheita	AR	23.847	6.577	17.271	163,0%
0792 Extração de minerais metálicos não ferrosos, inclusive beneficiamentos	AG	1.572	441	1.131	156,0%
8692 Saúde privada	AR	25.942	7.663	18.279	139,0%

Fonte: Afonso, Junior e Viana (2023).

Por outro lado, setores como energia elétrica, biocombustíveis e telecomunicações terão significativa redução na carga tributária do setor, em torno de 40%. Cabe ressaltar que o setor de fumo e bebidas terá uma nova calibragem de alíquota através do Imposto Seletivo.

TABELA 8. ESTIMATIVAS DE RETRAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SETORIAL COM IBS/CBS

Setores	Alíquota (A)	Receita de IVA + Rec de Simples	Rec realizada ICMS/ISS/PIS/ Cofins/IPI	Expansão da carga setorial	Variação percentual
1093 Outros produtos alimentares	AR 50% AG 50%	40.737	41.432	-695	-2,00%
5000 Transporte aquaviário	AG	2.858	3.697	-839	-23,00%
2093 Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal	AG	18.403	24.053	-5.650	-23,00%
7380 Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	AG	5.176	7.030	-1.854	-26,00%
1100 Fabricação de bebidas	AG	17.992	26.616	-8.624	-32,00%
3500 Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	AG	37.633	61.212	-23.580	-39,00%
7700 Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	AG	6.044	10.167	-4.122	-41,00%
9080 Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	AR	4.029	7.382	-3.353	-45,00%
6100 Telecomunicações	AG*	21.962	41.011	-19.049	-46,00%
1992 Fabricação de biocombustíveis	AG	9.325	18.502	-9.177	-50,00%
1200 Fabricação de produtos do fumo	AG	5.016	11.230	-6.213	-55,00%
1091 Abate e produção de carne, inclusive os produtos de e da pesca EXC 10916	ISEN	6.186	33.778	-27.592	-82,00%

Fonte: Afonso, Junior e Viana (2023).

Os autores compartilham uma preocupação de que, embora a transição prevista de modelo tributário ser de dez anos, o cálculo capitalista será imediato, gerando incertezas sobre os preços futuros, impactando a lógica de investimentos e do mercado de capitais, tencionando as relações intrasetoriais e com o mercado consumidor. A Tabela 9 mostra o impacto se a majoração de carga tributária de alguns setores for repassada aos preços.

TABELA 9. ESTIMATIVAS DO PERCENTUAL DE EXPANSÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SETORIAL DO IBS/CBS REPASSADA AOS PREÇOS

Setores	Produção para mercado interno	Expansão da carga setorial	Impacto nos preços setoriais
3000 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	7.094	6.729	94,85%
4680 Comércio por atacado e a varejo, exceto veículos automotores	120.297	68.233	56,72%
4500 Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	89.508	27.940	31,22%
8000 Atividades de vigilância, segurança e investigação	45.197	11.861	26,24%
5500 Alojamento	23.675	5.405	22,83%
5800 Edição e edição integrada à impressão	29.075	5.862	20,16%
2800 Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	148.699	26.111	17,56%
0791 Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração	29.207	5.086	17,41%
3680 Água, esgoto e gestão de resíduos	92.010	14.402	15,65%
6280 Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	184.121	28.047	15,23%
0680 Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	158.873	-	0,00%
7880 Outras atividades administrativas e serviços complementares	275.044	36.713	13,35%
7180 Serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P&D	43.939	5.748	13,08%
6980 Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas	231.392	28.433	12,29%

Fonte: Afonso, Junior e Viana (2023).

Em outros setores, onde haverá queda no nível de tributação, os efeitos podem ser positivos para seus consumidores. Mas não há garantia de que os ganhos com a reforma por esses setores serão repassados com a proporcional queda dos preços setoriais. A Tabela 10 mostra os impactos nos preços dos setores beneficiados pela reforma.

