

Nota Técnica nº 53

7 DE DEZEMBRO DE 2023

Impactos e riscos fiscais para a
União dos novos fundos
criados pela PEC 45/2019

Eduardo Nogueira

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretora

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019

Eduardo Nogueira¹

O objetivo desta Nota Técnica é estimar, em relação aos cenários de referência, o crescimento adicional do PIB que deveria ser gerado pela reforma tributária, para que os fundos criados sejam neutros do ponto de vista fiscal. A principal conclusão é que, 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.

Introdução

O texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45, de 2019, aprovado no Senado Federal no dia 8 de novembro de 2023,² institui diretamente dois novos fundos constitucionais e autoriza a criação, mediante Lei Complementar, de dois outros fundos, todos bancados com recursos da União.

Dentre os fundos autorizados pela PEC 45, de 2019 tem-se o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá.

Na prática, o Fundo dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, concebido no Senado Federal, espelha as principais características do Fundo do Estado do Amazonas, que já estavam presentes na versão aprovada pela Câmara dos Deputados. O objetivo geral é manter o tratamento diferenciado dos regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais da Zona Franca de Manaus (ZFM) e das Áreas de Livre Comércio (ALC) da Amazônia Ocidental e do Amapá.

Atualmente, além da ZFM no Amazonas, as seguintes áreas estão regulamentadas: ALC de Tabatinga, no Amazonas; ALC de Guajará-Mirim, em Rondônia; ALC de Macapá e Santana, no Amapá; ALC de Brasileia/Epitaciolândia e de Cruzeiro do Sul, no Acre; e ALC de Boa Vista e Bonfim, em Roraima³.

Em comum, as leis de regência dos fundos deverão estabelecer o montante mínimo de aporte anual de recursos, bem como os critérios para sua correção, e prever a possibilidade de utilização dos recursos dos fundos para compensar eventual perda de receita dos estados beneficiados, em função das alterações no sistema tributário decorrentes da instituição da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Adicionalmente, a União, mediante prévio acordo com os estados beneficiados, poderá reduzir o alcance dos instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros que garantem o tratamento favorecido às operações nas referidas áreas, condicionado ao aporte de recursos adicionais aos fundos, asseguradas a diversificação das atividades econômicas e a antecedência mínima de 3 (três) anos.

A ideia da criação desses fundos é substituir, gradualmente, o modelo atualmente em vigor de concentração de benefícios fiscais em áreas de livre comércio para o modelo de diversificação econômica, a fim de explorar os diferenciais competitivos das diversas atividades econômicas realizadas em cada localidade.

Tendo em vista que a reforma tributária deixou para lei complementar definir os valores e a forma de atualização dos recursos a serem destinados para estas regiões, não é possível avaliar, de imediato, o impacto fiscal causado pelos fundos em questão.

¹ Analista da IFI.

² A PEC 45-F, de 2019, aprovado na Câmara dos Deputados em 07 de julho deste ano, foi aprovado com alterações no Senado Federal em 8 de novembro. Agora o texto tramita novamente na Câmara dos Deputado, em segunda fase. O histórico de tramitação pode ser consultado em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-45-2019>.

³Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/area-de-beneficios>.

De outra forma, o próprio texto da PEC 45/2019, ao instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais, apresentou prazos, valores e forma de atualização do montante, sendo passível de mensuração econômica.

O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais tem como objetivo compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS, concedidos por prazo certo e sob condição.

Anualmente, entre 2025 e 2032, a União deverá aportar recursos, que serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2023 até o ano anterior ao da entrega dos valores ao fundo.

Em valores nominais, os aportes da União iniciam em R\$ 8 bilhões em 2025, crescendo R\$ 8 bilhões por ano até 2028, quando somarão R\$ 32 bilhões. Este valor é repetido em 2029, e decrescerá R\$ 8 bilhões por ano entre 2030 e 2032.

Se o montante não for suficiente para pagar os benefícios calculados, a União deverá complementá-los. Por outro lado, caso sobrem recursos, eles deverão ser transferidos para o FNDR, de forma que o montante total será, no mínimo, o previsto no texto da reforma tributária.

Trata-se, portanto, de um fundo temporário que absorve, à conta da União, os incentivos fiscais concedidos unilateralmente pelos estados, e que foram posteriormente convalidados até 2032 pelas Leis Complementares (LC) 160/2017 e 186/2021, a fim de evitar eventuais questionamentos judiciais por parte dos beneficiários atuais.

