

Carta do IBRE

Novo arcabouço deve ser mecanismo para gerir *trade-off* entre sustentabilidade fiscal e racionalidade tributária

Ponto de Vista

Reavaliação da política industrial

Entrevista

Daniela Campello
Professora associada
FGV Ebape



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Outubro 2023 • volume 77 • nº 10

Reforma tributária

Simulação de impactos setoriais

Inflação de serviços

Ineficiência para combatê-la com juros altos

Comércio exterior

Maiores estados exportadores

Artigos

Geraldo Biasoto Junior

José Roberto Afonso

Lia Baker Valls Pereira

Luiz Firmino Pereira

Murilo Ferreira Viana

Nelson Marconi

Rafael Souza

Samuel Pessôa

Boa largada?

O que a surpresa do **PIB** de **2023** pode sinalizar para o **crescimento** brasileiro nos próximos anos

Reforma da tributação indireta: uma simulação de impactos setoriais

José Roberto Afonso

Economista. Professor do IDP e do ISCSP/Universidade de Lisboa

Geraldo Biasoto Junior

Doutor em economia pelo IE/Unicamp

Murilo Ferreira Viana

Mestre em economia pelo IE/Unicamp

A proposta ora em tramitação no Congresso¹ para reformar a tributação indireta no Brasil tem carecido de avaliações mais circunstanciadas da situação atual e proposta, sobretudo em termos de seus reflexos por atividades econômicas.

Na era dos dados, eles têm sido ignorados pelos parlamentares e até muitos profissionais participantes deste debate.² Até aparecem nos debates dessa reforma alguns números, mas, quase sempre, mesclando alhos com bugalhos.³ A pedido de senadores, o Ministério da Fazenda divulgou uma análise preocupada com alíquotas,⁴ mas que, curiosamente, não foi assinada pela Receita Federal do Brasil, embora seja baseado em estudo deste órgão com outra finalidade.⁵ Trata-se da avaliação do *gap* para medir o potencial para se arrecadar suas duas contribuições sociais sobre vendas (Cofins e PIS). Não se pode esquecer que tal incidência compreende hoje formas bem diferentes de incidência:⁶ parte constitui um imposto cumulativo, parte sobre importações, e a parte não cumulativa é apurada pelo método base contra base. Sendo que a reforma propõe a consolidação em um novo tributo sobre valor adicionado

apurado pelo outro e tradicional método, imposto contra imposto – como é, em tese, a incidência do ICMS e do IPI, mas se desconhece estudo de *gap*. Isto sem contar que o PIS alcança entidades sem fins lucrativos (folha salarial) e o Pasep, os próprios governos (receita orçamentária).

Mais uma vez, se repete a opção de começar pelo fim, como criticava o mestre Franciso Dornelles,⁷ ou seja, discutir uma proposta de texto constitucional sem antes se formular uma estratégia técnica e, sobretudo, se medir e simular os impactos. A novidade é que, desta vez, se pulou para a última de todas as etapas, que deveria ser a definição da alíquota. Nem se conhece uma minuta da normatização da proposta em tramitação, não se apresentou um projeto de lei complementar que já teria sido esboçado,⁸ e, sobretudo, não se fez qualquer movimento para resolver os dois maiores entraves da tributação indireta no Brasil – a não devolução dos saldos de créditos tributários acumulados por tempo excessivo e o uso indiscriminado da figura da substituição tributária.

Ignorados dados e normas, se mudou para o debate do tamanho da alíquota. A exemplo da própria

avaliação técnica da SPE, as simulações reunidas no portal da Fazenda, em geral, fazem uma abordagem geral, por vezes recorrendo a modelos de equilíbrio geral. Nos poucos que descem para abordagem setorial, nem sempre são consideradas as peculiaridades das atividades e da tributação, ou da atual, ou da proposta. Em particular, se chama a atenção para a administração pública, cuja produção e geração de valor não são sujeitos a tributação, sem contar que, do outro lado, de suas aquisições de bens e serviços, foram desoneradas pela proposta aprovada na Câmara dos Deputados.