TABELA 10. ESTIMATIVAS DO PERCENTUAL DE RETRAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SETORIAL DO IBS/CBS REPASSADA AOS PREÇOS

Setores	Produção para mercado interno	Retração da carga setorial	Impacto nos preços setoriais
2093 Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal	83.004	-3.933	-4,74%
5000 Transporte aquaviário	16.666	-839	-5,03%
20921 Defensivos agrícolas e desinfetantes	52.806	-3.355	-6,35%
3500 Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	347.132	-23.580	-6,79%
10916 Outros produtos do laticínio	81.325	-5.782	-7,11%
1100 Fabricação de bebidas	113.524	-8.624	-7,60%
9080 Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	43.056	-3.353	-7,79%
1091 Abate e produção de carne, inclusive os produtos de laticínio e da pesca EXC 10916	255.719	-21.811	-8,53%
7700 Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	46.656	-4.122	-8,84%
6100 Telecomunicações	166.943	-19.049	-11,41%
1992 Fabricação de biocombustíveis	71.150	-9.177	-12,90%
1200 Fabricação de produtos do fumo	12.917	-6.213	-48,10%

Fonte: Afonso, Junior e Viana (2023).

Por último, os autores, que explicitam uma postura inequivocamente crítica à reforma aprovada, alertam para os impactos desestimuladores do emprego ao se focar a tributação no valor adicionado, ou seja, em salários e lucros, em plena economia do século XXI, penalizando os setores que mais geram empregos.

VII.4 Os impactos fiscais

Além dos impactos macroeconômicos, regionais e setoriais, a reforma tributária aprovada trará um significativo impacto fiscal para a União, a partir dos dois fundos constitucionais criados (Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais e Fundo Nacional de Desenvolvimento) e dos outros dois autorizados, a serem criados através de lei complementar (Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e Fundo de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Ocidental e do Amapá). Os impactos fiscais dos dois fundos autorizados, que visam substituir, gradualmente, o modelo de incentivo ao desenvolvimento econômico da Amazônia atualmente em vigor, não são possíveis de avaliar, já que valores, formas de atualização e regras para utilização dos recursos só serão conhecidos quando da aprovação da legislação complementar.

Já o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais chegará a R\$ 32 bilhões, em 2028, valor que será repetido em 2029, quando os aportes começarão a decrescer R\$ 8 bilhões por ano, até o fim de sua vigência em 2032. Os valores expressos na EC 132/2023 serão corrigidos pelo IPCA e em caso de insuficiência para pagar os benefícios fiscais contratados, a União deverá complementá-los. O instrumento criado visou atrair o apoio dos governadores e financiar a transição do modelo de desenvolvimento impulsionado pela denominada “guerra fiscal” para o novo modelo ancorado no Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR.

O FNDR foi criado pelo Congresso Nacional com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, através da transferência de recursos da União para os estados e o Distrito Federal para fomentar investimentos em estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomentar atividades produtivas visando a geração de emprego e renda; e promover ações voltadas para o desenvolvimento científico-tecnológico e a inovação. Preferencialmente para ações que prevejam sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono. Em contrapartida, os estados e o Distrito Federal ficam proibidos de criar novos incentivos fiscais.

Os valores envolvidos no FNDR são expressivos, representando 8 bilhões de aporte da União em 2029, seu primeiro ano, chegando a R\$ 40 bilhões, em 2033, e 60 bilhões em 2043, em valores que também serão corrigidos pelo IPCA. Ao contrário do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, o FNDR terá caráter permanente.

Eduardo Nogueira (2023), na Nota Técnica nº 53/2023 da Instituição Fiscal Independente (IFI), denominada “Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019”, procurou estimar o crescimento adicional

necessário do PIB que deveria ser gerado pela própria reforma tributária para compensar os desembolsos previstos para os dois fundos criados, vis-à-vis os cenários de referência da IFI (base, pessimista e otimista).

O trabalho, com base em outros estudos de diversos especialistas, indica que a reforma tributária poderá ter um impacto positivo no crescimento anual do PIB de 0,2% a 1,2%. Cotejando com os três cenários propostos pela IFI, Eduardo Nogueira (2023) acredita que, apenas no cenário otimista, o crescimento adicional será suficiente para fazer frente ao aumento de despesas causado pela criação dos fundos, tanto no médio quanto no longo prazos.