Já o FNDR foi criado com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para a realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e promoção de ações de desenvolvimento científico, tecnológico e inovação.

Caberá aos Estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação dos recursos do FNDR, mas a emenda determina que os entes deverão priorizar projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Em valores nominais, os aportes da União iniciam em R\$ 8 bilhões em 2029, crescendo R\$ 8 bilhões por ano até 2033, quando somarão R\$ 40 bilhões. Entre 2034 e 2043 os aportes crescem R\$ 2 bilhões por ano, até atingir o valor de R\$ 60 bilhões em 2043, repetindo este valor anualmente por tempo indeterminado.

Trata-se, portanto, de um fundo permanente que absorve, à conta da União, a compensação aos estados pela proibição de criação de novos incentivos fiscais, tendo em vista que muitos alegam que as concessões unilaterais de benefícios fiscais representam um importante instrumento para atração de novos investimentos para determinadas regiões.

Custos e fontes de financiamento

A premissa adotada para a criação dos fundos é de que o crescimento adicional da economia, em comparação com o cenário contra factual sem reforma, propiciaria o incremento da arrecadação, gerando espaço para acomodação de novas despesas, não existindo, desta maneira, pressões adicionais sobre as contas públicas.

Existem algumas formas de testar esta hipótese. Manoel Pires⁴, por exemplo, avaliou os benefícios estimados que a reforma pode gerar e comparou com os custos somente do FNDR. Para o cálculo, assumiu-se que os efeitos de crescimento econômico da reforma serão crescentes e distribuídos de forma linear ao longo dos próximos 10 anos (até 2034), e projetou cenários de aumento do nível do Produto Interno Bruto (PIB) que variam de 5% a 15%. A partir daí, calculou o valor presente em termos de ganhos de PIB descontando o fluxo futuro a uma taxa de juros anual estimada de 4%.

Encontrou, como resultado principal, que se o impacto econômico da reforma tributária for da ordem de 5% do PIB não seria possível financiar o FNDR com aportes anuais de R\$ 50 bilhões, a partir do ganho econômico.

⁴Disponível em: https://www18.fgv.br/mailling/2023/ibre/Boletim_Macro_Junho/21/#zoom=z.

Alternativamente, optou-se por utilizar os cenários macroeconômicos de médio prazo atualizados pela IFI (2024-2033) e fazer uma extensão para o longo prazo (2034-2043). Para tanto, inicialmente, somou-se os valores nominais estabelecidos tanto para o FNDR quanto para o Fundo e Compensação de Benefícios Fiscais e projetou-se o valor do somatório dos dois fundos, considerando o IPCA projetada em cada um dos três cenários, para se obter o valor atualizado dos desembolsos da União para cada ano.

Para que este desembolso seja neutro do ponto de vista fiscal, ou seja, não gere esforço fiscal adicional para a União, é necessário que ocorra um crescimento adicional do PIB, em relação ao cenário contra factual sem reforma, que gere uma arrecadação federal líquida grande o suficiente para cobrir o valor do desembolso.

Utilizou-se parâmetros otimistas tanto para a elasticidade renda da arrecadação quanto para a arrecadação federal líquida de transferências, a fim de verificar o menor resultado possível, em termos de ganhos de produtividade, que seria necessário para sustentar os custos dos fundos criados pela reforma tributária.

Foi adotado o parâmetro de elasticidade unitária da receita em relação ao PIB, mesmo sabendo que o coeficiente tende a ser menor em prazos mais longos. Em linhas gerais, no curto prazo, as elasticidades receita-PIB podem oscilar positivamente em torno da unidade; no longo prazo, no entanto, as elasticidades tendem a reverter para pouco menos da unidade, de modo que a arrecadação evolua alinhada ao crescimento da economia, conforme resultados apresentados pela IFI no Estudo Especial (EE) nº 16⁵, de novembro de 2021⁶.

Adotou-se o parâmetro de 17,73% para o percentual da arrecadação federal líquida em relação ao PIB, equivalente ao valor referente ao exercício de 2022, de acordo com os dados do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Optou-se por manter este parâmetro, mesmo sabendo-se que recentes alterações constitucionais e legais aumentaram as transferências da União para os entes subnacionais para os próximos anos, tendendo a reduzir esse índice.

Outra premissa utilizada é que todos os demais parâmetros relevantes para as receitas e despesas da União vão se comportar em linha com o observado hoje, ou seja, eventual crescimento da arrecadação em função do crescimento da economia seria absorvido, ao menos inicialmente, apenas para o financiamento dos fundos criados, e não para a expansão das despesas ou das renúncias de receitas para níveis percentuais maiores que os observados hoje.

