IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

projeções de receita e implicações para o desenvolvimento econômico do Espírito Santo

Eduardo Araújo*

Economista · Professor na Fucape Business School · Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford

Resumo

Este artigo estima os impactos redistributivos da reforma tributária do consumo sobre a receita estadual do Espírito Santo entre 2029 e 2033. A análise parte da substituição gradual do ICMS e do ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e examina como a transição para o princípio do destino altera a apropriação subnacional da receita. A metodologia utiliza dados do SICONFI/STN e os parâmetros legais da transição para projetar a receita estadual, composta por ICMS e ISS remanescentes, IBS distribuído pela transição federativa, IBS distribuído pelo destino e Seguro-Receita, e a compara com um cenário sem reforma. O exercício situa o Espírito Santo no quadro nacional e testa a sensibilidade dos resultados ao coeficiente de destino e ao ano-base. Na estimativa central, a receita estadual fica 7,6% abaixo do cenário sem reforma em 2033, com perda acumulada de R$ 3,57 bilhões no quinquênio. Em 2033, 68 dos 78 municípios capixabas têm receita inferior à do cenário sem reforma. O artigo contribui ao propor uma metodologia replicável de simulação fiscal e ao interpretar os resultados como evidência de uma relação menos direta entre estrutura produtiva local e arrecadação própria.

Palavras-chave: Reforma tributária; IBS; federalismo fiscal; redistribuição; Espírito Santo.

Código JEL: H71, H77, H25, R58.

Abstract

This paper estimates the redistributive impacts of Brazil's consumption tax reform on Espírito Santo's state revenue between 2029 and 2033. The analysis starts from the gradual replacement of ICMS and ISS by the Tax on Goods and Services (IBS) and examines how the transition to the destination principle changes the subnational appropriation of revenue. The methodology uses SICONFI/STN data and the legal transition parameters to project state revenue, comprising residual ICMS and ISS, IBS distributed through the federative transition, destination-based IBS and the revenue insurance mechanism, and compares it with a no-reform scenario. The exercise places Espírito Santo within the national framework and tests the sensitivity of the results to the destination coefficient and the base year. In the central estimate, state revenue in 2033 is 7.6% below the no-reform scenario, with an accumulated loss of BRL 3.57 billion over the five-year period. In 2033, 68 of the state's 78 municipalities have lower revenue than in the no-reform scenario. The paper contributes by proposing a replicable fiscal simulation methodology and by interpreting the results as evidence of a less direct relationship between local productive structure and own-source revenue.

Keywords: Tax reform; IBS; fiscal federalism; state finance; Brazil.

JEL: H71, H77, H25, R58.

*As opiniões e os resultados deste trabalho são de responsabilidade exclusiva do autor e não representam, necessariamente, as posições das instituições às quais é vinculado.

1. Introdução

A reforma tributária do consumo aprovada pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 constitui uma das mudanças mais relevantes no desenho do federalismo fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988. Ao substituir progressivamente o ICMS e o ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a reforma altera a estrutura de tributação sobre o consumo, reduz a fragmentação da base tributária e reorganiza os critérios de apropriação subnacional da receita. No novo arranjo, o princípio do destino passa a orientar a alocação do produto arrecadado, vinculando-o de forma mais direta ao território onde ocorre o consumo final.

A mudança institucional modifica a relação entre atividade econômica local e capacidade fiscal dos governos subnacionais. No regime anterior, a receita de estados e municípios mantinha conexão relevante com a localização da produção, da circulação de mercadorias e da prestação de serviços. Embora o ICMS brasileiro possuísse natureza híbrida, especialmente nas operações interestaduais, parte significativa do imposto permanecia associada ao estado de origem. A transição para o IBS reduz esse vínculo e amplia o peso do consumo final como critério de repartição. Estados com elevada participação na produção nacional e mercado consumidor relativamente menor tendem, portanto, a estar mais expostos à redistribuição federativa decorrente da reforma.

A magnitude fiscal da alteração é expressiva. Em 2025, a arrecadação agregada de ICMS e ISS superou R$ 1 trilhão, compondo a principal base de financiamento de estados e municípios. Esses recursos sustentam despesas permanentes em saúde, educação, segurança, infraestrutura e serviços urbanos. Mudanças na regra de repartição desse agregado podem afetar a capacidade relativa de financiamento dos entes subnacionais, com implicações para planejamento orçamentário, gestão fiscal e estratégias de desenvolvimento regional.

O Espírito Santo oferece um caso relevante para examinar esses efeitos. A economia estadual possui inserção produtiva e logística proporcionalmente superior ao tamanho de seu mercado consumidor, com presença de indústria, comércio exterior, infraestrutura portuária, commodities e operações interestaduais. Em 2025, o estado concentrava aproximadamente 1,9% da população nacional e respondia por 2,49% da arrecadação agregada de ICMS e ISS. Essa diferença sugere que a posição fiscal capixaba reflete não apenas o tamanho de seu mercado interno, mas também sua função produtiva e logística na economia nacional.

A literatura sobre a reforma tributária brasileira já identificou efeitos redistributivos relevantes associados à adoção do princípio do destino. Gobetti e Monteiro (2023) constituem a principal referência empírica nesse debate ao estimar mudanças na distribuição da arrecadação entre entes federativos. Ainda assim, permanecem escassas as estimativas estaduais que incorporam, em uma mesma estrutura de cálculo, os parâmetros mais recentes da transição federativa, a extinção

gradual do ICMS, a distribuição pelo destino e as retenções associadas ao Seguro-Receita e ao Comitê Gestor. Essa lacuna é particularmente relevante para unidades federativas cuja participação na arrecadação corrente difere de sua participação estimada no consumo final.

Este artigo estima os impactos redistributivos da reforma tributária sobre a receita estadual do Espírito Santo no período de 2029 a 2033. O exercício utiliza como base a arrecadação nacional de ICMS e ISS, projetada a partir de 2025, dados fiscais do SICONFI/STN e os parâmetros legais da transição para o IBS. A metodologia decompõe a receita projetada em quatro componentes: imposto remanescente, distribuição pela transição federativa, distribuição pelo critério do destino e Seguro-Receita. O modelo incorpora ainda a dedução associada ao Comitê Gestor e estende a análise, em apêndice, aos municípios capixabas.

A análise é orientada por duas perguntas de pesquisa. Em primeiro lugar, como a substituição do ICMS e do ISS pelo IBS altera a distribuição relativa da arrecadação estadual sob diferentes hipóteses de destino? Em segundo lugar, quais são as implicações fiscais e estratégicas dessa redistribuição para o Espírito Santo durante a fase inicial de transição? A hipótese central é que o estado tende a registrar perda relativa de receita porque sua participação corrente na arrecadação supera tanto a média histórica considerada na transição federativa quanto seu coeficiente estimado de destino.

Este artigo contribui em duas frentes. A primeira é metodológica, ao propor uma estrutura replicável de simulação fiscal que decompõe os efeitos da reforma por componente institucional e por hipótese de repartição pelo destino. A segunda é interpretativa, ao situar os resultados como evidência de uma mudança no federalismo fiscal brasileiro, na qual a relação entre estrutura produtiva local e arrecadação própria se torna menos direta. Essa abordagem permite distinguir os efeitos tributários da reforma de seus efeitos econômicos mais amplos.

O restante do artigo está organizado da seguinte forma. A Seção 2 apresenta o enquadramento conceitual sobre federalismo fiscal, origem e destino. A Seção 3 descreve as fontes de dados, os parâmetros legais e o modelo de projeção. A Seção 4 apresenta os resultados para as unidades da federação e detalha o caso do Espírito Santo e de seus municípios. A Seção 5 discute as implicações fiscais e estratégicas dos resultados. A Seção 6 reúne as considerações finais.

2. Federalismo fiscal e redistribuição da receita no IBS

O federalismo fiscal oferece o ponto de partida para compreender por que mudanças nas regras de arrecadação e repartição produzem efeitos distintos entre territórios. Desde Musgrave (1959), Oates (1972, 1999) e Rosen e Gayer (2014), a literatura trata o federalismo fiscal como um problema de organização das responsabilidades públicas em economias politicamente descentralizadas. A questão não se limita à divisão formal de competências entre níveis de

governo. Ela envolve a correspondência entre bases tributárias, responsabilidades de gasto, preferências locais e mecanismos de equalização. Em federações, a receita pública não é apenas uma variável orçamentária. Ela define a capacidade de cada ente financiar políticas, responder a demandas sociais e sustentar estratégias próprias de desenvolvimento.