TABELA 11. CRESCIMENTO ADICIONAL NECESSÁRIO DE ACORDO COM CADA CENÁRIO (R\$ BILHÕES A PREÇOS CORRENTES)

CENÁRIO BASE	2025	2029	2033	2043
Desembolso projetado	8,3	47,0	52,9	106,7
PIB projetado	12.065,8	15.086,6	18.807,1	32.130,3
PIB necessário	12.112,8	15.351,7	19.105,6	32.731,9
Diferencial de PIB	46,9	265,2	298,4	601,6
Crescimento adicional necessário	0,4%	1,8%	1,6%	1,9%

CENÁRIO PESSIMISTA	2025	2029	2033	2043
Desembolso projetado	8,4	49,7	59,0	136,0
PIB projetado	12.022,3	15.261,3	19.281,7	33.991,0
PIB necessário	12.069,6	15.541,7	19.614,6	34.757,9
Diferencial de PIB	47,2	280,4	332,9	766,9
Crescimento adicional necessário	0,4%	1,8%	1,7%	2,3%

Fonte:(Nogueira, 2023).

A Nota Técnica registra a preocupação em relação ao fato de o espaço fiscal adicional necessário para bancar os desembolsos com os fundos criados pela reforma tributária não ter crescimento constante, gerando variações bruscas e não lineares em determinados anos, pressionando em ritmo irregular o Orçamento Geral da União. O estudo observa ainda o descasamento entre o fluxo de novas despesas criadas e os efeitos esperados com a reforma tributária. Assinala, ainda, que também a alteração das regras de funcionamento dos atuais Fundos de Participação de Estados - FPE e Municípios - FPM introduz um risco fiscal adicional para a União, ao descolar o valor das transferências do comportamento da arrecadação, prevendo um valor fixo a ser corrigido pela inflação, o que gerará pressão extra sobre o OGU em caso de queda de arrecadação.

E conclui:

“Em resumo, embora devam representar saldo positivo no longo prazo, os fundos criados para compensar estados e contribuintes pelo fim das concessões unilaterais de benefícios fiscais devem gerar custos e riscos fiscais adicionais para a União, principalmente no médio prazo.”(Nogueira, 2023, p. 7).

VIII. Conclusões

Não há dúvidas que, cedo ou tarde, o Brasil enfrentaria a necessidade de reformar seu sistema tributário, considerado, pelo Banco Mundial (2021), em seu relatório *Doing Business 2021*, um dos piores e mais complexos do mundo. O esforço empreendido pelo Congresso Nacional, desde 2019, abordou, na primeira etapa da reforma tributária, os tributos sobre consumo. A aprovação da PEC 45/2019 resultou na promulgação da EC 132/2023, criando o IVA dual brasileiro (composto pelo IBS e pela CBS) e o Imposto Seletivo sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

Embora, ao longo da tramitação parlamentar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tenha sido abandonada a ideia de uma alíquota única do IVA dual brasileiro e introduzidas quatro alíquotas diferentes, e, ainda, previstos regimes especiais para diversos setores econômicos, garantindo tratamento favorecido a determinados bens e serviços, onerando a alíquota base de referência nacional e reduzindo os efeitos dinâmicos da reforma sobre a economia brasileira, a essência da PEC 45/2019 foi mantida.

O país ergueu um modelo de tributação sobre o consumo já adotado por mais de 170 países, ou seja, o Imposto sobre Valor Agregado. A transição para o novo sistema será longa. Dez anos até a efetiva implantação do IBS e da CBS, em 2033. Cinquenta anos até a completa transferência do fato gerador da origem para o destino.

Ainda que haja espaço para aprimoramentos, a reforma tributária aprovada pelo Congresso aumenta a transparência para o contribuinte, ao se tributar apenas o valor agregado em cada etapa da cadeia de consumo, com o cálculo “por fora”; põe fim à cumulatividade e à chamada “guerra fiscal”; estabelece regras nacionais únicas, o que tende a diminuir o hoje elevado nível de litigância judicial; simplifica o sistema e diminui o número de tributos.

É evidente que a real e concreta definição da nova configuração do sistema tributário brasileiro só estará consolidada após a aprovação da legislação complementar e ordinária que regulamentará a EC 132/2023 e depois dos primeiros anos de testagem e transição.

