



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS E DESAFIOS ECONÔMICOS E ATUAIS DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

“Com a finalidade de realizar um diagnóstico dos impactos que a aprovação da Reforma Tributária, recém aprovada no Congresso, acarretará à cidade de Paulínia”.

RELATÓRIO FINAL

Presidente: Vereador Fabio de Paula Valadão (PL)

Vice-Presidente: Vereador Flávio Xavier (Podemos)

Relator: Vereador Alex Eduardo (Solidariedade)

Fevereiro de 2024



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	3
INTRODUÇÃO.....	4
2. BALANÇO E COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL.....	5
3. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA	6
3.1.1. Simplificação de impostos	7
3.1.2. O maior IVA do Mundo?	8
3.1.3. Imposto do Pecado.....	9
3.1.4. Cesta básica e Cashback	10
3.1.5. Tempo de Transição.....	11
4. DIAGNÓSTICO E IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA A CIDADE DE PAULÍNIA.....	12
Figura 1: Aspectos Gerais da Reforma Tributária – Antes e Depois	13
Figura 2: Transição da estrutura tributária atual para o IVA dual e IS	15
Figura 3: Transição federativa do IBS.....	15
4.1. Impactos da Reforma Tributária sobre as receitas de Paulínia.	17
4.2. Conclusões e desafios para o município de Paulínia.	20
5. CONCLUSÕES FINAIS	21
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

AGRADECIMENTOS

São numerosas e valiosas as contribuições de diversas pessoas que colaboraram com os trabalhos da Comissão Especial. Por isso, queremos agradecer:

Aos Professores Dr. José Augusto Gaspar Ruas e Dr. Saulo Cabello Abouchedid, pela humildade e brilhantismo com que desenvolveram as pesquisas e o tema.

Ao Prefeito Du Cazellato nas pessoas dos Secretários Dra. Beatriz Anacleto (Desenvolvimento e Gestão de Pessoas), Nicholas Andrews Baccarin (Finanças), José Luiz da Silva Braga e Petras Piccinato Peres (Negócios da Receita) pelo apoio, disponibilidade e inúmeras contribuições.

Aos servidores dos gabinetes dos vereadores integrantes desta Comissão, pelo esforço e dedicação.

Aos servidores efetivos da Instituição, especialmente o Sr. Rodrigo Quaiatti pela cordialidade e auxílio primoroso de sempre.

As mídias escritas da cidade de Paulínia, especial ao “Jornal Notícias Regional”, nas pessoas da Sra. Val de Lucena e Sr. Tuim Nelly; e “Jornal Tribuna de Paulínia”, nas pessoas dos Srs. Junior e Wilson Machado, por terem sempre se preocupado em buscar junto a Comissão, informações visando divulgar o tema e os estudos para população.



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

INTRODUÇÃO

Há pelo menos 30 anos em discussão no Brasil, a reforma tributária foi definitivamente aprovada (PEC 45/2019 – Emenda Constitucional 132) no dia 15 de dezembro de 2023, um feito considerado histórico e comemorado por inúmeros políticos e economistas em todo país, mas recebido com bastante apreensão por grande parte da população, especialmente pela desconfiança de ocorrer aumento de impostos no país, fato obviamente afastado pelos favoráveis e bastante debatido pelos contrários.

Os deputados aprovaram a proposta de emenda à Constituição (PEC) em dois turnos, sendo placar final 365 votos a favor e 118 contra (eram necessários 308 votos favoráveis para aprovação).

A cerimônia de promulgação teve a presença do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Roberto Barroso; dos ministros Fernando Haddad, da Fazenda, e Simone Tebet, do Planejamento, além do vice-presidente da República, Geraldo Alckmin. Compuseram a mesa da sessão os relatores da reforma no Senado, Eduardo Braga (MDB-AM), e na Câmara, Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), bem como o autor da PEC original, deputado Baleia Rossi (MDB-SP). Rodrigo Pacheco, presidente do Senado e do Congresso, dirigiu a sessão, que teve ainda a participação do presidente da Câmara, Arthur Lira.

A discussão sobre a reforma é polêmica, pois mexe com os interesses de setores econômicos e entes federativos diversos, especialmente Estados e municípios. Isso sem contar que, por incrível que possa parecer, ainda existem dúvidas em relação a inúmeros pontos, como por exemplo as alíquotas dos impostos, que dependerão de regulamentações a serem editadas ainda este ano.

O escopo do presente trabalho está longe de ser um estudo aprofundado da Emenda Constitucional n. 132 (Reforma Tributária), mas procura trazer de maneira bem resumida algumas das principais mudanças implementadas e um diagnóstico real sobre os impactos da reforma nas receitas da cidade de Paulínia. Neste ponto é que estará nossos esforços e ambição nas páginas seguintes.



2. BALANÇO E COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL

O Projeto de Resolução 06/2023, de autoria do Vereador Fabio Valadão, foi aprovado pela unanimidade dos Vereadores na data de 08 de agosto de 2023, sendo promulgado no dia seguinte como Resolução 318/2023, que criou uma “Comissão Especial de estudos e desafios econômicos e atuais do Município”, com o principal objetivo de mensurar os impactos da aprovação da Reforma Tributária para o Município de Paulínia.

Os trabalhos da Comissão Especial, criada com base nos artigos 84 e seguintes do Regimento Interno, foram desenvolvidos de maneira harmônica e comprometida por todos os membros.

A Comissão Especial é composta por três Vereadores, quais sejam: Fábio Valadão (PL) na função de Presidente, Flávio Xavier (PODEMOS) como Vice-Presidente e Alex Eduardo (SOLIDARIEDADE) assumindo a função de Relator.