Procurando contribuir para os debates com base em dados, é aqui desenvolvido um exercício, reconhecidamente estatístico, para simular a alíquota necessária de modo a manter a arrecadação considerados os impactos setoriais profundamente diferenciados. A base primária de dados é a Tabela de Recursos e Usos (TRU), um componente do Sistema de Contas Nacionais, publicado pelo IBGE.⁹ A versão tomada foi a mais desagregada, a 68 setores e 128 produtos, pertencentes a esses setores. A última TRU disponível é de 2020. Entretanto

to, se opta por usar a TRU de 2019 por conta de o impacto da pandemia ser extremamente distorcivo para alguns segmentos da economia.

A seguir, serão detalhados todos os passos necessários para a definição da alíquota de IBS/CBS, a partir dos dados da TRU de 2019 a 68 setores. Sendo o primeiro movimento, a identificação do valor agregado tributável.

Iniciamos pela identificação de valores de produção, exportação, coeficiente exportado e consumo intermediário em cada um dos 68 setores de atividade. Foi necessário ajustar o valor do consumo intermediário (CIAj) por dois motivos: a) os insumos utilizados na produção para exportação estão contabilizados no consumo intermediário, mas não compõem o IVA, dada a desoneração das exportações com a manutenção dos respectivos créditos (dos insumos); b) diferentemente da matriz insumo-produto, o consumo intermediário na TRU contém tributos, que devem ser retirados, pois, se contabilizados, distorceriam a aferição do valor agregado. Os ajustes foram realizados, supondo proporcionalidade entre insumos para mercado interno e externo, no primeiro caso, e coeficiente de tributo por bens e serviços idêntico ao verificado na matriz de 2015.

Um ajuste importante que foi realizado nos números da TRU com objetivo de chegar ao valor agregado por setor focou a margem de comércio. A opção por manter a margem em cada setor e não concentrá-la nos setores “comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas” (4500) e “comércio por atacado e varejo, exceto veículos automotores” (4680) tem por base o regime tributário atual, que se utiliza de formas de substituição

Mais uma vez, se repete a opção de começar pelo fim, ou seja, discutir uma proposta de texto constitucional sem antes se formular uma estratégia técnica

tributária e regimes especiais focados na produção, em detrimento da circulação. Não foi adotada a mesma estratégia com a margem de transporte porque o sistema tributário mantém as empresas transportadoras como sujeitos passivos da tributação.

Foi levantado valor da produção a preços básicos¹⁰ de cada um dos 68 setores, tal qual identificada na TRU, sendo a este valor adicionada a margem de comércio identificada na TRU para cada setor de atividade, por isso a qualificação de “produção ajustada”. As exportações por setor foram listadas e quantificadas. A diferença entre as duas grandezas equivale à produção que tem como destino o mercado interno, dado que se pretende que as exportações brasileiras não sejam oneradas por tributos.

O valor agregado, num sistema de contas nacionais, consiste na diferença entre a produção total e o consumo intermediário. No entanto, como não se tributa valor agregado exportado, para chegar ao valor agregado tributável (VAT) é necessário retirar o

valor agregado em todo o percurso de produção do bem exportado. Isso é feito pela diferença entre a produção para o mercado interno e o consumo intermediário destinado ao mercado interno parametrizado pelo coeficiente de consumo intermediário relativo à produção para o mercado interno.

Para retirar os impostos incorporados ao consumo intermediário na TRU, como explicado acima, foi considerado neste exercício de simulação o valor dos tributos como aos correspondentes ao seu coeficiente, por setor de atividade, extraído da MIP de 2015. A diferença entre consumo intermediário da TRU e os tributos nele embutidos assim calculado foi considerada como consumo intermediário a preços básicos ou a custos de fatores.

Da diferença entre a produção para o mercado interno e o consumo intermediário vinculado ao mercado interno a preços básicos surge o valor agregado da produção para o mercado interno. Assim, o valor agregado por produção nacional soma o valor de R\$ 5,37 trilhões, na soma de todos os 68 setores.

Chegar ao valor adicionado tributável exige ainda alguns ajustes. O primeiro é a redução da parcela recolhida pelas empresas optantes do Simples Nacional. Por meio dos dados da RFB, foi identificado o coeficiente de participação das empresas do Simples na receita bruta setorial. Este coeficiente foi deduzido do valor agregado setorial para chegar ao valor agregado para mercado interno sem Simples Nacional. O segundo elemento a incorporar é a importação de bens e serviços finais. Assim, o valor adicionado tributável na oferta para o mercado interno inclui importações destinadas ao consumo final (R\$ 312

milhões), base de incidência para cobrança do IBS e da CBS em sua venda ao consumidor no Brasil.