A tensão central do federalismo fiscal está no equilíbrio entre autonomia subnacional e coordenação nacional. A descentralização pode aproximar políticas públicas das preferências locais, sobretudo quando necessidades, custos e demandas sociais variam entre regiões. Esse é o argumento clássico do teorema da descentralização de Oates: na ausência de economias de escala relevantes e de externalidades interjurisdicionais, decisões locais tendem a produzir resultados mais ajustados aos cidadãos. Mas a autonomia fiscal também pode gerar custos coletivos. Quando governos subnacionais disputam bases móveis de arrecadação, concedem benefícios com efeitos sobre outros entes ou criam regras que fragmentam o mercado nacional, a descentralização deixa de ser apenas um mecanismo de adaptação local e passa a produzir problemas de coordenação.

A tributação sobre o consumo torna essa tensão especialmente relevante porque conecta produção, circulação, consumo e território. Em um imposto cobrado na origem, a receita se aproxima do local onde ocorre a produção, a venda inicial ou a circulação econômica. Em um imposto cobrado no destino, a receita se aproxima do local onde ocorre o consumo final. A literatura internacional sobre IVA tende a favorecer o princípio do destino porque ele reduz incentivos para que governos disputem artificialmente a localização de empresas e preserva maior neutralidade nas decisões de investimento, produção e comércio (Ebrill et al., 2001; Keen, 2013). O ponto relevante, contudo, é que essa neutralidade não é distributivamente neutra. Ao deslocar a receita do local de produção para o local de consumo, o sistema altera a geografia fiscal da federação.

O ICMS brasileiro combinou autonomia estadual, complexidade operacional e incentivos persistentes à competição fiscal. Embora não tenha funcionado como um imposto puro de origem, sua arquitetura manteve conexão relevante entre arrecadação estadual, circulação de mercadorias, operações interestaduais e localização da atividade produtiva. Esse desenho permitiu que estados utilizassem benefícios fiscais, regimes especiais e diferenciais de tributação como instrumentos de política econômica. Em alguns casos, esses instrumentos ajudaram a atrair investimentos e ampliar bases produtivas locais. Em outros, estimularam decisões empresariais orientadas por vantagem tributária, e não por produtividade, logística ou proximidade do consumidor. O resultado foi uma forma de competição federativa em que ganhos individuais de curto prazo podiam conviver com perdas nacionais de eficiência, litigiosidade e erosão da base tributária, como argumenta a literatura brasileira sobre a guerra fiscal do ICMS (Varsano, 1997; Borges, 2020).

A reforma tributária do consumo deve ser entendida como uma resposta institucional a esse problema de coordenação. O IBS reduz o espaço para diferenciação tributária subnacional sobre

a base de consumo, adota regras uniformes e desloca a apropriação da receita para o destino. A Constituição também veda, como regra, a concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao IBS, preservadas apenas as exceções constitucionalmente previstas. Além disso, a administração compartilhada pelo Comitê Gestor reorganiza a governança da arrecadação, da compensação de créditos e da distribuição do produto arrecadado. O ganho potencial está na redução de distorções e na construção de um sistema mais neutro, transparente e integrado. O custo federativo está na redefinição da autonomia estadual: os entes deixam de operar o imposto sobre consumo como instrumento próprio de competição e passam a atuar em uma governança comum de arrecadação, fiscalização, contencioso e repartição.

Essa mudança redefine os canais pelos quais a política estadual de desenvolvimento se conecta à receita pública. No regime anterior, a atração de plantas produtivas, centros de distribuição, cadeias industriais e operações interestaduais podia ampliar, de forma mais direta, a base de arrecadação própria. No novo desenho, a receita tende a seguir mais de perto o consumo final, o que amplia a importância fiscal de população, renda disponível, serviços, turismo, comércio e capacidade de reter gasto no território. Isso não reduz a relevância econômica da produção, da indústria, da logística ou do comércio exterior. Esses setores continuam decisivos para emprego, renda, produtividade e encadeamentos locais. A mudança é mais precisa: produzir para outros mercados deixa de assegurar a mesma captura de receita tributária quando o consumo final ocorre fora do estado.

A redistribuição produzida pelo IBS é, portanto, parte constitutiva da nova arquitetura federativa. Estados cuja arrecadação corrente reflete forte presença produtiva, logística ou exportadora podem perder participação relativa quando o critério de destino ganha peso. Estados com maior mercado consumidor, maior população ou maior massa de renda tendem a capturar parcela maior da receita associada ao consumo final. Estudos aplicados sobre a reforma, como Gobetti e Monteiro (2023), indicam que essa mudança pode reduzir desigualdades horizontais de arrecadação entre entes. Ainda assim, equalização fiscal não deve ser confundida com melhoria automática de bem-estar. Mais receita em determinado território amplia capacidade orçamentária, mas seus efeitos sobre a população dependem de qualidade do gasto, capacidade administrativa, governança e escolhas de política pública.

A relevância empírica da reforma está em mensurar como essa nova regra redistribui capacidade fiscal entre territórios. A transição para o IBS não apenas substitui tributos antigos por um imposto novo. Ela torna menos direta a relação entre localização da estrutura produtiva e apropriação da receita sobre o consumo. Esse é o pano de fundo das estimativas apresentadas neste artigo. Ao projetar a receita estadual sob diferentes hipóteses de destino, o exercício permite observar como a nova arquitetura afeta unidades federativas cuja participação na arrecadação corrente difere de sua participação provável no consumo final. O caso do Espírito Santo é

relevante precisamente por esse contraste. Sua economia tem forte inserção produtiva, logística e interestadual, mas seu mercado consumidor é menor que o de grandes estados. A questão fiscal colocada pela reforma não é se essa estrutura continuará importante para o desenvolvimento capixaba. Ela continuará. A questão é quanto dessa importância econômica continuará se convertendo em receita tributária própria no novo federalismo fiscal do consumo.

3. Metodologia

Esta seção apresenta o modelo utilizado para projetar as receitas do governo estadual do Espírito Santo durante a transição para o IBS, estendido aos municípios capixabas no Apêndice B. Inicialmente, estima-se a arrecadação nacional de referência e definem-se os parâmetros legais da transição (3.1). Em seguida, são calculados os coeficientes de participação histórica (3.2) e pelo destino (3.3), além dos repasses do Seguro-Receita (3.4). Esses componentes são combinados para projetar as receitas entre 2029 e 2033 e compará-las com um cenário sem reforma, no qual cada ente mantém sua participação na arrecadação nacional de 2025 (3.5). Por fim, são apresentadas as limitações do modelo (3.6).

3.1 Arrecadação nacional e parâmetros da transição

A projeção das receitas estaduais e municipais exige inicialmente estimar a arrecadação nacional de referência para o IBS. O modelo adota a hipótese de neutralidade da carga tributária, segundo a qual a substituição do ICMS e do ISS pelo novo imposto preserva a arrecadação agregada desses tributos como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Essa hipótese permite projetar a receita nacional a partir da evolução esperada da economia brasileira, antes de aplicar os critérios de repartição entre os entes federativos.

A arrecadação nacional A_t é estimada pela razão média entre a receita tributária de referência e o PIB de 2024 a 2026, conforme os arts. 361 a 365 da Lei Complementar (LC) n.º 214/2025, com as alterações da LC n.º 227/2026. O cálculo utiliza dados consolidados de 2024 e 2025 do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2026), e uma estimativa preliminar para 2026, baseada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e nas projeções do Boletim Focus (BCB, 2026). A razão estimada, de 8,0230‰, é aplicada às projeções do PIB do Boletim Focus para os anos iniciais e da Instituição Fiscal Independente (IFI, 2025) para os seguintes, a preços constantes de 2025. Sobre a arrecadação projetada, aplicam-se os percentuais anuais de substituição dos tributos, os critérios de repartição histórica e pelo destino, a retenção para o Seguro-Receita e os limites de financiamento do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS). Os parâmetros utilizados estão detalhados na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros anuais da transição usados no modelo de projeção

Ano	ICMS/ISS reman. f_t	Base em IBS s_t	Histórico no IBS λ_t	Histórico sobre A_t	Seguro-Receita sobre A_t	Destino sobre A_t	Limite CG-IBS c_t
2029	90%	10%	80%	8,00%	0,10%	1,90%	2,00%
2030	80%	20%	80%	16,00%	0,20%	3,80%	1,00%
2031	70%	30%	80%	24,00%	0,30%	5,70%	0,67%
2032	60%	40%	80%	32,00%	0,40%	7,60%	0,50%
2033	0%	100%	90%	90,00%	0,50%	9,50%	0,20%

Nota: O ICMS e o ISS remanescentes são representados por f_t; a fração da arrecadação nacional convertida em IBS, por $s_t = 1 - f_t$; a parcela do IBS distribuída pelo critério histórico, por λ_t; a retenção do Seguro-Receita, por $\rho = 5\%$; e o limite de financiamento do CG-IBS, por c_t. As colunas "Histórico", "Seguro-Receita" e "Destino" são proporções da arrecadação nacional de referência A_t, e a parcela de destino é apresentada após a retenção do Seguro-Receita e antes da dedução do CG-IBS. A simulação utiliza os limites máximos do CG-IBS.
Fonte: EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