Importante mencionar que especialmente a Relatoria dos trabalhos foi desenvolvida e elaborada pelos três Vereadores.

2.1 Metodologia dos Trabalhos da Comissão Especial

Os trabalhos da Comissão iniciaram com a solicitação de apoio da Administração do Município de Paulínia, visando fornecimento de informações, documentos e elementos essenciais a serem requisitados no decorrer do processo.

E para elaboração do diagnóstico, em decorrência da dificuldade e nível de especialização do tema, foi definido em reunião a necessidade de contratação de apoio técnico especializado, fato este, infelizmente negado pela Câmara Municipal de Paulínia, o que obrigou os membros da Comissão a realizarem contratação dos estudos às suas próprias expensas.

O trabalho desse Colegiado também demandou períodos de pesquisas e levantamentos bibliográficos a respeito do tema, realizando por fim, um total de 6 (seis) reuniões oficiais.



3. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

A história da reforma tributária no Brasil é marcada por uma série de tentativas e debates que remontam às primeiras décadas da República. Desde o início, o sistema tributário brasileiro foi alvo de críticas devido à sua complexidade, falta de transparência e injustiças sociais.

Na década de 1920, durante o governo de Washington Luís, foram implementadas algumas medidas visando simplificar e modernizar a tributação, mas sem grandes avanços significativos. Durante o Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas, houve uma centralização fiscal e a criação do Imposto de Renda como principal fonte de arrecadação.

Ao longo das décadas seguintes, especialmente durante os períodos de instabilidade política e econômica, diversas propostas de reforma tributária foram apresentadas por diferentes governos e setores da sociedade. No entanto, questões políticas, interesses corporativos e a complexidade do sistema tributário brasileiro dificultaram a implementação de mudanças significativas.

Na década de 1980, com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma ampla reforma tributária que descentralizou a arrecadação e concedeu maior autonomia fiscal aos estados e municípios. No entanto, a complexidade e a regressividade do sistema tributário persistiram, levando a novas tentativas de reforma nas décadas seguintes.

No século XXI, o debate em torno da reforma tributária ganhou força novamente, com propostas que visam simplificar o sistema, reduzir a carga tributária sobre os mais pobres e estimular o crescimento econômico. Entre as principais propostas discutidas estão a unificação de tributos, como o ICMS, o IPI, o PIS e a COFINS, em um imposto sobre valor agregado (IVA), além da revisão de incentivos fiscais e da tributação sobre o consumo e a renda.

Apesar do amplo debate e da urgência de uma reforma tributária para promover a justiça fiscal e estimular o desenvolvimento econômico, as divergências políticas, os interesses setoriais e principalmente a incertezas em torno da transição em si continuam a dificultar a aplicação de uma reforma



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

abrangente e eficaz. O tema segue sendo debatido e discutido diariamente, mesmo após sua aprovação, considerando que hoje, vemos prazos para início de transição em meados de 2026, quase três anos após a aprovação da reforma, tendo como justificativa o ajuste cauteloso dos tributos para que não haja aumento da carga tributária em si. Assim, vemos que os projetos para a concretização de uma reforma tributária são realidades “distantes”, trazendo um significativo desafio para o País.

3.1. Cinco pontos importantes trazidos pela reforma tributária.

3.1.1. Simplificação de impostos

A reforma tributária propõe a substituição de cinco tributos - PIS, COFINS e IPI de competência federal, e ICMS e ISS de competências estadual e municipal, respectivamente, por um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA). Esse novo imposto incide de forma não cumulativa, ou seja, apenas sobre o valor adicionado em cada etapa da produção de um bem ou serviço, excluindo valores pagos em etapas anteriores. Essa mudança tem como objetivo principal acabar com a incidência de impostos em cascata, uma questão histórica do sistema tributário brasileiro.

O IVA é adotado por mais de 170 países em todo o mundo, incluindo Canadá, Austrália, diversos países membros da União Europeia, além de economias emergentes como Índia, e países latino-americanos como México, Colômbia, Chile e Argentina.

No Brasil, o IVA será implementado de forma dual, dividido em duas partes: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de responsabilidade dos Estados e municípios. Com essa reforma, a cobrança de impostos deixará de ser realizada na origem (local de produção) e passará a ser feita no destino (local de consumo), visando encerrar a chamada guerra fiscal - a concessão de benefícios tributários por cidades e Estados para atrair investimentos de empresas.

Segundo a proposta, produtos importados serão tributados pelo IVA da mesma forma que os itens produzidos no Brasil. No entanto, as exportações e investimentos serão isentos. Além disso, serão estabelecidas alíquotas padrão e



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

diferenciadas, especialmente para setores como a saúde. A alíquota geral será definida por lei complementar após a aprovação da PEC. Entretanto, é previsto que o IVA brasileiro terá uma alíquota relativamente alta em comparação internacional.

Outro aspecto da reforma é a introdução de uma "trava" para a cobrança dos impostos sobre o consumo, estabelecendo um limite baseado na carga tributária como proporção do PIB, com média para o período de 2012 a 2021, equivalente a 12,5% do PIB, segundo a Secretaria Extraordinária de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda. Críticos dessa medida argumentam que a trava poderá impedir o governo de promover aumentos temporários de arrecadação durante períodos de crise.

3.1.2. O maior IVA do Mundo?

A questão da futura alíquota do novo imposto tem gerado debates acalorados. Críticos da reforma argumentam que o IVA brasileiro aumentará a carga tributária, citando estimativas de economistas que sugerem que a alíquota poderia alcançar até 28%, tornando-a a maior do mundo.