Ainda assim, pelos principais estudos já feitos sobre os impactos da reforma dos tributos sobre o consumo aprovada, aqui compilados, são esperados efeitos positivos sobre o PIB, a produtividade e a eficiência da economia. Também do ponto de vista federativo, é de se prever que nenhum ente terá perdas substanciais, que serão diluídas pela longa transição e pelos mecanismos de compensação criados, fazendo que os ganhos múltiplos gerais mais que compensem eventuais perdas de um ou outro estado ou município. Permanece ainda em aberto uma estimativa mais sólida sobre qual será a alíquota padrão de referência nacional. Os estudos preliminares aqui apresentados indicam um intervalo possível entre 25% e 35%, sendo que nenhuma análise se deu tendo disponível o texto final da Emenda Constitucional 132/2023. Faz-se necessário, ainda, aprofundar o debate sobre os impactos setoriais da reforma, as respectivas oscilações de carga tributária setorial, suas implicações nos preços relativos e na lógica de alocação dos investimentos. Finalmente, é preciso estar atento aos impactos fiscais dos fundos criados sobre as finanças da União, sobretudo considerando que outros dois fundos serão criados através de leis complementares.

A intenção do presente Estudo Especial, publicado pela IFI, foi sistematizar o diagnóstico sobre a necessidade estrutural da reforma tributária, historiar sua tramitação, discutir o patamar provável da alíquota padrão de referência, compilar os principais estudos feitos sobre os impactos da reforma e, assim, preparar o terreno para o efetivo acompanhamento da tramitação da legislação complementar e ordinária e dos passos iniciais da implantação do novo sistema tributário nacional.

IX. Referências

AFONSO, José Roberto; JUNIOR, Geraldo Biasoto; VIANA, Murilo Ferreira. Reforma da tributação indireta: uma simulação de impactos setoriais. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 77, n. 10, 2023. Disponível em: https://www18.fgv.br/mailling/2023/ibre/Revista_Conjuntura_Outubro/9399474/22/. Acesso em: 30 jan. 2024.

AMARAL, Gilberto Luiz do *et al.* **Quantidade de normas editadas no Brasil: 35 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba, PR: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT, 2023. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business Subnacional Brasil 2021**. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em: https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA. **Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/8-8-23-nt-mf_sert-anexo-detalh-metodologico-aliquota-padrao-da-tributacao-do-consumo-de-bens-e-servicos-no-ambito-da-reforma-tributaria.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União - TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/60/E6/37/FC/3C6FA8108DD885A8F18818A8/Relatorio%20Completo%20-%20Resultados%20do%20Grupo%20de%20Trabalho%20sobre%20a%20Reforma%20Tributaria.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

CASE CENTER FOR SOCIAL AND ECONOMIC RESEARCH *et al.* **VAT gap in the EU: report 2022**. LU: Publications Office of the European Union, 2022. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/109823>. Acesso em: 30 jan. 2024.

GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos da reforma tributária : estimativas atualizadas**: Carta de Conjuntura : n. 60, jul./set. 2023. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2023. Nota de Conjuntura. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12384>. Acesso em: 30 jan. 2024.

GOIÁS. SECRETARIA-GERAL. INSTITUTO MAURO BORGES - IMB. **Simulando a alíquota do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) para o Brasil**. Goiás: Instituto Mauro Borges, 2023. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/nota-executiva/004-NOTAEXECUTIVA.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

NOGUEIRA, Eduardo. **Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019**. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2023. Nota Técnica.

NÚCLEO DE TRIBUTAÇÃO DO INSPER. **Contencioso tributário no Brasil. Relatório 2020, ano de referência 2019**. São Paulo, SP: Insper, 2020. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

OCDE. **Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2023: Strengthening Property Taxation in Asia**. [S. l.]: OCDE, 2023a. (Revenue Statistics in Asia and the Pacific). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-asia-and-the-pacific-2023_e7ea496f-en. Acesso em: 4 mar. 2024.

OCDE *et al.* **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023**. [S. l.]: OCDE, 2023. (Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2023_a7640683-en. Acesso em: 31 jan. 2024.

OCDE. **Revenue Statistics Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries 1965-2022**. Paris: OCDE, 2023b. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9d0453d5-en.pdf?expires=1706714600&id=id&accname=ocid49029193&checksum=4FC5EF7D7FA2F13680A4E03D16FA2914>.

OLIVEIRA, João Maria de. **Propostas de reforma tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa**: Carta de Conjuntura : n. 60, jul./set. 2023. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2023. Nota de Conjuntura. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/07/230706_cc_60_nota_01_reforma_tributaria.pdf.

PIRES, Manoel. Tributação, equidade e crescimento econômico. *In*: OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL: FGV-IBRE. 22 fev. 2021. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/tributacao-equidade-e-crescimento-economico>. Acesso em: 1 fev. 2024.



Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875