3.2 Coeficiente de participação na transição federativa

O coeficiente de participação na transição federativa determina a parcela do IBS distribuída a cada ente com base em sua arrecadação anterior à reforma. Esse mecanismo preserva temporariamente parte da distribuição histórica das receitas durante a passagem para a tributação no destino. Conforme os arts. 114 e 115 da LC n.º 227/2026, o coeficiente considera a participação média de cada ente na arrecadação nacional de referência entre 2019 e 2026. Para o cálculo, as receitas anuais são ajustadas pela evolução da arrecadação nacional, utilizando 2025 como base comum, conforme a Equação 1, em que $R_{i\tau}$ é a receita de referência do ente i no ano τ:

$$w_i^H = \frac{\frac{1}{8}\sum_{\tau=2019}^{2026} R_{i\tau}\left(\frac{A_{2025}}{A_\tau}\right)}{A_{2025}}. \tag{1}$$

Para os estados, a receita de referência corresponde ao ICMS bruto, descontadas as demais deduções registradas na Declaração de Contas Anuais (DCA) e a cota-parte municipal, com inclusão do Fundo de Combate à Pobreza (FECOP). Para os municípios, considera-se a soma do ISS com a cota-parte do ICMS. Na ausência de dados definitivos para 2026, utiliza-se a arrecadação de 2025 ajustada pelo desempenho relativo da arrecadação estadual até agosto de 2026, mantendo-se o ISS de 2025. Para corrigir inconsistências, os registros municipais da DCA são ajustados proporcionalmente aos repasses informados pelo Estado (ESPÍRITO SANTO, 2026). O coeficiente estimado para o governo estadual do Espírito Santo é de 1,5846%, ainda provisório. A Tabela 2 apresenta a memória de cálculo.

Para o Espírito Santo, a participação histórica é de 1,5846%, enquanto a participação corrente de 2025 é de 1,6640%. Essa diferença é relevante para o modelo porque a parcela do IBS distribuída pela transição federativa segue a média histórica de referência, e não a participação observada no último ano da série.

Tabela 2 – Cálculo preliminar da participação estadual na transição federativa do Espírito Santo (2019–2026)

Ano	ICMS bruto (R$ bi)	Outras deduções (R$ bi)	Cota-parte municipal (R$ bi)	FECOP (R$ bi)	Receita de referência (R$ bi)	Fator de ajuste A_{2025}/A_τ	Referência (R$ de 2025) (R$ bi)
2019	11,36	0,00	2,84	0,05	8,57	1,741	14,93
2020	11,87	0,01	2,97	0,06	8,96	1,705	15,27
2021	15,33	0,00	3,83	0,07	11,57	1,358	15,71
2022	16,58	0,00	4,14	0,08	12,51	1,271	15,89
2023	17,66	0,00	4,41	0,08	13,32	1,235	16,45
2024	20,80	0,01	5,20	0,09	15,69	1,073	16,84
2025	22,52	0,01	5,63	0,11	16,99	1,000	16,99
2026 (est.)	22,99	0,01	5,74	0,11	17,34	—	17,34
Média da receita de referência ajustada, 2019–2026 (numerador)							**16,18**
Arrecadação nacional de referência em 2025, A_{2025}							**1.020,95**
Participação do Espírito Santo na transição federativa, w_{ES}^{H}							**1,5846‰**

Nota: A receita de referência é o ICMS bruto, deduzidas as demais deduções e a cota-parte municipal, acrescida do FECOP. O fator de ajuste é a razão entre a arrecadação nacional de referência de 2025 e a do ano τ. O exercício de 2026 é estimativa baseada no RREO e será revisado quando a DCA de 2026 for fechada.
Fonte: SICONFI/STN, DCA Anexo I-C (2019–2025) e RREO (2026). Elaboração própria.

3.3 Coeficiente de participação pelo destino

O art. 156-A da Constituição Federal estabelece a cobrança do IBS pelas alíquotas do Estado e do Município de destino das operações. A LC n.º 214/2025 define os critérios para identificar esse destino, enquanto a LC n.º 227/2026 disciplina a distribuição da receita durante a transição, conforme os parâmetros da Tabela 1. Como a arrecadação efetiva por destino ainda não está disponível, o modelo estima a distribuição territorial do consumo sujeito ao imposto. A estimativa resulta da média simples de três métodos, com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017/2018, do Censo Demográfico de 2022 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019, 2023, 2026). O primeiro combina despesa média e população; o segundo ajusta essa estimativa pela evolução da renda entre 2018 e 2022, com elasticidade-renda de 0,75; e o terceiro considera as diferenças de consumo entre faixas de renda. Após ajustes para exclusões e reduções de alíquota, a participação estimada do Espírito Santo no consumo nacional sujeito ao IBS é de 1,854‰.

Em seguida, o modelo converte as estimativas de consumo em coeficientes de destino, considerando a divisão da receita entre as esferas estadual e municipal e as compras governamentais. Para estas, utiliza dados da DCA/SICONFI e pesos de 6% no IBS estadual e 42% no municipal. No caso dos municípios, o cálculo incorpora a cota-parte de 25% do IBS estadual, distribuída pelos critérios de população (80%), educação (10%), meio ambiente (5%) e parcelas iguais (5%). Na ausência dos indicadores específicos, as parcelas educacional e ambiental são aproximadas

pela população. A receita própria do IBS municipal é distribuída segundo estimativas de consumo baseadas na população e na renda domiciliar por habitante, com elasticidade-renda de 0,80, além das compras municipais e da participação no IBS das compras estaduais. Os coeficientes estimados para o Espírito Santo são de 1,2050% para o governo estadual e 0,6936% para o conjunto dos municípios. A estimativa estadual tem incerteza relativa de 8,6%, considerada na análise de sensibilidade da Seção 4.2, e a Tabela 3 apresenta os coeficientes de todas as unidades da federação.

Tabela 3 – Coeficientes estaduais de participação usados na simulação

UF	Estado	Participação atual w^0	Transição federativa w^H	Destino w^D
AC	Acre	0,1631%	0,1709%	0,2010%
AL	Alagoas	0,6773%	0,6397%	0,5666%
AM	Amazonas	1,5530%	1,6437%	0,7793%
AP	Amapá	0,1251%	0,1245%	0,1930%
BA	Bahia	3,0988%	3,1268%	3,3774%
CE	Ceará	1,5830%	1,6268%	1,7134%
DF	Distrito Federal	1,6123%	1,6391%	2,4785%
ES	**Espírito Santo**	**1,6640%**	**1,5846%**	**1,2050%**
GO	Goiás	2,2533%	2,3067%	2,4023%
MA	Maranhão	1,1693%	1,0909%	1,2117%
MG	Minas Gerais	6,4702%	6,5571%	6,3182%
MS	Mato Grosso do Sul	1,2965%	1,2876%	1,0158%
MT	Mato Grosso	1,9098%	1,7923%	1,3466%
PA	Pará	1,8370%	1,7870%	1,6344%
PB	Paraíba	0,7787%	0,7586%	0,8101%
PE	Pernambuco	2,0410%	2,0779%	2,1116%
PI	Piauí	0,6247%	0,5999%	0,7248%
PR	Paraná	3,9321%	3,9769%	4,1271%
RJ	Rio de Janeiro	4,7496%	5,0961%	5,0410%
RN	Rio Grande do Norte	0,6957%	0,7087%	0,8598%
RO	Rondônia	0,5980%	0,5754%	0,4048%
RR	Roraima	0,1574%	0,1544%	0,1483%
RS	Rio Grande do Sul	3,9648%	4,2407%	4,2219%
SC	Santa Catarina	3,3103%	3,1798%	2,9715%
SE	Sergipe	0,4540%	0,4450%	0,6166%
SP	São Paulo	17,5125%	18,2802%	17,7423%
TO	Tocantins	0,4713%	0,4378%	0,3550%

Nota: A participação atual w^0 é a razão entre a receita de referência estadual de 2025 e a arrecadação nacional de referência, e o coeficiente da transição federativa w^H é a média ajustada de 2019 a 2026. O coeficiente de destino w^D é a estimativa central do modelo. No Distrito Federal, que não tem esfera municipal, o ente estadual inclui o ISS.
Fonte: SICONFI/STN; IBGE; legislação citada. Elaboração própria.

3.4 Estimativa dos repasses do Seguro-Receita

O Seguro-Receita é um mecanismo de compensação destinado a atenuar os efeitos da mudança nos critérios de distribuição do IBS sobre as receitas dos entes federativos. Conforme o art. 132 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os arts. 110 e 117 da LC n.º 227/2026, o mecanismo é financiado pela retenção de 5% da parcela do IBS não distribuída pelo critério histórico. Os recursos são destinados aos entes com menores relações entre a receita atribuída pelo destino e a receita média histórica de referência, limitada a três vezes a média nacional por habitante da respectiva esfera. A distribuição eleva progressivamente essas relações até o esgotamento dos recursos, sem um limite de elegibilidade previamente definido.