Embora a alíquota exata do IVA brasileiro ainda não tenha sido determinada, os defensores da reforma concordam que será alta em comparação com os padrões internacionais. No entanto, eles ressaltam que isso reflete o fato de o Brasil depender muito da arrecadação sobre produção e consumo, ao contrário de outros países com um IVA mais baixo, que arrecadam mais sobre renda e propriedade.

A proposta busca manter a arrecadação no mesmo patamar dos cinco impostos atuais (IPI, PIS, COFINS, ICMS, ISS), sem aumentar a carga tributária global. Isso é vital para garantir que os serviços públicos essenciais, como escolas, hospitais e a operação das forças de segurança, continuem sendo financiados adequadamente.

Os entusiastas da reforma argumentam que a reorganização e simplificação do sistema tributário, através da unificação dos impostos, impulsionarão o crescimento econômico e aumentarão o poder de compra da



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

população. Melina Rocha, especialista em questões tributárias, enfatiza que o novo sistema trará mais transparência, apesar da possível alta alíquota do IVA.

Além disso, alguns setores terão descontos específicos no novo imposto. Por exemplo, serviços de saúde e educação pagarão um IVA equivalente a 40% da alíquota cheia, enquanto a cesta básica terá itens isentos e outros com alíquota reduzida. No total, 42 previsões de descontos foram incluídas na reforma para atender às demandas de diversos setores econômicos.

Porém, a concessão de descontos pode elevar a alíquota padrão necessária para manter a mesma carga tributária atual. Projeções preliminares do Ministério da Fazenda indicam que o novo imposto brasileiro pode variar entre 25% e 27%, mas essa estimativa está sujeita a revisões após a aprovação final pelo Congresso.

Apesar das preocupações com a alta alíquota proposta, especialistas como Melina Rocha ressaltam a importância de analisar o sistema tributário como um todo ao comparar os IVA's de diferentes países. Enquanto a carga tributária média dos países da OCDE estava em 33,5% do PIB em 2020, a brasileira era de 30,9% do PIB, evidenciando a complexidade das comparações internacionais.

3.1.3. Imposto do Pecado

O Imposto Seletivo, conhecido popularmente como "imposto do pecado", será uma taxa adicional aplicada à produção, venda ou importação de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Produtos como cigarros e bebidas alcoólicas estão entre os que serão afetados por essa medida.

De responsabilidade federal, a arrecadação do Imposto Seletivo será compartilhada com os outros níveis de governo. Inicialmente, estava previsto que esse imposto também serviria para manter a competitividade da Zona Franca de Manaus. No entanto, o relator da reforma no Senado propôs a criação de uma nova Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) para esse fim. Essa proposta, por sua vez, gerou polêmica e foi rejeitada na Câmara dos Deputados.



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Originalmente, a nova Cide incidiria sobre a importação, produção ou venda de bens que recebessem incentivos industriais na Zona Franca de Manaus, visando manter a vantagem competitiva desse polo industrial. Contudo, o texto final aprovado após negociações entre Senado e Câmara estabelece que será cobrado um Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) até 2073 sobre produtos similares aos fabricados na Zona Franca, mas em outros estados.

A Zona Franca de Manaus e o Simples Nacional, um sistema tributário simplificado para pequenas empresas, permanecerão como exceções ao novo sistema, mantendo suas regras atuais. No entanto, alguns especialistas criticam esses regimes tributários especiais, considerando-os ineficientes.

3.1.4. Cesta básica e Cashback

A reforma tributária também inclui a implementação de uma Cesta Básica Nacional de Alimentos, composta por itens como arroz, feijão, entre outros, que serão isentos de impostos. A definição dos produtos dessa cesta será estabelecida por meio de uma lei complementar, levando em consideração a diversidade regional e cultural da alimentação no país.

A Câmara dos Deputados optou por eliminar a criação de uma cesta "estendida", proposta pelo Senado, que incluía outros produtos como carnes, itens de higiene pessoal e limpeza, com desconto de 60% nos impostos. De acordo com o relator da reforma tributária na Câmara, Aguinaldo Ribeiro (PL-AL), a decisão foi priorizar os mais pobres através da implementação do cashback (devolução de impostos) ao invés de conceder descontos em uma lista mais ampla de produtos.

Os cidadãos de baixa renda também terão direito ao cashback do novo Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) cobrado na conta de luz e no gás de cozinha, embora os detalhes sobre como essa devolução será realizada ainda estejam sujeitos a regulamentação.

A manutenção da isenção de parte da cesta básica na reforma tributária tem sido alvo de críticas por alguns especialistas. Eles argumentam que a isenção de impostos reduz a arrecadação do governo e beneficia tanto os ricos quanto os pobres de maneira indiscriminada. Segundo esses analistas, a devolução de



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

impostos é uma política mais eficaz e econômica para combater a injustiça tributária.

Inicialmente, a proposta de reforma tributária do governo previa a reintegração total da cesta básica à tributação e o cashback para os mais necessitados. No entanto, o Congresso optou por manter a isenção de alguns itens essenciais.

3.1.5. Tempo de Transição

Conforme estipulado no texto da reforma tributária, o processo de transição para a unificação dos tributos está planejado para ocorrer ao longo de sete anos, entre 2026 e 2032. A partir de 2033, os impostos atuais serão eliminados, e essa transição foi cuidadosamente planejada para garantir que não haja prejuízos na arrecadação para Estados e municípios.

De acordo com o cronograma proposto, em 2026, será implementada uma alíquota teste de 0,9% para a CBS (Imposto sobre Bens e Serviços de competência federal) e de 0,1% para o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços compartilhado entre Estados e municípios). Em 2027, o PIS e a COFINS serão extintos, e a CBS será totalmente implementada, enquanto a alíquota do IBS permanecerá em 0,1%.