Assim, retirada a parcela adicionada pelas empresas do Simples e adicionada a parcela de importações que são agregadas aos bens e serviços de consumo final, que são tributados como quaisquer outros bens produzidos internamente, contabiliza-se o valor total de R\$ 5,96 trilhões no ano-base de 2019.

Este valor agregado ainda não representa o valor agregado tributável, dado que outros ajustes são necessários para chegar ao valor agregado tributável ajustado, compreendendo três exclusões:

- a) dos valores relativos aos setores de extração e refino de petróleo, dado que a redução de tributação seria tão devastadora para a receita pública que é forçoso trabalhar com a manutenção da arrecadação efetivada em 2019;¹¹
- b) da intermediação financeira mais atividades imobiliárias, dado que os dois seguirão um regime diferenciado pela PEC da Câmara, sendo daí suposto aqui que seja mantida a mesma arrecadação;
- c) dos setores de administração pública, educação pública e saúde pública, dado que os mesmos não podem gerar receitas tributárias.

A exclusão destes setores reduz o valor agregado tributário a R\$ 3,65 trilhões em 2019. Ou seja, uma diferença de R\$ 2,3 trilhões a menor pela eliminação do valor agregado desses setores, mas, por outro lado, nota-se que os recursos voltarão a ser considerados na receita para o petróleo e as atividades financeiras e imobiliárias.

Não é verdade que todos os setores possam repassar a nova carga tributária, pois é evidente que as elasticidades preço, renda e cruzadas dos produtos são diferenciadas entre si

Este valor agregado, tributado a uma alíquota de 27% de IBS/CBS, geraria R\$ 984 bilhões em tributos. Vale notar que não são aqui considerados, nem a sonegação,¹² nem a litigância judicial dos contribuintes contra a norma tributária.

Este não será o valor arrecadado, dado que diversos setores receberam tratamento preferencial na tramitação do projeto na Câmara. Estes setores foram identificados distintamente como sujeitos à “alíquota geral” e à “alíquota reduzida”. Vale notar que os setores foram desdobrados por seus produtos para espelhar melhor a base de incidência da redução de alíquota e a cesta básica, esta, criada no texto que saiu do plenário, foi traduzida como redução de 50% para o setor de “outros produtos alimentares” (1093).

O valor arrecadado, consideradas isenções e alíquotas reduzidas, cai de R\$ 984 para R\$ 825 bilhões. As reduções de alíquota consideradas pela Câmara, em grande parte, refletiram a impossibilidade de pagamento por parte de setores que teriam uma vio-

lenta elevação de carga tributária. Não é verdade que todos os setores possam repassar a nova carga tributária, pois é evidente que as elasticidades preço, renda e cruzadas dos produtos são diferenciadas entre si. Em outras palavras, não se consegue repassar toda a carga tributária para o consumo de forma automática.

Distorcer a realidade do mercado não é o intento deste texto e, por isso, a carga tributária gerada pelo IBS/CBS foi cotejada com a tributação efetivamente realizada em 2019. Nos casos em que há expansão da carga, o aumento foi validado até o limite de 30% do excedente operacional bruto.¹³ Valores de arrecadação nova acima deste limite setorial não foram considerados por instigarem práticas massivas de elisão e sonegação fiscal.

Aplicada alíquota de 27% aos valores agregados tributários ajustados para os 61 setores¹⁴ considerados é de R\$ 825,6 bilhões. Incorporando receitas relativas à tributação indireta do Simples Nacional, o valor estimado vai a R\$ 914,5 bilhões. Já com a introdução dos limitadores de expansão da carga setorial, o valor estimado para a receita derivada da cobrança *ad valorem* do IBS/CBS é R\$ 862,4 bilhões. Com a inserção dos valores verificados em 2019 de extração e refino de petróleo, intermediação financeira e atividades imobiliárias, a arrecadação esperada de IBS/CBS no que é possível avaliar pela TRU seria de R\$ 1.059,8 bilhões.

Outros ajustes, agora externos à TRU, são necessários para complementar a estimativa de receitas. Esses ajustes compreendem R\$ 21,3 bilhões de expansão de receitas, derivadas dos impostos seletivos sobre fumo e bebidas e da utilização do valor do

imposto de importação na base do IBS/CBS. No caso da Zona Franca de Manaus, as perdas de tributos federais e ICMS reduzem a tributação.