Para estimar os repasses do Seguro-Receita, o modelo reproduz o procedimento de distribuição com base nas receitas projetadas para todos os entes federativos. Embora a legislação estabeleça

apuração mensal com médias móveis de doze meses, a simulação utiliza valores anuais como aproximação. Os repasses estimados são incorporados à receita projetada de cada ente. Os resultados indicam que o governo estadual do Espírito Santo não receberia recursos desse mecanismo entre 2029 e 2033, enquanto 5 municípios seriam beneficiados anualmente, com repasses de R$ 292 milhões em 2033.

3.5 Modelo de projeção e cenário contrafactual

A receita projetada de cada ente resulta da aplicação das regras de transição e repartição à arrecadação nacional estimada na subseção 3.1. O modelo combina quatro componentes: a receita remanescente do ICMS ou do ISS, as parcelas do IBS distribuídas pelos critérios histórico e de destino e os repasses do Seguro-Receita. A receita remanescente considera a redução gradual dos tributos atuais entre 2029 e 2032, até sua extinção em 2033, conforme os parâmetros da Tabela 1. Desse total, deduz-se a contribuição destinada ao financiamento do CG-IBS. A Equação 2 reúne esses componentes para calcular a receita anual de cada estado e município:

$$R_{it}^{R} = A_t \Big[\underbrace{f_t\, w_i^0}_{\text{ICMS/ISS residual}} + \underbrace{s_t\, \lambda_t\, w_i^H}_{\text{IBS pelo histórico}} + \underbrace{s_t(1-\lambda_t)(1-\rho)\, w_i^D}_{\text{IBS pelo destino}} \Big] + \underbrace{S_{it}}_{\text{Seguro-Receita}} - \underbrace{G_{it}}_{\text{CG-IBS}} . \tag{2}$$

Tabela 4 – Símbolos e definições do modelo de projeção

Símbolo	Definição
R_{it}^{R}	Receita projetada do ente i, no ano t, com a reforma.
A_t	Arrecadação nacional de referência no ano t.
f_t	Parcela da arrecadação nacional ainda correspondente ao ICMS e ao ISS, reduzida progressivamente até sua extinção em 2033.
s_t	Parcela da arrecadação nacional convertida em IBS, que aumenta durante a transição, sendo $s_t = 1 - f_t$.
w_i^0	Participação do ente na arrecadação nacional de referência de 2025.
λ_t	Fração do IBS distribuída pelo critério histórico.
w_i^H	Coeficiente de participação histórica do ente.
ρ	Percentual da parcela não histórica retido para o Seguro-Receita.
w_i^D	Coeficiente de participação do ente na distribuição pelo destino.
S_{it}	Repasse recebido pelo ente por meio do Seguro-Receita no ano t.
G_{it}	Valor deduzido da receita de IBS atribuída ao ente para financiar o funcionamento do CG-IBS, conforme os limites legais apresentados na Tabela 1.

Fonte: Elaboração própria. Os parâmetros anuais utilizados na equação estão apresentados na Tabela 1.

Para mensurar os efeitos da reforma, a receita projetada de cada ente é comparada com um cenário contrafactual no qual sua participação na arrecadação nacional permanece igual à observada em 2025, último exercício fechado, pois as dotações orçamentárias partem do resultado realizado mais recente. Os dois cenários utilizam a mesma trajetória de arrecadação nacional, de modo que as diferenças reflitam os efeitos das regras de transição e repartição consideradas no modelo. O impacto é medido pela variação percentual da receita com a reforma em relação ao cenário

sem reforma. Formalmente, a receita contrafactual do ente i no ano t é $R_{it}^{C} = A_t\, w_i^0$ e a variação é $\Delta_{it} = R_{it}^{R}/R_{it}^{C} - 1$. A Seção 4.2 apresenta testes de sensibilidade com ano-base alternativo, utilizando a estimativa de 2026, e com variações do coeficiente de destino.

3.6 Limitações

As projeções dependem de informações e parâmetros que ainda não podem ser observados de forma definitiva. O coeficiente histórico incorpora uma estimativa para 2026 e não considera, à exceção do Amazonas, determinadas contribuições a fundos estaduais previstas no art. 115 da LC n.º 227/2026, por falta de dados nacionais comparáveis. O coeficiente de destino também apresenta incertezas, pois a distribuição do consumo sujeito ao IBS é estimada a partir de informações sobre consumo, renda e população, além de hipóteses sobre compras governamentais. Na repartição municipal, os indicadores educacionais e ambientais são provisoriamente aproximados pela população. A atualização dessas informações poderá alterar os coeficientes e as receitas projetadas.

O modelo também pressupõe a manutenção da arrecadação nacional de referência como proporção do PIB, embora a receita efetiva possa variar conforme as alíquotas adotadas e a evolução da economia. As projeções não incorporam possíveis efeitos do IBS e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) sobre a base de cálculo do ICMS durante a transição, nem deduções específicas como cashback, créditos presumidos e regimes específicos. Tampouco consideram mudanças na localização das empresas decorrentes da extinção gradual dos incentivos fiscais do ICMS, que podem afetar a atividade econômica regional e as receitas tributárias. Além disso, o peso das compras públicas depende de parâmetros ainda sujeitos à definição legal e operacional, e o Seguro-Receita é simulado anualmente, embora sua apuração legal seja mensal. Portanto, os resultados devem ser interpretados como estimativas condicionadas às hipóteses adotadas.

4. Resultados

Os resultados são apresentados em três etapas. Primeiro, a fórmula é aplicada a todas as unidades da federação, de modo a situar o Espírito Santo no quadro redistributivo nacional. Em seguida, o caso capixaba é analisado em maior detalhe, com valores anuais em reais e análise de sensibilidade. Por fim, a análise é estendida aos municípios do estado.

4.1 Resultados por unidade da federação

Para situar o Espírito Santo no padrão redistributivo da reforma, a Tabela 5 compara, para cada UF, a receita estadual projetada entre 2029 e 2033 com o cenário sem reforma. A receita de referência considera o ICMS e o Fundo de Combate à Pobreza, líquidos da cota-parte municipal

e das demais deduções que compõem a base de transição. As unidades estão ordenadas pela variação relativa estimada em 2033.

Tabela 5 – Receita estadual projetada por UF, 2029–2033

UF	Receita pré-IBS	Receita pós-IBS R$ bilhões, preços de 2025					Variação da receita em relação ao cenário sem reforma				
		2029	2030	2031	2032	2033	2029	2030	2031	2032	2033
TO	4,8	5,1	5,2	5,2	5,3	5,1	−1,3%	−2,5%	−3,6%	−4,7%	−9,4%
MT	19,5	20,7	20,9	21,1	21,3	20,8	−1,3%	−2,5%	−3,6%	−4,8%	−9,0%
ES	**17,0**	**18,1**	**18,3**	**18,5**	**18,7**	**18,4**	**−1,2%**	**−2,2%**	**−3,2%**	**−4,2%**	**−7,6%**
AL	6,9	7,4	7,5	7,6	7,7	7,5	−1,0%	−1,9%	−2,7%	−3,6%	−7,2%
RO	6,1	6,5	6,6	6,6	6,7	6,7	−1,2%	−2,2%	−3,2%	−4,2%	−7,2%
MA	11,9	12,8	13,0	13,2	13,4	13,1	−0,8%	−1,3%	−1,9%	−2,5%	−6,4%
SC	33,8	36,2	36,6	37,2	37,8	37,6	−0,8%	−1,4%	−2,0%	−2,6%	−5,2%
PA	18,8	20,1	20,4	20,7	21,1	21,1	−0,7%	−1,2%	−1,8%	−2,3%	−4,2%
MS	13,2	14,2	14,4	14,6	14,8	15,0	−0,8%	−1,3%	−1,9%	−2,5%	−3,4%
RR	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	−0,6%	−0,9%	−1,3%	−1,6%	−3,0%
PI	6,4	6,9	7,0	7,1	7,3	7,3	−0,3%	−0,4%	−0,5%	−0,7%	−2,7%
PB	8,0	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	−0,4%	−0,7%	−0,9%	−1,1%	−2,6%
MG	66,1	71,1	72,5	74,0	75,6	77,8	−0,2%	−0,3%	−0,3%	−0,3%	+0,3%
PR	40,1	43,2	44,1	45,2	46,2	47,5	−0,1%	0,0%	+0,1%	+0,1%	+0,8%
SE	4,6	5,0	5,1	5,3	5,4	5,5	+0,2%	+0,6%	+1,1%	+1,5%	+0,9%
BA	31,6	34,1	34,8	35,6	36,5	37,5	−0,1%	+0,1%	+0,2%	+0,4%	+1,0%
PE	20,8	22,4	22,9	23,5	24,0	24,8	−0,1%	0,0%	+0,1%	+0,2%	+1,3%
GO	23,0	24,8	25,4	26,0	26,6	27,6	0,0%	+0,2%	+0,4%	+0,7%	+2,1%
CE	16,2	17,4	17,8	18,3	18,7	19,5	+0,1%	+0,3%	+0,6%	+0,9%	+2,6%
RN	7,1	7,7	7,9	8,1	8,3	8,6	+0,3%	+0,8%	+1,3%	+1,8%	+3,2%
SP	178,8	192,9	197,3	202,2	207,2	217,0	+0,1%	+0,3%	+0,6%	+0,9%	+3,4%
AP	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	+0,7%	+1,6%	+2,5%	+3,4%	+4,0%
AC	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	+0,5%	+1,2%	+2,0%	+2,7%	+5,8%
DF	16,5	17,9	18,4	19,0	19,7	20,5	+0,8%	+1,9%	+2,9%	+4,0%	+5,9%
RS	40,5	43,8	44,9	46,2	47,5	50,5	+0,4%	+0,9%	+1,5%	+2,1%	+6,2%
RJ	48,5	52,5	53,9	55,4	56,9	60,6	+0,4%	+1,0%	+1,6%	+2,2%	+6,4%
AM	15,9	17,2	17,7	18,3	18,8	20,3	+0,7%	+1,6%	+2,5%	+3,5%	+9,1%