Entre 2029 e 2032, está prevista uma redução gradual das alíquotas do ICMS e do ISS, ao passo que o IBS será gradualmente elevado, culminando na plena vigência do novo modelo em 2033. Por outro lado, a transição da cobrança de impostos da origem para o destino está planejada para ocorrer em um período de 50 anos, estendendo-se de 2029 até 2078.

Essa extensa fase de transição tem sido objeto de debates entre economistas. Para Samuel Pessoa, pesquisador do Ibre-FGV, a decisão de separar as duas transições - unificação de impostos e migração da origem para o destino - foi uma estratégia fundamental para facilitar a adaptação dos Estados às novas estruturas de arrecadação e permitir que os benefícios da reforma se reflitam em crescimento econômico ao longo do tempo.

Por outro lado, Felipe Salto, economista-chefe da Warren Rena, expressa preocupação de que o longo período de transição para a unificação de



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

impostos possa não resolver o problema da guerra fiscal, prejudicando um dos objetivos da reforma. Ele aponta que, conforme o texto aprovado, o ICMS e o ISS terão alíquotas equivalentes a 60% das atuais até o final de 2032, o que levanta dúvidas sobre a eficácia da migração para o destino dentro de um prazo razoável.

4. DIAGNÓSTICO E IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA A CIDADE DE PAULÍNIA

Pela especificidade e importância, remeteremos integralmente neste tópico o trabalho desenvolvido pelos Prof. Drs e pesquisadores contratados pela Comissão:

IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE A RECEITA DE PAULÍNIA: UM ESTUDO INICIAL

Prof. Dr. José Augusto Gaspar Ruas

Prof. Dr. Saulo Cabello Abouchedid

O presente texto tem como objetivo discutir o substitutivo da PEC 45, aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado, não apenas como uma reestruturação dos tributos sobre o consumo, juntando cinco tributos em dois (mais um novo imposto seletivo), mas também como uma profunda redistribuição dos recursos arrecadados entre União, Estados e Municípios.

De maneira geral, a principal parte do projeto prevê a substituição de quatro tributos (ICMS, PIS, COFINS e ISS) por dois Impostos sobre Valor Adicionado (IVA): **um IVA federal, a CBS** - Contribuição sobre Bens e Serviços e **um IVA subnacional, o IBS** - Imposto sobre Bens e Serviços. Esses dois novos tributos formarão, em conjunto, uma alíquota final única a ser cobrada no destino, no local de consumo final. Assim, se a alíquota for de 25%, uma parte será referente a CBS e outra parte ao IBS (Figura 1)

O IVA é um imposto não cumulativo, ou seja, o imposto a pagar reflete o valor adicionado por cada etapa da cadeia produtiva de um



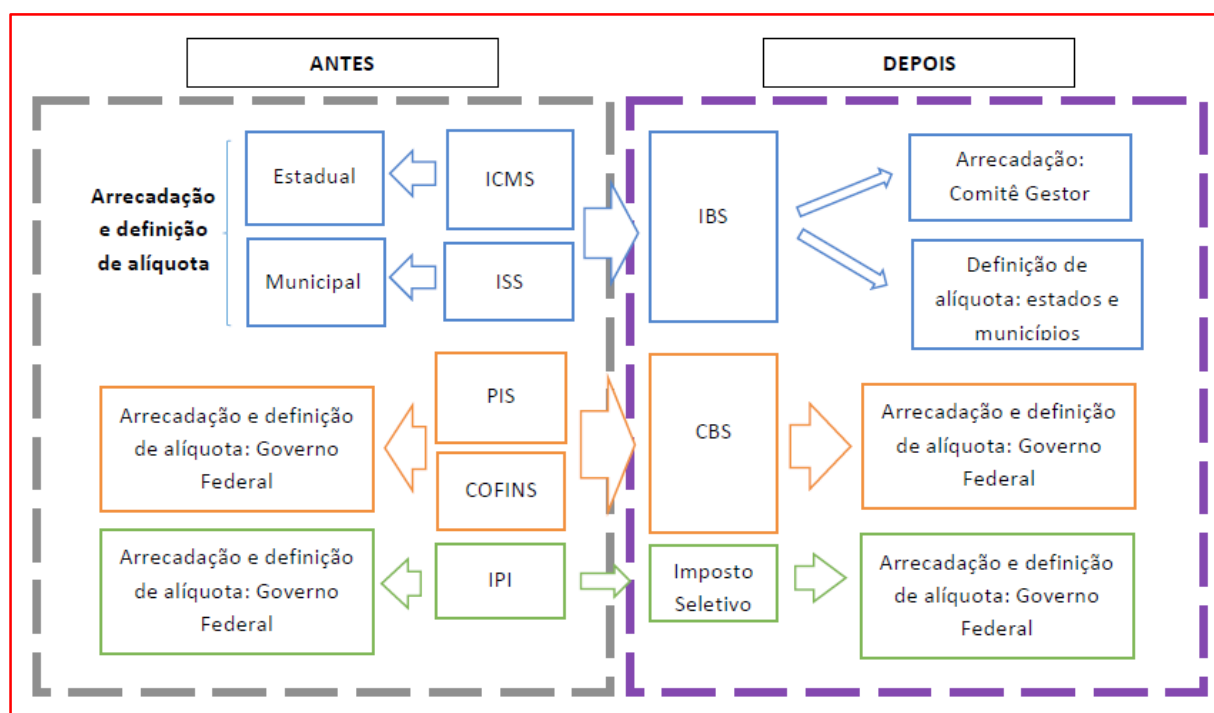
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

determinado bem ou serviço. Por exemplo, a apuração do imposto a pagar na produção de derivados do petróleo não considera apenas o montante de tributos referente ao valor final produzido. Desse montante seria deduzido o imposto pago (embutido no preço) na compra de matérias primas utilizadas na produção destes derivados. O valor líquido a ser pago reflete, portanto, somente o percentual do valor efetivamente adicionado na etapa de produção de derivados do petróleo (Figura 1). Esse é um dos fundamentos teóricos que dá base a ideia de eficiência do IVA: a inexistência de cobrança cumulativa, “em cascata”, ou “imposto sobre imposto”.