Dois outros elementos de grande importância finalizam os ajustes. O primeiro é a isenção de tributos para as compras da administração pública. Por precaução, sobre os R\$ 338,3 bilhões de consumo intermediário de governos, estimou-se que apenas 40% fariam jus ao benefício, dada a pouca clareza sobre o tema. Como este valor

gera crédito para quem vende ao setor público, será recuperado, reduzindo a receita global. Estimou-se este valor em R\$ 32 bilhões.

A Formação Bruta de Capital (FBK) é o principal elemento de ajuste. Como bem coloca todo o discurso da proposta de reforma, todo o investimento deve ser desonerado e a forma para que isso ocorra é a geração de crédito tributário que pode ser confrontado com os débitos na apuração do tributo a recolher pela empresa

investidora. Retirando o valor do investimento residencial, que não gera crédito a contribuinte de IBS/CBS, o valor utilizado foi de R\$ 635,8 bilhões. Assim, o crédito gerado fica estimado em R\$ 171,7 bilhões.

A estimativa de saldo líquido do IBS/CBS é de R\$ 835,5 bilhões. Os dados de contas nacionais indicam que os tributos a substituir geraram R\$ 916,9 bilhões, em 2019. Assim, a deficiência de receitas a compensar seria de R\$ 81,4 bilhões.

Tabela 1 Arrecadação estimada de IBS/CBS à alíquota de 27%

Cálculos na TRU 2019	Em R\$ milhões	Condição utilizada
Alíquota de 27% sobre todo o valor adicionado tributável	984.656	Vendas para mercado interno com importações (excluído SN)
Considerando isenções e alíquotas reduzidas	825.586	Alíquota reduzida de 10,8% e cesta básica
IBS/CBS pela alíquota de 27% com limitadores	862.434	Incorporados receita do SN e limitadores de ônus tributário
IBS/CBS sobre refino de petróleo - fixo	108.245	Valor repete a arrecadação de 2019
IBS/CBS Interm. financeira e ativ. Imobiliária - fixo	89.165	Valores repetem a arrecadação de 2019
Arrecadação de IBS/CBS	1.059.844	Arrecadação gerada por dentro da TRU
Ajustes externos à TRU		
IBS/CBS sobre base de cálculo de imposto de importação	10.719	Supondo arrecadação de 2019 e que ele faça parte da base do IBS/CBS
Imposto seletivo sobre bebida e fumo	10.563	Corresponde ao IPI sobre bebida e fumo atual + IS na base do IBS/CBS
ZFM (IPI/PIS/Cofins)	(26.174)	Perdas na tributação federal - Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT)
ZFM (ICMS)	(5.800)	Perdas dos governos estaduais
Crédito na administração pública	(41.955)	Administração pública/educação/saúde - 40% do Cons. Intermediário de R\$ 338.348
Investimento	(171.679)	Crédito gerado pela FBK (excluindo famílias e governo) = R\$ 635.848
Saldo líquido	835.517	IBS/CBS na forma da PEC aprovada na Câmara com alíquota de 27%/10,8%
Arrecadação 2019 (a ser atingida)	916.900	IBGE Contas Nacionais - TRU 2019
Deficiência de receita a compensar	(81.383)	Com elevação de alíquota geral e reduzida

Fontes primárias: Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos (IBGE, ano 2019), Matriz de Insumo e Produto (IBGE, ano 2015 para os coeficientes) e elaboração própria.

Vale notar que os recursos tributários que sempre tapam os buracos da receita já foram contabilizados. Tanto o petróleo quanto a intermediação estão presentes nesses cálculos pelos valores efetivamente arrecadados em 2019.

Lembrando também que todo o discurso da reforma é o da alíquota única. Então vejamos como é possível manter este princípio e gerar os recursos necessários para não romper a capacidade governamental em gerar recursos tributários para preservar o

funcionamento da máquina pública nos padrões atuais.

Num ensaio com alíquota geral de 31% e reduzida de 12,4%, o aumento da receita não se comporta de forma linear, justamente porque mais setores passam a ser afetados pelo limite do excedente operacional. Ademais, formação de capital e vendas à administração pública passam a gerar mais créditos (com alíquota maior). A deficiência de recursos estimada ainda se situa em R\$ 33,6 bilhões.