Nota: Receita pré-IBS corresponde à receita estadual de referência de 2025. Valores negativos indicam receita projetada inferior à do cenário sem reforma no mesmo ano. A receita pós-IBS inclui ICMS e ISS residuais, IBS pelos componentes histórico e de destino, Seguro-Receita e dedução do CG-IBS. No Distrito Federal, o ente estadual inclui o ISS.
Fonte: SICONFI/STN; IBGE; EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

A tabela mostra que a perda capixaba não é apenas efeito local de estimação. Em 2033, o Espírito Santo aparece entre as maiores perdas relativas, com queda de 7,6% em relação ao cenário sem reforma. A trajetória anual também evidencia que a perda se intensifica à medida que a parcela de ICMS remanescente diminui e a receita passa a depender mais dos coeficientes do novo imposto. Esse resultado decorre da combinação entre participação na transição federativa inferior à participação corrente e coeficiente de destino abaixo da participação atual. Em geral, essas

estimativas convergem com as da nota técnica preliminar do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ, 2026), salvo em poucos estados; a Tabela A1, no Apêndice A, traz o comparativo.

4.2 O caso do Espírito Santo

A Tabela 6 apresenta a trajetória projetada da receita do governo estadual do Espírito Santo entre 2029 e 2033. O exercício aplica o modelo descrito na metodologia e detalha, para o estado, os resultados apresentados na Tabela 5. Em cada ano, a receita estimada com a reforma é comparada à receita de um cenário sem reforma. Na estimativa central, esse cenário pressupõe que o Espírito Santo manteria a participação de 1,6640% que detinha, em 2025, na arrecadação nacional de referência.

Tabela 6 – Projeção da receita estadual do Espírito Santo, 2029–2033

Ano	**Cenário sem reforma** R$ bi	**Receita com reforma** R$ bi	**Variação** (%)	**Diferença** R$ mi
2029	18,32	18,10	−1,2%	−217
2030	18,69	18,28	−2,2%	−409
2031	19,10	18,49	−3,2%	−611
2032	19,52	18,70	−4,2%	−820
2033	19,95	18,43	−7,6%	−1.515
Acumulado	**95,56**	**91,99**	**−3,7%**	**−3.572**

Nota: Valores a preços constantes de 2025. A diferença corresponde à receita projetada sob a reforma menos a receita do cenário sem reforma, $R_t^C = A_t\, w_{ES}^0$.

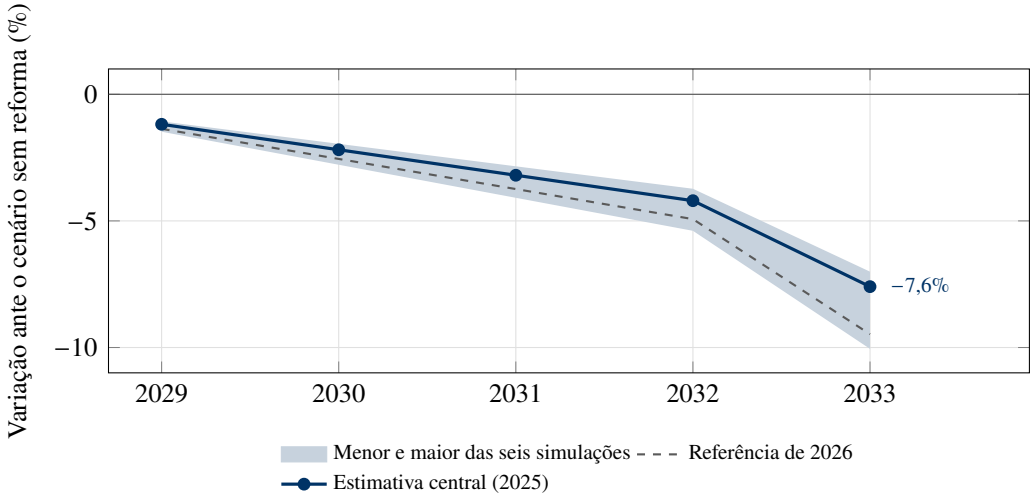
Fonte: SICONFI/STN; IBGE; EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

As diferenças entre os dois cenários aumentam a cada ano. A receita projetada fica R$ 217 milhões abaixo do cenário sem reforma em 2029 e a perda se amplia até R$ 1.515 milhões em 2033, quando a receita estadual é estimada em R$ 18,43 bilhões, frente a R$ 19,95 bilhões no cenário sem reforma. A receita com a reforma fica, portanto, 7,6% abaixo da estimativa sem reforma em 2033. No acumulado entre 2029 e 2033, a diferença é negativa em aproximadamente R$ 3,57 bilhões. A estimativa central caracteriza, assim, uma trajetória desfavorável da receita estadual nos primeiros anos da transição, com a perda concentrada no último ano. O Gráfico B1, no Apêndice B, mostra a trajetória da receita estadual com e sem a reforma.

A magnitude dessa diferença é sensível a dois elementos do exercício. O primeiro é o coeficiente de destino, que estima qual parcela da receita nacional do IBS distribuída segundo o local de consumo caberá ao Espírito Santo. Como o IBS ainda não está em operação, esse coeficiente não pode ser observado diretamente e precisa ser estimado. O segundo é a referência utilizada para construir o cenário sem reforma. A estimativa central utiliza a participação do estado na arrecadação nacional de referência em 2025, último exercício com dados anuais consolidados.

Como alternativa, é considerada a participação estimada para 2026, que incorpora o desempenho mais recente da arrecadação estadual. Cada uma dessas referências produz uma estimativa diferente para a receita que o Espírito Santo teria na ausência da reforma.

Gráfico 1 – Sensibilidade da variação da receita estadual do Espírito Santo em relação ao cenário sem reforma, 2029–2033



Nota: A faixa sombreada corresponde, em cada ano, ao menor e ao maior resultado das seis simulações. Não se trata de intervalo de confiança.

Fonte: EC n.º 132/2023; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

O Gráfico 1 apresenta uma análise de sensibilidade a esses dois elementos. Para o cenário sem reforma, são consideradas as participações estaduais de 2025 e 2026. Para o coeficiente de destino, são utilizados três valores: a estimativa central de 1,21%, um valor 8,6% inferior, de 1,10%, e outro 8,6% superior, de 1,31%. A combinação das duas referências para o cenário sem reforma com os três valores do coeficiente de destino gera seis simulações para cada ano. As duas linhas mostram os resultados obtidos com cada referência do cenário sem reforma, mantendo o coeficiente de destino no valor central, e a área sombreada apresenta, em cada ano, o menor e o maior resultado entre as seis simulações.

As simulações mostram que o valor exato da perda varia conforme as hipóteses adotadas, mas que seu sentido se mantém. Em 2033, a estimativa central indica receita 7,6% inferior ao cenário sem reforma. Mantido o coeficiente de destino central, a perda passa para 9,5% quando se utiliza a estimativa de 2026 como referência. Considerando as seis combinações, a perda de 2033 fica entre 7,0% e 10,1%. A faixa de sensibilidade se amplia à medida que avança a transição, mas continua indicando perda em todos os anos.

4.3 Efeitos sobre os municípios capixabas

Esta subseção estende a análise aos municípios capixabas e examina dois efeitos da transição para o IBS: a mudança na receita agregada da esfera municipal e a distribuição de ganhos e perdas entre os municípios. Diferentemente do exercício estadual, a receita municipal de referência

reúne a cota-parte do ICMS e o ISS. Para cada município, a receita projetada sob a reforma é comparada com o cenário sem reforma, permitindo avaliar tanto o efeito sobre o conjunto dos municípios quanto as diferenças entre eles.