Ainda sobre a figura 1, uma última alteração da reforma é a substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pelo Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal e incidência monofásica, que terá como objetivo desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, exercendo, portanto, função regulatória. Por essa razão o novo IS, cobrado apenas de um pequeno grupo de produtos, é também chamado “imposto do pecado”.

Figura 1: Aspectos Gerais da Reforma Tributária – Antes e Depois





CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Essa reconfiguração da estrutura tributária tem um efeito potencialmente simplificador, pois uniformiza a legislação e as regras de cobrança. Diferentemente dos impostos sobre consumo atuais, tanto a CBS quanto o IBS possuem o mesmo fato gerador e base de cálculo. Ademais, as alíquotas de IBS e CBS, decidida por cada ente federativo, será a mesma para todos os bens e serviços. Os regimes especiais (planos de saúde e sistemas financeiros, por exemplo), diferenciais ou favorecidos (bens e serviços desonerados) de tributação também serão os mesmos, eliminando o emaranhado de convênios do CONFAZ e regimes especiais de PIS/COFINS. Assim, tais medidas, combinadas com a mudança da cobrança do imposto da origem para o destino, resgatam o princípio tributário da isonomia, evitando a chamada “guerra fiscal” entre estados e entre municípios. No entanto, o provável fim da guerra fiscal pode provocar impactos setoriais e federativos profundos, que foram endereçados por meio da criação de um período e instrumentos de transição, tanto para os IVA’s, quanto para os impactos federativos (estados e municípios e sua receita).

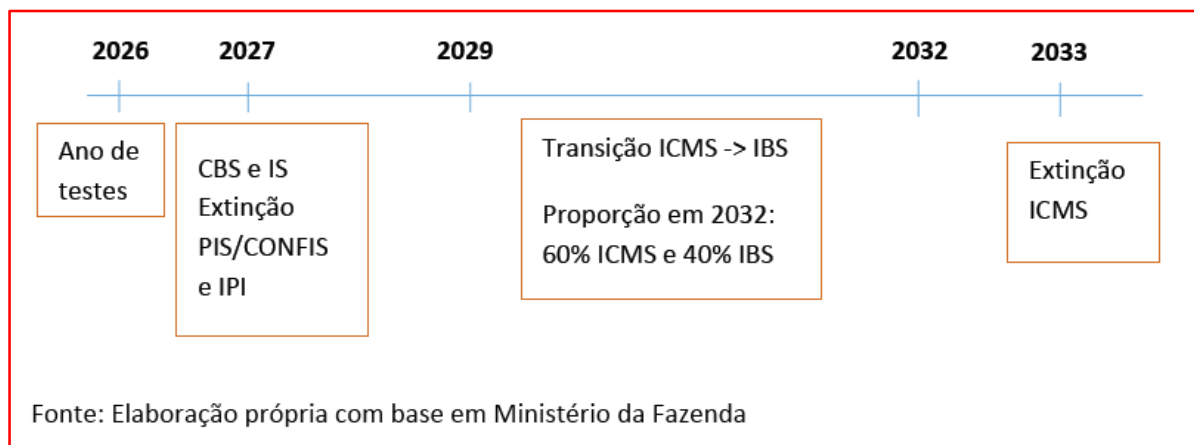
A transição para o modelo dos IVA’s será entre 2026 e 2033, com um período de testes em 2026, início da cobrança da CBS (com extinção da PIS/COFINS) e do Imposto Seletivo (com extinção do IPI). A transição do ICMS e ISS para o IBS será mais lenta e ocorrerá de maneira gradual entre 2029 e 2032. Chama a atenção, no entanto, o salto entre 2031 e 2032: em 2031, o IBS corresponderia a 40% da arrecadação total de ICMS e ISS. Em 2032, a substituição seria completa: o ICMS e ISS seriam totalmente extintos (figura 2).