As estimativas realizadas apontaram para alíquota geral de 35% e alíquota reduzida de 14%. Com essas alíquotas, a deficiência de recursos tributários limita-se a R\$ 6,1 bilhões. Vale reforçar que é a realidade dos setores com situações muito diferenciadas de carga tributária e excedente operacional que impõe este comportamento. Vale dizer, a alíquota sobe, mas a receita não sobe proporcionalmente.

Não há dúvida de que é muito estranho que a reforma aponte para uma

Tabela 2 Arrecadação estimada de IBS/CBS com alíquota geral de 35% e reduzida de 14%

Cálculos na TRU 2019	Em R\$ milhões	Explicação
Alíquota de 35% sobre todo o valor adicionado tributável	1.276.406	Vendas para mercado interno com importações (excluído SN)
Considerando Isenções e alíquotas reduzidas	1.070.204	Alíquota reduzida de 14% e cesta básica
IBS/CBS 35% com limitadores	994.031	Com receita do SN e limite setorial de expansão de carga de 30% do excedente
IBS/CBS sobre refino de petróleo - fixo	108.245	Valor repete a arrecadação de 2019
IBS/CBS Interm. financeira e ativ. Imobiliária - fixo	89.165	Valores repetem a arrecadação de 2019
Arrecadação de IBS/CBS	1.191.442	Arrecadação gerada por dentro da TRU
Ajustes externos à TRU		
IBS/CBS sobre base de cálculo de imposto de importação	10.719	Supondo arrecadação de 2019 e que ele faça parte da base do IBS/CBS
Imposto Seletivo sobre Bebida e Fumo	10.563	Corresponde ao IPI sobre bebida e fumo atual + IS na base do IBS/CBS
ZFM (IPI/PIS/Cofins)	(26.174)	Perdas na tributação federal - Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT)
ZFM (ICMS)	(5.800)	Perdas dos governos estaduais
Crédito na administração pública	(47.369)	Administração pública/educação/saúde - 40% do Cons. Intermediário de R\$ 338.348
Investimento - desoneração	(222.547)	Crédito gerado pela FBK (excluindo famílias e governo) = R\$ 635.848
Saldo líquido	910.833	IBS/CBS na forma da PEC aprovada na Câmara com alíquota de 27%
Arrecadação 2019 (a ser atingida)	916.900	IBGE Contas Nacionais - TRU 2019
Deficiência de receita a compensar	(6.067)	Com elevação de alíquota geral e reduzida

Fontes primárias: Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos (IBGE, ano 2019), Matriz de Insumo e Produto (IBGE, ano 2015 para os coeficientes) e elaboração própria.

alíquota de 25% que não está escrita no texto da emenda, mas que será reavaliada a cada ano para proporcionar os valores necessários à igualação das receitas atuais. Quando há a hipótese de que a alíquota possa chegar a 35% é importante avaliar os efeitos que isso trará para a economia.

A mudança de cargas tributárias será absolutamente traumática para empresas e segmentos da economia. Os 14 setores mais atingidos experimentarão expansão de carga tributária de mais de 139% sobre o

recolhimento de tributos efetivado em 2019. Alguns casos são paradigmáticos como comércio e reparação de veículos, transporte terrestre, saneamento, vigilância, sistemas de informática. Vale notar que o comércio de atacado e varejo terá expansão de carga ainda muito mais alta que todos os setores abaixo identificados, mas este setor mereceria uma discussão à parte devido à excessiva exposição do mesmo à substituição tributária. A tabela 3 abaixo foi construída com os limites de expansão

da carga anteriormente citados e alíquotas reduzidas.

Na outra ponta, quedas expressivas ocorrem. Logicamente, fumo e bebidas aparecem aqui como quedas, mas será a calibragem do imposto seletivo que definirá a alteração da carga efetiva. Mas vale notar a presença de energia elétrica, biocombustíveis e telecomunicações. São as grandes incógnitas, dado que a redução de carga está na casa dos 40%.