Resultados

As estimativas calculadas por diversos especialistas para o aumento de longo prazo no nível do PIB, em função da reforma tributária, variam de 2,5% a 20% no longo prazo, o que equivaleria a um acréscimo no crescimento anual do PIB de 0,2 a 1,2 ponto percentual (p.p.) adicionais. No cenário otimista elaborado pela IFI, **que já prevê ganhos de crescimento tanto em razão da reforma como em função de outros fatores positivos para o crescimento econômico**, o PIB teria ganhos de até 26,68% em relação ao cenário base no longo prazo.

Desta forma, para o **cenário otimista** elaborado pela IFI, encontrou-se como resultado que o crescimento adicional é suficiente para fazer frente ao aumento das despesas causadas pelos fundos, tanto no médio quanto no longo prazo, quando comparado com o cenário base ou pessimista, que não prevêem ganhos de crescimento em função da reforma e apresentam outros fatores de crescimento menos positivos.

Em relação ao **cenário base**, os ganhos de produtividade causados pela reforma deveriam ser crescentes entre 2025 e 2029, quando a reforma deveria acrescentar 1,76% crescimento adicional ao PIB diante do cenário base. A necessidade de crescimento adicional diminui entre 2030 e 2033, quando atinge o mínimo de 1,59%. A partir de 2034 a necessidade volta a crescer, atingindo o novo pico de 1,87% no final do horizonte de projeção, em 2043.

⁵ Link para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/26uzeuw8>.

⁶ Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593776/EE16.pdf>.

O mesmo comportamento de crescimento, decréscimo e novo crescimento foi observado para o **cenário pessimista** projetado pela IFI, mudando-se apenas os valores projetados, que ficaram em 1,84% em 2029, 1,73% em 2033 e 2,26% em 2043. A tabela 1 apresenta o resumo para datas escolhidas e a tabela 2 apresenta todos os dados anuais.

TABELA 1. 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: STN e IFI. Elaboração: IFI.

Independente dos valores específicos projetados, que obviamente são sensíveis às premissas e aos parâmetros utilizados, e muito difíceis de estimar com precisão, ainda mais no longo prazo, é possível retirar algumas conclusões do exercício proposto.

Em **primeiro** lugar, percebeu-se que espaço fiscal adicional necessário para fazer frente ao custeio dos fundos não apresenta crescimento constante, basicamente em função da forma de incremento dos fundos.

O montante acumulado dos dois fundos começa em R\$ 8 bilhões em 2025 e cresce muito rapidamente para R\$ 40 bilhões em 2029, um aumento de cinco vezes em quatro anos. O valor se estabiliza em R\$ 40 bilhões pelos próximos quatro anos, até 2033, e cresce mais lentamente nos próximos dez anos até atingir R\$ 60 bilhões, chegando ao valor final que se manterá indefinidamente em diante.

Em **segundo** lugar, observou-se que existe um descasamento entre os prováveis benefícios da reforma, que serão concentrados no longo prazo, e os custos arcados pela União, que serão mais intensos no médio prazo.

É provável que a reforma deva gerar ganhos maiores que os custos no longo prazo, tendo em vista que a necessidade de crescimento adicional ao final do período de projeção para os cenários base e pessimista é inferior a maioria das estimativas de ganhos de produtividade gerados pela reforma tributária, mesmo diante da perda de potência causada pela introdução de diversas exceções.

Entretanto, no médio prazo, é provável que a União tenha que arcar com repasse aos fundos, diante de um cenário no qual os ganhos de produtividade não tenham iniciado ou sejam muito pequenos, por diversos motivos:

- Os novos impostos somente estarão completamente implementados em 2033, sendo que o período de transição deverá manter os dois sistemas em paralelo, o que elevará, no primeiro momento, os custos de conformidade e a complexidade da tributação sobre o consumo;
- Embora seja possível que os agentes econômicos antecipem a mudança de comportamento em função da reforma, antecipando os ganhos de produtividade, é mais provável que as incertezas em relação à alíquota de referência, e aos diversos normativos que ainda devem ser elaborados nos próximos anos, levem à postergação de novos investimentos, à espera de clareza sobre os custos do novo sistema tributário; e

- Em contrapartida, ao menos 21 estados e o DF já aumentaram ou pretendem aumentar as alíquotas do ICMS⁷, tanto no sentido de reparar perdas passadas causadas pelas LC 192/2022 e 194/2022 (redução ou limitação de alíquotas de combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo), quanto em resposta ao incentivo de aumento da participação na repartição de receitas dos novos impostos causada pela alteração introduzida pelo Senado Federal no texto da reforma tributária⁸.