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

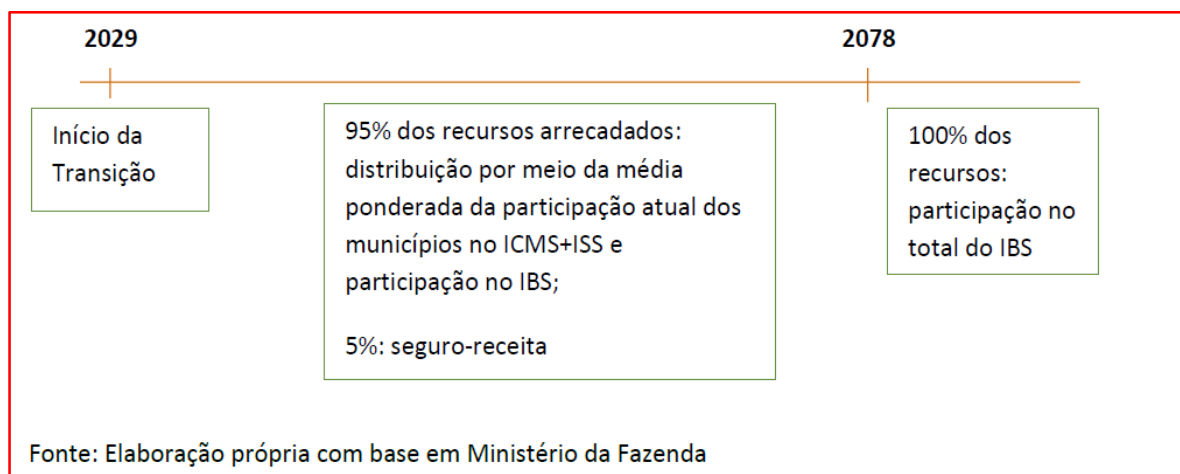
ESTADO DE SÃO PAULO

Figura 2: Transição da estrutura tributária atual para o IVA dual e IS



Já a transição federativa diz respeito a redistribuição dos recursos geradas pelo IBS, já que a cobrança passará a ser no destino e não mais na origem. De acordo com o texto da reforma, entre 2029 e 2078, uma parcela decrescente dos recursos será distribuída de acordo com a participação (média entre 2024 e 2028) dos municípios na receita total (ICMS+ISS), conforme as regras atuais, e uma parcela crescente dos recursos será distribuída considerando os efeitos da Reforma (IBS e cobrança no destino). Ademais, uma parte (5%) dos recursos arrecadados formará um “seguro receita” usado para compensar os entes federativos com maior queda de participação total da receita do IBS. Ao longo desses 50 anos de transição, o peso do IBS vai aumentando, até se tornar absoluto (Figura 3).

Figura 3: Transição federativa do IBS





CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Esta transição federativa promete ser ainda mais complexa (e problemática) para os municípios por conta da mudança da regra de distribuição da cota-parte - parcela da arrecadação do ICMS e, no modelo novo, do IBS, que é enviada aos municípios em forma de transferências. De acordo com a regra atual de distribuição (ICMS), o Valor Adicionado Fiscal (VAF), uma medida diretamente associada ao PIB Municipal, é o critério dominante (75% do total). Ou seja, os municípios com maior atividade econômica recebem, proporcionalmente, uma fatia maior do bolo. Na regra nova, o critério populacional adquire peso central (80% do total do IBS distribuído aos municípios), gerando mudança no direcionamento das transferências e, portanto, impactos federativos relevantes (Quadro 1), especialmente prejudiciais para municípios com elevado PIB per capita, como Paulínia.

Quadro 1: Mudanças na regra de distribuição da cota-parte do ICMS

Cota-parte ICMS	Cota-parte IBS
75% de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF)	80% proporcionalmente à população
25% de acordo com leis estaduais	10% com base nos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem, nos termos da lei estadual
	5% indicadores de preservação ambiental
	5% em montantes iguais para os municípios do estado

Fonte: Ministério da Fazenda

Por fim, a criação do Comitê Gestor, formado por representantes dos estados e municípios e responsável pela arrecadação centralizada e pela redistribuição de recursos, também criará potenciais impactos federativos. Apesar do objetivo técnico, o comitê será responsável pela arrecadação do imposto, realização das compensações (geração de créditos) e distribuição das receitas, além de centralizar a interpretação e aplicação da legislação (Figura 1).

A fim de lidar com os impactos regionais e setoriais, o texto da PEC prevê a criação de dois fundos. O primeiro é o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais para as empresas que receberam benefícios fiscais por prazo



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

certo e sob condição onerosa, evitando desequilíbrios setoriais. O segundo é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, criado com o objetivo de reduzir desigualdades regionais por meio do financiamento de atividades produtivas, tecnológicas e de infraestrutura. Os critérios de distribuição são ancorados principalmente nas regras de distribuição dos recursos do Fundo de Participação Estadual (FPE).

4.1. Impactos da Reforma Tributária sobre as receitas de Paulínia.

De maneira geral, os principais impactos da Reforma Tributária sobre a receita de Paulínia se referem à redistribuição do IBS por conta da mudança do recolhimento do imposto da origem para o destino e, especialmente, por conta da mudança dos critérios de distribuição da cota-parte do IBS junto aos municípios. Há ainda outros impactos indiretos, como, por exemplo, perdas com futura arrecadação de Iss, um imposto que incide sobre base com potencial de expansão elevado na região; impactos da criação do Comitê Gestor, que gerará implicações na gestão tributária municipal, ou ainda possíveis impactos no Fundo de Participação Municipal (FPM), causados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo. Conforme AFONSO ET. AL. (2023), tal substituição pode gerar uma queda de 11% no FPM, afetando, especialmente, os municípios mais dependentes do fundo.

Afonso et al (2023), ademais, estima impactos de receita relativos à cota parte do ICMS. As estimativas, em termos de mudança na receita, podem ser verificada para grupos de municípios e para Paulínia na tabela 1. No caso de Paulínia, a queda expressiva de 68,4% dos recursos provenientes da cota-parte do ICMS reflete o peso do VAF do município (e conseqüentemente do seu PIB) em relação aos demais municípios do Estado de São Paulo. E essa queda, por sua vez, representa uma perda significativa de receita no município, já que as receitas de transferência da cota parte do ICMS representaram 60,7% da receita total em 2022 (receita corrente mais receitas de investimentos), conforme apresenta a tabela 2, em anexo.

Em outras palavras, ao término do período de transição, considerando somente as mudanças aprovadas para a distribuição cota parte do futuro IBS (em



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

substituição parcela da cota parte do ICMS), pode se afirmar que, da estrutura atual de receitas do município de Paulínia, 36,8% das receitas atuais deixarão de existir. Em valores de 2022, isso significa expressivos R\$ 1,01 bilhão, com efeitos graduais entre 2029 e 2078, conforme indica a figura 3.