Vale a pena comentar sobre o que isto significa para a economia,

Tabela 3 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%
0791 Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e aglomeração	AG	5.458	372	5.086	1266%
5800 Edição e edição integrada à impressão	AG*	6.515	653	5.862	798%
4900 Transporte terrestre	AG*	40.734	4.846	35.889	641%
8000 Atividades de vigilância, segurança e investigação	AG	13.644	1.782	11.861	566%
9480 Organizações associativas e outros serviços pessoais	AG*	13.070	2.091	10.979	425%
8592 Educação privada	AR	13.972	2.650	11.322	327%
3680 Água, esgoto e gestão de resíduos	AG	18.245	3.843	14.402	275%
6280 Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	AG	36.507	8.460	28.047	232%
7880 Outras atividades administrativas e serviços complementares	AG	48.954	12.241	36.713	200%
5980 Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem	AG*	6.090	1.531	4.558	198%
0191 Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e à pós-colheita	AR	23.847	6.577	17.271	163%
0792 Extração de minerais metálicos não ferrosos, inclusive beneficiamentos	AG	1.572	441	1.131	156%
8692 Saúde privada	AR	25.942	7.663	18.279	139%

Fontes primárias: Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos (IBGE, ano 2019), Matriz de Insumo e Produto (IBGE, ano 2015 para os coeficientes) e elaboração própria.

Tabela 4 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	Varição percentual
1093 Outros produtos alimentares	AR 50% AG 50%	40.737	41.432	(695)	-2%
5000 Transporte aquaviário	AG	2.858	3.697	(839)	-23%
2093 Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal	AG	18.403	24.053	(5.650)	-23%
7380 Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	AG	5.176	7.030	(1.854)	-26%
1100 Fabricação de bebidas	AG	17.992	26.616	(8.624)	-32%
3500 Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	AG	37.633	61.212	(23.580)	-39%
7700 Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	AG	6.044	10.167	(4.122)	-41%
9080 Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	AR	4.029	7.382	(3.353)	-45%
6100 Telecomunicações	AG*	21.962	41.011	(19.049)	-46%
1992 Fabricação de biocombustíveis	AG	9.325	18.502	(9.177)	-50%
1200 Fabricação de produtos do fumo	AG	5.016	11.230	(6.213)	-55%
1091 Abate e produção de carne, inclusive os produtos de e da pesca EXC 10916	ISEN	6.186	33.778	(27.592)	-82%

Fontes primárias: Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos (IBGE, ano 2019), Matriz de Insumo e Produto (IBGE, ano 2015 para os coeficientes) e elaboração própria.

especialmente porque a mudança será realizada por anos, mas estará no cálculo capitalista de imediato. É impossível que uma análise de risco de crédito ou uma precificação de uma debênture seja realizada sem que as tendências de alíquotas, que são componente crucial do preço de mercado, sejam tomadas em conta. Mas o pior é que ninguém sabe o que será decidido sobre a alíquota dos próximos anos. Assim, a reforma insere um componente de incerteza nos preços que a história do capitalismo parece ainda não ter visto.

Em se tratando de preços, vale a pena avaliar a pressão que os tributos exercem ou não sobre a estrutura de

preços relativos. A tabela 5 a seguir mostra quanto a expansão da carga tributária repassada a preços significaria de expansão dos preços setoriais. A tabela 6 mostra o mesmo efeito para os setores que sofrerão retração. Cabe destaque ao comércio e reparo de veículos, à vigilância, ao alojamento, ao saneamento, além de vários setores de atividades tipicamente urbanas, como arquitetos, advogados, pesquisas. No campo dos preços em queda, vale novamente a citação aos biocombustíveis, à energia elétrica e às telecomunicações.

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 às expectativas sobre preços de insumos. Com histórico longo de taxa de juros elevadas para controlar expectativas, poderá ser retomada tal prática diante da cultura enraizada nas autoridades monetárias.

Um aspecto mais conceitual sobre a reforma, mas que pode se tornar um dos seus principais problemas é o claro viés antiemprego. Tributar o valor adicionado há 50 anos, quando todos os setores tinham expressiva empregabilidade e os salários eram parte importante dos custos era algo bastante razoável, uma boa

Tabela 5 Estimativas do percentual de expansão da carga tributária setorial do IBS/CBS repassadas 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%

Fontes primárias: Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos (IBGE, ano 2019), Matriz de Insumo e Produto (IBGE, ano 2015 para os coeficientes) e elaboração própria.

indicação da capacidade contributiva de cada segmento.

A terceira década deste século já não guarda memória disso. 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.

Os números mostram isso. Dos 65 setores que foram considerados na TRU neste ensaio, as remunerações representaram R\$ 3 trilhões, em 2019. Retirando os salários dos setores vinculados a governos (R\$ 990 bilhões), a remuneração dos setores

sujeitos ao IBS/CBS seria de R\$ 2 trilhões, a preços de 2019. Os setores que terão elevação de carga tributária representam remunerações de R\$ 1,8 trilhão. Já os setores que terão redução de carga tributária somam salários de R\$ 194 bilhões.