Em **terceiro** lugar, criou-se um mecanismo adicional de risco fiscal para a União ao alterar a lógica geral de repartição de receitas tributárias, de percentual fixo da arrecadação, como ocorre nos Fundos de participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), para valor fixo corrigido pela inflação.

Tal movimento transfere para a União o risco de eventual queda de arrecadação, já que descola o valor da transferência do valor da arrecadação. Movimento semelhante, embora temporário, já foi observado no âmbito do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 40/2023 que criou transferências adicionais para o FPM e FPE.

Para o FPM, há previsão de recomposição real, corrigido pelo IPCA, para os meses de julho, agosto e setembro, bem como a possibilidade da continuação do auxílio nos meses seguintes, caso se observem novas quedas até dezembro deste ano. Já para o FPE, a recomposição ocorrerá apenas para julho e agosto, em valores nominais. Desta forma, os municípios receberão cerca de R\$ 4,3 bilhões do FPM, enquanto que a transferência para o FPE será de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão.

Conclusão

Em relação aos custos, tem-se que, no cenário com maior probabilidade de ocorrência (base) e no cenário pessimista, a reforma tributária não demonstra ter potência suficiente no médio prazo para suportar, por conta própria, os custos adicionais gerados pelos dois fundos criados diretamente pela PEC 45/2019, e menos ainda para suportar os desembolsos dos outros dois fundos que tiveram a criação autorizada.

Em relação aos riscos, tem-se que a União terá que assumir os custos de eventuais quedas de arrecadação, já que as transferências para os fundos criados estão desacopladas da variação da arrecadação, que é influenciada, em grande parte, pelo crescimento do PIB.

Diante de um cenário hipotético de crise econômica, com redução nominal ou até mesmo real do PIB e inflação elevada ao mesmo tempo, por exemplo, as transferências para o fundo continuarão a se expandir como proporção do PIB, gerando uma compressão ainda maior nas contas públicas da União.

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.

⁷Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/saiba-quais-estados-elevaram-o-icms-antes-da-aprovacao-da-tributaria/>.

⁸ Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/11/comunicado-estados-icms-20-nov-2023.pdf>

TABELA 2. CRESCIMENTO ADICIONAL NECESSÁRIO DE ACORDO COM CADA CENÁRIO (R\$ BILHÕES A PREÇOS CORRENTES)

CENÁRIO BASE	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043
Desembolso projetado				8,3	17,2	26,6	36,5	47,0	48,4	49,9	51,4	52,9	57,2	61,8	66,5	71,5	76,7	82,1	87,9	93,8	100,1	106,7
PIB projetado	9.915	10.688	11.338	12.066	12.778	13.507	14.275	15.087	15.944	16.845	17.792	18.807	19.862	20.971	22.137	23.363	24.652	26.005	27.427	28.919	30.486	32.130
PIB necessário	9.915	10.688	11.338	12.113	12.875	13.657	14.481	15.352	16.217	17.126	18.082	19.106	20.184	21.319	22.512	23.766	25.084	26.468	27.922	29.448	31.051	32.732
Diferencial de PIB	0	0	0	47	97	150	206	265	273	281	290	298	323	348	375	403	432	463	496	529	565	602
Crescimento adicional necessário	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,8%	1,1%	1,4%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%
CENÁRIO PESSIMISTA	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043
Desembolso projetado				8,4	17,5	27,4	38,1	49,7	51,9	54,2	56,5	59,0	64,7	70,7	77,2	84,1	91,4	99,3	107,6	116,5	125,9	136,0
PIB projetado	9.915	10.680	11.282	12.022	12.785	13.567	14.391	15.261	16.180	17.148	18.170	19.282	20.427	21.636	22.911	24.256	25.674	27.169	28.744	30.403	32.151	33.991
PIB necessário	9.915	10.680	11.282	12.070	12.884	13.722	14.606	15.542	16.473	17.453	18.488	19.615	20.792	22.035	23.346	24.730	26.190	27.729	29.351	31.060	32.861	34.758
Diferencial de PIB	0	0	0	47	99	154	215	280	293	305	319	333	365	399	435	474	516	560	607	657	710	767
Crescimento adicional necessário	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,8%	1,1%	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%	2,3%

Fonte: IFI.



Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

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