Os resultados indicam perda generalizada, que se concentra, em valores absolutos, em poucos municípios. Em 2033, a receita conjunta dos 78 municípios fica aproximadamente R$ 1,08 bilhão, ou 9,8%, abaixo do cenário sem reforma, enquanto 68 municípios registram perdas e 10 apresentam ganhos. As perdas dos municípios que perdem somam R$ 1,18 bilhão, parcialmente compensadas por ganhos de R$ 92 milhões nos demais, o que leva à perda líquida estimada para o conjunto (Tabela B1, no Apêndice B). O Gráfico B2 e o Mapa B1, no Apêndice B, mostram, respectivamente, a trajetória da receita conjunta dos municípios e como esses efeitos se distribuem pelo território capixaba. Em valores absolutos, as maiores perdas ocorrem em Serra, Cariacica e Vila Velha; juntas, elas respondem por cerca de metade da perda estimada para 2033. Em termos relativos, as maiores variações ocorrem em Presidente Kennedy, Dores do Rio Preto e Águia Branca.

5. Discussão

Mantida a alíquota de referência do IBS e preservada a diretriz de não ampliação da carga tributária agregada, os resultados indicam perda de arrecadação estadual para o Espírito Santo na estimativa central e em todas as simulações de sensibilidade. Essa perda não decorre de uma hipótese de queda de atividade econômica, nem de decisão estadual de redução de alíquota. Ela aparece na própria mecânica de transição, quando a participação histórica usada na transição federativa fica abaixo da participação capixaba observada no ano mais recente da série. O dado relevante, portanto, é que a pressão fiscal pode surgir antes mesmo da plena migração da receita para o destino. Esse resultado torna a transição um problema de planejamento orçamentário, e não apenas de repartição federativa. A estimativa central para 2033 aponta receita 7,6% inferior ao cenário sem reforma, mas esse valor depende dos parâmetros ainda não observados do novo sistema. Nas seis combinações consideradas na análise de sensibilidade, a perda para 2033 varia de 7,0% a 10,1%. A evidência sustenta, portanto, uma conclusão mais robusta sobre o sentido do efeito do que sobre seu valor pontual: no horizonte inicial, a receita estadual fica abaixo da estimada sem a reforma, embora permaneça incerteza sobre a magnitude da perda.

Para a gestão fiscal estadual, essa diferença entre trajetória recente do ICMS e regra de transição do IBS exige revisão prudencial da programação de despesas. O orçamento público costuma projetar receitas a partir do desempenho observado, incorporando hipóteses de inflação, crescimento real e comportamento da base tributável. Esse procedimento se torna insuficiente quando a principal receita estadual passa a ser determinada por uma regra institucional que não reproduz a arrecadação recente. Entre 2029 e 2032, o ICMS residual ainda amortece parte da perda, o que

pode produzir uma percepção equivocada de neutralidade fiscal. Em 2033, com a extinção do imposto antigo, a restrição muda de natureza e passa a depender integralmente dos coeficientes do IBS, razão pela qual o quinquênio inicial deve ser tratado como período de ajuste, e não como evidência de estabilidade permanente.

O instrumento de compensação previsto na reforma reduz parte da pressão fiscal, mas não substitui integralmente a receita corrente perdida. O seguro-receita foi desenhado para compensar entes com perdas mais intensas na transição federativa, mas os resultados não indicam que o Espírito Santo deva acessar esse mecanismo em volume suficiente para neutralizar o impacto estimado. Trata-se de um instrumento de caráter compensatório e temporário, voltado a suavizar quedas de arrecadação ao longo da transição.

Na esfera municipal, os efeitos são mais pronunciados porque a reforma altera também os critérios utilizados para distribuir a receita entre os governos locais. Em 2033, 68 dos 78 municípios capixabas apresentam receita inferior ao cenário sem reforma, e parcela expressiva da perda financeira se concentra em um grupo relativamente pequeno de municípios de maior peso fiscal. Nos primeiros anos, os novos critérios ainda convivem com a preservação da distribuição histórica, que predomina em 2033; assim, a perda municipal reflete sobretudo a distribuição histórica, e os novos critérios, embora já mudem a divisão da receita entre os municípios, têm peso pequeno no total.

A restrição fiscal se torna mais sensível porque a reforma também altera o retorno fiscal direto da política estadual de atração de investimentos. A mudança da origem para o destino reduz os incentivos à guerra fiscal e aproxima o sistema brasileiro de um IVA mais neutro, com menor distorção na localização das empresas e maior eficiência alocativa nacional (VARSANO, 1997; BORGES, 2020). Para o Espírito Santo, porém, o ganho sistêmico vem acompanhado de menor aderência entre atividade econômica localizada e arrecadação própria quando o consumo final ocorre fora do estado. Atrair empresas continuará sendo relevante por seus efeitos sobre emprego, renda, produtividade, fornecedores locais e consumo interno. O que diminui é a capacidade de transformar diretamente a produção e a circulação realizadas no estado em arrecadação própria quando o consumo final ocorre em outros mercados.

O desafio estratégico do Espírito Santo será construir uma política de desenvolvimento menos dependente da captura tributária na origem e mais orientada a fundamentos permanentes de competitividade. A extinção do ICMS e a vedação constitucional a incentivos financeiros ou fiscais relativos ao IBS limitam o uso do imposto como instrumento ordinário de atração de investimentos. Nesse contexto, a estratégia de desenvolvimento deverá priorizar a seleção criteriosa de projetos e investimentos em infraestrutura, educação, ambiente de negócios e adensamento produtivo. Essas ações devem sustentar ganhos duradouros de produtividade

e competitividade e consolidar uma base econômica mais resiliente e menos dependente de incentivos fiscais.

6. Considerações finais

Este artigo estimou os impactos redistributivos e fiscais da fase inicial de transição do ICMS para o IBS sobre a receita estadual do Espírito Santo, entre 2029 e 2033. A contribuição central foi construir um exercício replicável de decomposição da receita, combinando dados do SICONFI, parâmetros legais da transição, participação da transição federativa e estimativas do coeficiente de destino, com resultados que, em geral, convergem com os da nota técnica do COMSEFAZ (2026). Os resultados indicam que a pressão sobre a arrecadação capixaba não depende apenas da implementação plena do princípio do destino: ela já aparece na comparação entre a participação histórica da transição federativa e a posição mais recente do estado na arrecadação nacional.

Essa evidência tem implicação direta para o planejamento fiscal. A transição não deve ser lida como neutra apenas porque seus efeitos são parcialmente amortecidos nos primeiros anos pela permanência residual do ICMS e por mecanismos de compensação. No conjunto de 2029 a 2033, a perda tributária acumulada estimada na estimativa central é de R$ 3,57 bilhões, e a perda de 2033 permanece entre 7,0% e 10,1% nas simulações de sensibilidade. Na esfera municipal, a perda agregada é proporcionalmente maior. As conclusões permanecem condicionadas às informações disponíveis e às hipóteses do modelo, especialmente ao ano-base do cenário sem reforma, à estimativa preliminar de 2026 e à participação do estado na receita distribuída segundo o local do consumo.

O resultado mais amplo é que a reforma desloca a relação entre desenvolvimento econômico e capacidade fiscal própria. Para o Espírito Santo, a base produtiva, logística e portuária continuará sendo ativo estratégico, mas sua conversão em receita pública será menos automática no novo regime. A política estadual de desenvolvimento precisará operar com menor dependência de incentivos fiscais e maior seletividade no uso de recursos públicos, priorizando projetos capazes de elevar produtividade, fortalecer cadeias locais e criar vantagens competitivas duradouras. A reforma melhora a racionalidade do sistema tributário nacional, mas impõe ao estado o desafio de transformar sua vocação econômica em capacidade fiscal por caminhos institucionais diferentes daqueles que prevaleceram no ICMS.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Focus*: relatório de mercado. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2026. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus. Acesso em: 8 ago. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 227, de 13 de janeiro de 2026*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e dispõe sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BORGES, Bráulio. *Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019*. Nota técnica preparada para o Centro de Cidadania Fiscal. São Paulo: CCiF, jun. 2020.

COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA, FINANÇAS, RECEITA OU TRIBUTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (COMSEFAZ). *Reforma tributária*: estimativas de receita sob o novo modelo de IBS para os estados. Nota técnica, versão 3 (documento preliminar). [*S. l.*]: Comsefaz, ago. 2026.

EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul; SUMMERS, Victoria (org.). *The modern VAT*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2001. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/nft/2001/VAT/. Acesso em: 29 jun. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Fazenda. Subsecretaria do Tesouro Estadual. *Distribuição de ICMS e IPVA aos municípios*: boletins mensais e demonstrativo acumulado anual, 2023 a 2025. Vitória: Sefaz-ES, 2026.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. *Impact evaluation in practice*. 2. ed. Washington, DC: World Bank, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas. *Carta de Conjuntura*, Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ago. 2023.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). *Relatório de Acompanhamento Fiscal n.º 107*. Brasília, DF: Senado Federal, dez. 2025. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025.pdf. Acesso em: 8 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022*: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 14 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017/2018*: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html. Acesso em: 14 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: rendimento médio mensal domiciliar per capita, 2018 a 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7395. Acesso em: 5 out. 2026.

KEEN, Michael. The anatomy of the VAT. *National Tax Journal*, v. 66, n. 2, p. 423–446, 2013.

MUSGRAVE, Richard A. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, 1999.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *The reform of Brazil's consumption tax system*. Paris: OECD Publishing, 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma tributária do consumo (EC 132/2023): uma fábrica de ilusões*. [S. l.]: [s. n.], 2024.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais. *Nota Técnica ASSEF: previsão de arrecadação de IBS para 2029*. Teresina: Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí, 2025.

PRADO, Sérgio. *A dimensão federativa da reforma tributária: uma síntese didática e vários pontos críticos*. Redação final. [S. l.]: [s. n.], jun. 2025. Mimeografado.

ROSEN, Harvey S.; GAYER, Ted. *Public finance*. 10. ed. New York: McGraw-Hill, 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *SICONFI: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. Demonstrativo das Contas Anuais, Anexo I-C, 2019–2025; Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 3, 2026. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2026. Disponível em: https://apidatalake.tesouro.gov.br/docs/siconfi/. Acesso em: 29 jun. 2026.

TER-MINASSIAN, Teresa (org.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1997.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 15, p. 13–18, 1997.

Apêndice A – Validação externa

A Tabela A1 confronta as projeções estaduais deste estudo com as da nota técnica preliminar do COMSEFAZ (2026), tanto na base de 2025 quanto em 2033. Em 25 das 27 unidades da federação, a diferença em 2033 é de até 5%. Para o Espírito Santo, a base de 2025 é praticamente idêntica (R$ 16,99 bilhões neste estudo e R$ 16,94 bilhões no COMSEFAZ, diferença de 0,3%), e a projeção de 2033 é de R$ 18,43 bilhões frente a R$ 18,48 bilhões (diferença de 0,3%).

Tabela A1 – Validação externa das projeções estaduais: este estudo e COMSEFAZ, base de 2025 e projeção de 2033

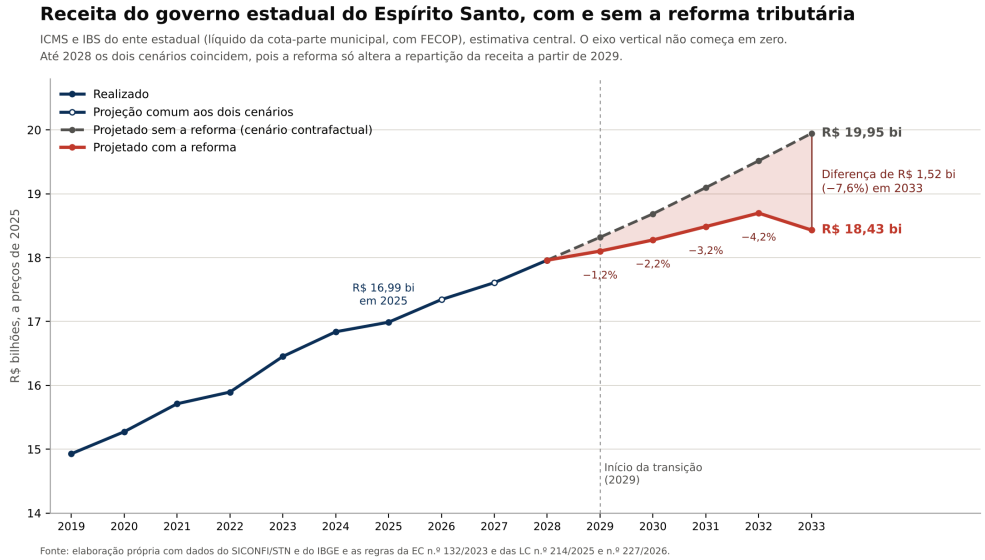
		Base 2025			Projeção 2033		
UF	**Estado**	**Este estudo R$ bi**	**Comsefaz R$ bi**	**Diferença (%)**	**Este estudo R$ bi**	**Comsefaz R$ bi**	**Diferença (%)**
TO	Tocantins	4,8	4,8	0,0%	5,1	5,2	+2,2%
MT	Mato Grosso	19,5	19,7	+1,0%	20,8	21,1	+1,4%
ES	**Espírito Santo**	**17,0**	**16,9**	**−0,3%**	**18,4**	**18,5**	**+0,3%**
AL	Alagoas	6,9	6,9	+0,4%	7,5	7,7	+2,0%
RO	Rondônia	6,1	6,1	+0,2%	6,7	6,7	+0,5%
MA	Maranhão	11,9	11,9	0,0%	13,1	13,0	−0,9%
SC	Santa Catarina	33,8	33,7	−0,2%	37,6	38,2	+1,6%
PA	Pará	18,8	18,8	+0,3%	21,1	21,5	+2,1%
MS	Mato Grosso do Sul	13,2	13,2	0,0%	15,0	15,1	+0,7%
RR	Roraima	1,6	1,6	0,0%	1,8	1,9	+1,4%
PI	Piauí	6,4	6,4	+0,1%	7,3	7,3	−0,1%
PB	Paraíba	8,0	8,0	+0,1%	9,1	9,1	0,0%
MG	Minas Gerais	66,1	66,1	+0,1%	77,8	78,6	+1,0%
PR	Paraná	40,1	40,2	+0,1%	47,5	48,1	+1,2%
SE	Sergipe	4,6	4,6	−0,1%	5,5	5,4	−1,6%
BA	Bahia	31,6	31,4	−0,8%	37,5	37,5	+0,1%
PE	Pernambuco	20,8	20,9	+0,2%	24,8	24,7	−0,3%
GO	Goiás	23,0	25,2	+9,5%	27,6	29,5	+7,1%
CE	Ceará	16,2	16,2	0,0%	19,5	19,6	+0,7%
RN	Rio Grande do Norte	7,1	7,2	+1,0%	8,6	8,6	−0,1%
SP	São Paulo	178,8	179,3	+0,3%	217,0	217,7	+0,3%
AP	Amapá	1,3	1,3	−0,3%	1,6	1,6	−0,1%
AC	Acre	1,7	1,7	−0,1%	2,1	2,1	+0,1%
DF	Distrito Federal	16,5	16,5	0,0%	20,5	19,9	−2,7%
RS	Rio Grande do Sul	40,5	40,6	+0,2%	50,5	51,1	+1,3%
RJ	Rio de Janeiro	48,5	48,2	−0,6%	60,6	60,4	−0,3%
AM	Amazonas	15,9	16,2	+2,4%	20,3	18,9	−7,2%

Nota: Valores em R$ bilhões, a preços de 2025, com as unidades ordenadas pela variação estimada em 2033. COMSEFAZ: projeções da nota técnica preliminar do COMSEFAZ (versão 3, agosto de 2026), Tabela 12. A diferença é o valor do COMSEFAZ em relação ao deste estudo, calculada sobre valores não arredondados. O documento é preliminar e condiciona seus resultados à validação dos fundos estaduais e à arrecadação efetiva de 2026. No Distrito Federal, o ente estadual inclui o ISS.
Fonte: Elaboração própria com base nas projeções deste estudo e na nota técnica do COMSEFAZ (2026).

Apêndice B – Receita do estado e dos municípios capixabas

Os Gráficos B1 e B2 mostram a trajetória da receita do governo estadual e do conjunto dos 78 municípios capixabas, com e sem a reforma. O Mapa B1 mostra como a variação da receita em 2033 se distribui pelos municípios, e a Tabela B1 apresenta, para cada um deles, a receita estimada para 2033 com e sem a reforma e a diferença em reais e em percentual. Os municípios estão ordenados da maior para a menor perda percentual, e valores negativos indicam receita inferior à do cenário sem reforma. Para comparação, as últimas linhas da tabela trazem o total dos municípios e o resultado do governo estadual, apresentado na Tabela 6.