Enfim, o objetivo deste trabalho é apresentar ao debate uma avaliação dos impactos setoriais esperados e, por conseguinte, do tamanho da alíquota necessária para os propostos IBS/CBS de modo a garantir a manutenção da carga tributária atual. Se buscou aferir esse indicador, sempre ciente que se trata de empreitada extremamente complexa, dada a re-


ação dos contribuintes e a mudança dos formatos de negócios frente às transformações do sistema. As evidências setoriais apuradas, seguindo métodos de cálculo complexos e aqui detalhados, resultam em resultados aqui publicados igualmente de forma pormenorizada. Por si só, demonstram que deve haver preocupações fortes com os impactos em atividades-chave da economia.

Vale enfatizar que se trata de uma contribuição que se traz ao debate sobre a reforma da tributação indireta. Objetiva ajudar para o amadurecimento do conhecimento das alternativas e a necessidade de qualquer

Tabela 6 Estimativas do percentual de retração da carga tributária setorial do IBS/CBS repassadas aos preços

Setores	Produção para mercado interno	Expansão 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%

Fontes primárias: Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos (IBGE, ano 2019), Matriz de Insumo e Produto (IBGE, ano 2015 para os coeficientes) e elaboração própria.

política pública em garantir mínima coesão social em torno dela. 

¹Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>.

²Ver: AFONSO, J. R.; CAIADO, A.; VIANA, M. F.; BIASOTO, G. Uma proposta de discórdia federativa e empresarial. *Conjuntura Econômica*, v. 77, n. 7, jul. 2023, p. 24 a 31. Antes, um dos autores, ver artigos na *Conjuntura* sob títulos: Mitos dados na era dos (ignorados) dados (junho de 2023) e Políticas públicas sem (com) evidências (outubro de 2021).

³O ministério divulgou uma série de estudos em seu portal da internet. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/area-tematica/informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos>. Muitos foram elaborados antes da aprovação do projeto de reforma em questão pela Câmara dos Deputados.

⁴O documento técnico foi divulgado pela SPE, focado no cálculo das alíquotas necessárias para manter a atual arrecadação e disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/area-tematica/informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos>.

a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos.

⁵Estudos da RFB do *gap* da Cofins e PIS disponíveis em: <https://bit.ly/3ZHTkKq>.

⁶O documento sobre metodologia publicado pela RFB até chega a alertar que:

A título de exemplo, no modelo há apenas um vetor de alíquotas do imposto que serve tanto para calcular os débitos como os créditos. Num IVA em que convivem regimes diferentes com o não cumulativo, bem como alíquotas diferentes incidentes na importação, parece que tais aspectos não poderiam ser tratados com um único vetor. No entanto, como se verá adiante, na prática o sistema de planilhas do FMI é bastante flexível e permite acomodar esses aspectos complexos das nossas contribuições PIS e Cofins (p. 12).

Disponível em: <https://bit.ly/3RJErV>

⁷Ver: AFONSO, J. R. Dornelles: “começando pelo que deveria ser o fim”. *Conjuntura Econômica*, v. 77, n. 9, set. 2023, p. 20-26

⁸CCiF publicou um conjunto inicial de diretrizes, sob o título de Texto-base em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf.

⁹Os dados básicos são disponibilizados pelo IBGE nas páginas dedicadas às contas nacionais anuais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html>.

¹⁰Os preços básicos não contabilizam impostos indiretos.

¹¹A tributação deste segmento deverá ser por uma alíquota *ad rem*, visando produzir recursos semelhantes à tributação atual.

¹²Como se tomou por base dados levantados pelo IBGE junto a empresas, é de considerar que estejamos tratando com um universo em plena execução de suas obrigações tributárias.

¹³Importante notar que o excedente utilizado incorpora o excedente relativo à margem de comércio de cada setor, que foi imputada na proporção verificada na TRU de 2019.

¹⁴Lembrando que, neste exercício de simulação, se passou a subtrair os setores de extração e refino de petróleo, intermediação financeira, atividades imobiliárias, administração pública, educação pública e saúde pública dos 68 setores computados originalmente pela TRU do IBGE.