Tabela 1: Estimativa de impactos da mudança de critério de distribuição da Cota-Parte do ICMS por porte de município

Porte	Diferença (%)
Metrópole	15,3%
Grande Porte	-8,8%
<i>Paulínia</i>	-68,4%
Médio porte	-11,5%
Pequeno Porte II	2,3%
Pequeno Porte I	12,8%

Fonte: AFONSO et. al (2023)

Nota: Metrôpoles (acima de 900 mil habitantes); Grande Porte (entre 100 mil e 900 mil habitantes); Médio Porte (entre 50 e 100 mil habitantes); Pequeno Porte II (entre 5 mil e 50 mil habitantes); Pequeno Porte I (até 5 mil habitantes).

A tabela 2, em anexo, ilustra as razões desse impacto extraordinário. A estrutura de receitas de Paulínia, conforme é notório, apresenta características bastante peculiares quando comparada ao perfil médio dos municípios paulistas.

O primeiro destaque é a dependência extraordinária de receitas de cota parte de ICMS. Em 2022, enquanto a dependência de transferências federais e estaduais para o total de receitas na média dos municípios paulistas foi de 49,3%, em Paulínia esse total foi de 73% do total.

Uma parte dela, a dependência da cota parte do ICMS, aponta parcela ainda mais discrepante.

Enquanto para a média dos municípios essa fonte de receita representou 18,8% do total, em Paulínia foi de 60,7%. Ou seja, o impacto das novas regras afeta profundamente e de maneira desproporcional o município de Paulínia.

A tabela 2, por sua vez, indica também outros desafios para o município. A mudança no perfil da receita municipal obrigará reorganização da



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

estrutura de receitas próprias. Atualmente, estrutura de arrecadação IPTU, outra fonte importante de receitas municipais, também apresentou forte discrepância em relação ao padrão do restante do estado. Enquanto para a média dos municípios paulistas o IPTU representou 10% da receita total, no caso de Paulínia esse valor foi de apenas 0,7% da receita. Ainda sobre esse indicador, em 2022 a arrecadação média de IPTU por habitante nos municípios do Estado de São Paulo foi, em média, 280% maior do que no município de Paulínia. Em outras palavras, Paulínia "abandonou" essa fonte de receita graças à bonança de transferências de ICMS, mas essa condição está com os dias contados e exigirá novo planejamento de longo prazo para arrecadação local.

Tabela 2 – Receita Fiscal - Municípios do Estado de São Paulo e Paulínia – Em R\$ bi e % do total – ano de 2002

FONTE DE RECEITA	SP (R\$ bi)	SP (%)	Paulínia (R\$ bi)	Paulínia (%)
Receitas Correntes	271,9	92,3%	2,60	94,8%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	94,2	32,0%	0,38	14,0%
Impostos	89,9	30,5%	0,37	13,6%
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	29,6	10,1%	0,02	0,7%
Impostos sobre Transm. Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais	6,7	2,3%	0,02	0,8%
Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte	8,6	2,9%	0,12	4,4%
Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho	8,1	2,7%	0,12	4,3%
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	44,8	15,2%	0,21	7,7%
Contribuições	8,5	2,9%	0,08	3,1%
Contrib. para Regimes própr. de Previdência e Sist. de Proteção Social	5,9	2,0%	0,08	2,7%
Receita Patrimonial	11,8	4,0%	0,10	3,7%
Valores Mobiliários	10,0	3,4%	0,10	3,5%
Juros e Correções Monetárias	9,9	3,4%	0,10	3,5%
Transferências Correntes	145,1	49,3%	2,00	73,0%
Transferências da União e de suas Entidades	45,6	15,5%	0,15	5,6%
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	26,0	8,8%	0,09	3,3%
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)	10,8	3,7%	0,02	0,7%
Transf. de Recursos do Bloco de Manut. das Ações e Serviços Públicos	5,7	2,0%	0,01	0,4%
Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	73,9	25,1%	1,76	64,1%
Cota-Parte do ICMS	55,3	18,8%	1,66	60,7%
Cota-Parte do IPVA	12,8	4,3%	0,05	1,8%
Transferências de Recursos do FUNDEB	25,4	8,6%	0,09	3,3%
Outras Receitas Correntes	7,1	2,4%	0,03	1,0%
Receitas de Capital	8,8	3,0%	0,00	0,1%
Contribuições Sociais	9,4	3,2%	0,07	2,7%
Contrib. para Regimes Próprios de Previdência e Sist. de Proteção Social	9,0	3,1%	0,07	2,7%
Contribuição Patronal - Servidor Civil	8,2	2,8%	0,07	2,5%
RECEITAS (EXCETO INTRA - ORÇAMENTÁRIAS) (I)	280,7	95,3%	2,60	94,8%
RECEITAS (INTRA ORÇAMENTÁRIAS) (II)	13,8	4,7%	0,14	5,2%
TOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	294,5	100,0%	2,74	100,0%

Fonte: elaboração NEFIPP-FACAMP



4.2. Conclusões e desafios para o município de Paulínia.

A reforma tributária trará desafios de grande magnitude para o município de Paulínia. O planejamento de receitas fiscais será pressionado pela mudança nas condições das transferências correntes, especialmente a mudança da regra de distribuição da cota parte de ICMS para IBS. Ainda que alguns atenuantes e mecanismos de compensação garantam um impacto diluído, a transição na composição de receitas obrigará Paulínia a reestruturar seu planejamento fiscal e, por consequência, sua estratégia de desenvolvimento econômico e social.

Para garantir a contínua melhoria de serviços públicos municipais, será necessário modificar o padrão de receitas próprias. O elemento óbvio indica a ampliação do IPTU como estratégia factível, visto sua demonstrada "subutilização" como fonte de receita. Contudo, conforme ilustram os dados recentes do Censo Demográfico, a expansão da população de Paulínia esteve entre as mais relevantes do estado. Estudos capazes de avaliar o impacto da estrutura do IPTU sobre a atração de empreendimentos imobiliários são uma indicação premente. Afinal, o aumento da população também contribuiu para ampliação da cota parte do IBS. De certo, do ponto de vista das despesas, o aumento da população também pressionará serviços públicos e infraestrutura municipal, onerando a receita. Esse intrincado conjunto de relações pode ser objeto de estudo futuro.

Uma questão adicional diz respeito à estratégia de atração de investimentos para o setor produtivo. A cidade de Paulínia se notabiliza historicamente pela ampla presença do setor industrial, especialmente petroquímico. Essa presença, que hoje faz o PIB industrial de Paulínia ser o maior do Estado segundo dados do SEADE, foi responsável pela extraordinária fonte de receitas da cota parte do ICMS e influenciou, conforme discutido, todo o planejamento fiscal do município nas últimas décadas. A partir da nova estrutura tributária, contudo, atrair investimentos industriais não significará novas fontes de receitas diretas. Ainda que os efeitos econômicos sobre o município ainda permaneçam positivos, o impacto direto sobre a arrecadação municipal é exatamente o mesmo se a produção for efetuada em qualquer outra região do estado. Assim, o uso de isenções e outros incentivos locais ao setor produtivo



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

deverão ser parametrizados sob outras condições de "custo-benefício" para o município.

Por fim, há ainda de se considerar as incertezas em relação aos parâmetros e regras de transição. Cabe ao município aprofundar avaliação de impactos sobre outras fontes de receita, como a perda de autonomia de arrecadação do ISS (inclusive considerando os vigorosos investimentos em curso em data centers locais), as mudanças potenciais em outras transferências e fundos, e as necessárias atuações políticas na disputa e conformação dos mecanismos de redução de impacto (seguro receita e fundos de compensação). Para cada um destes itens é necessário aprofundamento de estudos e avaliações.

5. CONCLUSÕES FINAIS

A reforma tributária apresenta desafios significativos para o município de Paulínia, exigindo uma reestruturação profunda do seu planejamento fiscal e estratégia de desenvolvimento econômico e social. As mudanças nas transferências correntes, especialmente a redistribuição da cota parte de ICMS para IBS, pressionarão o planejamento de receitas fiscais e obrigam a uma revisão das fontes de receita própria.

A dependência extraordinária de receitas de cota parte de ICMS torna Paulínia particularmente vulnerável às mudanças propostas, o que requer uma diversificação das fontes de receita municipais. No entanto, o aumento populacional na cidade também gera pressão sobre os serviços públicos e a infraestrutura municipal, aumentando a complexidade do planejamento fiscal.

Além disso, a reforma tributária impacta diretamente a estratégia de atração de investimentos para o setor produtivo, especialmente considerando a substituição dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS pelo critério populacional. Isso significa que a princípio, atrair investimentos industriais não resultará a certeza de novas fontes diretas de receita para o município, exigindo uma revisão dos incentivos locais ao setor produtivo.

As incertezas em relação aos parâmetros e regras de transição adicionam complexidade ao cenário, exigindo estudos aprofundados sobre o impacto em outras fontes de receita, como o ISS e os fundos de compensação. A



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

criação do Comitê Gestor também introduz potenciais impactos federativos, que precisam ser considerados nas estratégias de planejamento municipal.

Em resumo, a reforma tributária representa um desafio multifacetado para o município de Paulínia, exigindo uma abordagem cuidadosa e estratégica para garantir a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento econômico e social a longo prazo.

Portanto, concluído o estudo inicial sobre os impactos da Reforma Tributária no município de Paulínia, fica clara a importância da continuidade dos estudos com a criação de uma comissão permanente, preferencialmente com servidores capacitados nas mais diversas áreas do poder executivo, a fim de avaliar as alternativas para minimizar esse impacto a médio/longo prazo, inclusive com medidas para o aumento de receitas, traçando eventuais caminhos com segurança financeira para a cidade e seus municípios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBC.COM, 2023 - Reforma tributária: entenda em 5 pontos mudança histórica nos impostos. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gyxr2znzxo> - Acesso em: 07 de fevereiro de 2024.

SENADO NOTÍCIAS, 2023 - Reforma tributária promulgada: principais mudanças dependem de novas leis. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/21/reforma-tributaria-promulgada-principais-mudancas-dependem-de-novas-leis> - Acesso em: 07 de fevereiro de 2024.

TCESP – TRIBUNAL DE CONTAS, 2023 - ARTIGO: A reforma tributária e os municípios. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-reforma-tributaria-e-municipios>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2024.

AFONSO, J.R; CAIADO, A.; VIANA, M.; BIASOTO, G. Uma proposta de discórdia federativa e empresarial. Revista Conjuntura Econômica. FGV: julho de 2023.

Ministério da Fazenda. Apresentação da Reforma Tributária apresentada no Senado. Atualizado em 14/11/2023. Ver em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso---a---informacao/acoes---e---programas/reforma---tributaria/apresentacoes/2023---11---14_cartilha_reforma---tributaria_atualizada---pos---senado.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ESTADO DE SÃO PAULO

FABIO DE PAULA VALADÃO

Presidente

FLÁVIO XAVIER

Vice-Presidente

ALEX EDUARDO

Relator