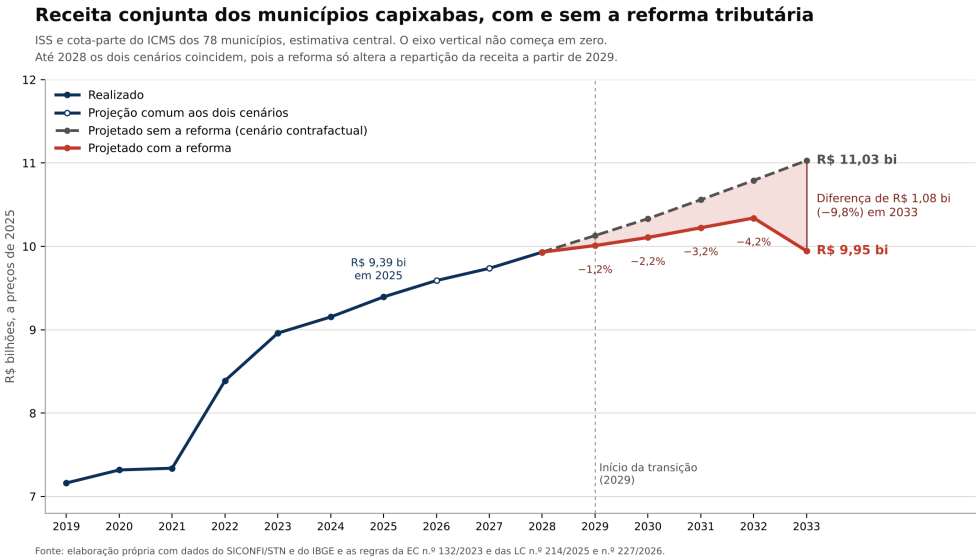
Gráfico B1 – Receita do governo estadual do Espírito Santo, com e sem a reforma, 2019–2033



Nota: Estimativa central, em R$ bilhões a preços de 2025. De 2026 a 2028 a trajetória é comum aos dois cenários, pois a reforma só altera a repartição da receita a partir de 2029; ela usa a mesma arrecadação nacional de referência dos demais anos e a participação de 2025. O eixo vertical não começa em zero.

Fonte: SICONFI/STN; IBGE; EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

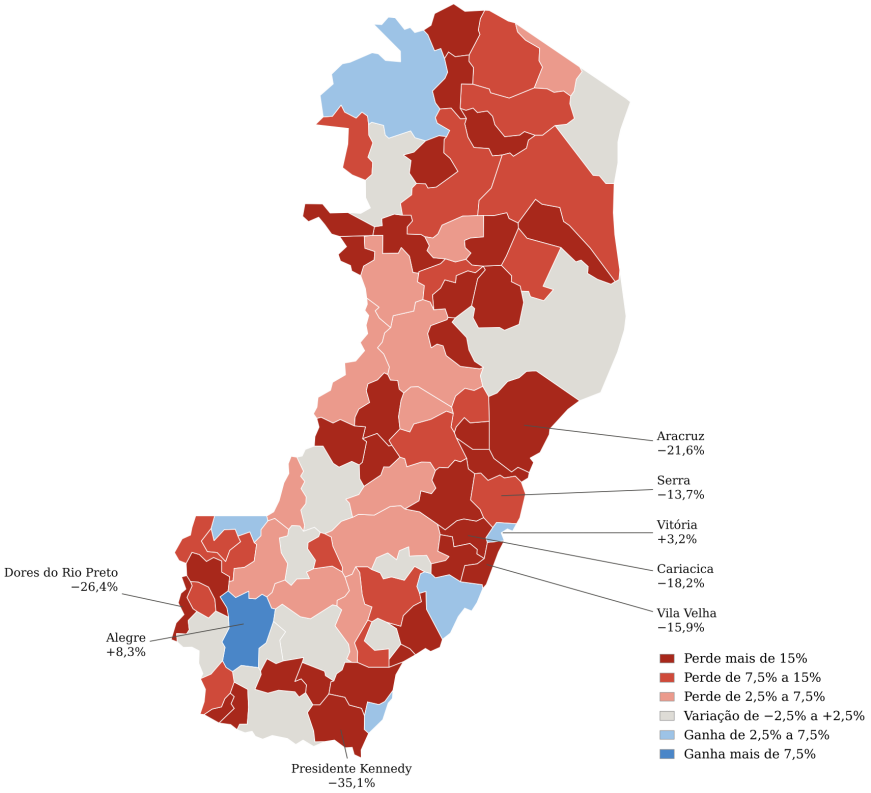
Gráfico B2 – Receita conjunta dos municípios capixabas, com e sem a reforma, 2019–2033



Nota: Estimativa central, em R$ bilhões a preços de 2025. A receita de cada município é a soma do ISS com a cota-parte do ICMS. Valem as mesmas observações do Gráfico B1 sobre o período de 2026 a 2028 e sobre o eixo vertical.

Fonte: SICONFI/STN; IBGE; EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

Mapa B1 – Variação da receita dos municípios capixabas em 2033, com a reforma contra o cenário sem reforma



Nota: Estimativa central. Cada município é colorido pela variação percentual da receita de 2033 (ISS e cota-parte do ICMS) em relação ao cenário sem reforma. Os rótulos indicam as maiores perdas em valores absolutos, os maiores percentuais de perda, a capital e o maior ganho relativo.

Fonte: SICONFI/STN; IBGE; EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.

Tabela B1 – Receita dos municípios capixabas com e sem a reforma em 2033

n.º	Município	Sem reforma 2033	Com reforma 2033	Variação 2033 (R$ mi)	Variação 2033 (%)
1	Presidente Kennedy	72,6	47,1	−25,4	−35,1%
2	Dores do Rio Preto	27,5	20,2	−7,2	−26,4%
3	Águia Branca	41,8	31,7	−10,1	−24,2%
4	Viana	298,2	227,2	−71,1	−23,8%
5	Vila Valério	59,9	46,0	−13,9	−23,2%
6	Bom Jesus do Norte	20,6	15,8	−4,8	−23,1%
7	Piúma	37,0	28,7	−8,3	−22,5%
8	Aracruz†	543,2	426,1	−117,1	−21,6%
9	Jaguaré	95,8	75,2	−20,6	−21,5%
10	Boa Esperança	39,4	31,2	−8,1	−20,7%
11	Governador Lindenberg	40,5	32,1	−8,4	−20,6%
12	Apiacá	19,1	15,4	−3,8	−19,7%
13	Ibiraçu	29,7	23,9	−5,7	−19,3%
14	Ponto Belo	20,8	16,8	−4,0	−19,3%
15	Rio Bananal	74,2	60,0	−14,2	−19,1%
16	Vila Pavão	29,0	23,5	−5,5	−19,0%
17	Marilândia	40,3	32,7	−7,6	−18,9%
18	Fundão	40,4	32,8	−7,6	−18,9%
19	Mantenópolis	25,9	21,0	−4,8	−18,6%
20	Anchieta†	325,6	265,7	−59,9	−18,4%
21	Cariacica	836,4	684,4	−152,1	−18,2%
22	Itarana	33,1	27,2	−5,9	−17,9%
23	Alto Rio Novo	20,8	17,2	−3,6	−17,4%
24	Atílio Vivácqua	32,5	27,0	−5,5	−17,0%
25	Itapemirim†	263,3	219,5	−43,9	−16,7%
26	Laranja da Terra	33,5	28,0	−5,5	−16,5%
27	Ibitirama	22,7	19,0	−3,7	−16,3%
28	Vila Velha	949,8	798,8	−151,0	−15,9%
29	Itaguaçu	32,4	27,3	−5,1	−15,9%
30	Santa Leopoldina	44,0	37,2	−6,8	−15,5%
31	Muqui	27,4	23,1	−4,2	−15,5%
32	Mucurici	24,2	20,5	−3,7	−15,2%
33	Pinheiros	66,6	56,6	−10,0	−15,0%
34	Santa Teresa	61,9	53,1	−8,7	−14,1%
35	Água Doce do Norte	25,9	22,2	−3,7	−14,1%
36	Sooretama	64,0	55,2	−8,8	−13,8%
37	Serra	1.609,5	1.388,8	−220,7	−13,7%
38	Rio Novo do Sul	26,4	23,0	−3,4	−12,9%
39	São Mateus	235,6	206,0	−29,6	−12,6%
40	São José do Calçado	23,4	20,8	−2,6	−11,1%
41	João Neiva	42,4	37,9	−4,4	−10,4%
42	Venda Nova do Imigrante	64,1	57,4	−6,7	−10,4%
43	Montanha	46,3	41,7	−4,6	−10,0%
44	Iúna	43,3	39,3	−4,0	−9,3%
45	São Domingos do Norte	33,7	30,6	−3,1	−9,2%
46	Nova Venécia	110,5	100,4	−10,1	−9,1%
47	Divino de São Lourenço	14,6	13,4	−1,3	−8,7%
48	Alfredo Chaves	49,5	45,3	−4,2	−8,4%

continua na página seguinte

n.º	Município	Sem reforma 2033	Com reforma 2033	Variação 2033 (R$ mi)	Variação 2033 (%)
49	Irupi	25,9	23,9	−2,1	−8,1%
50	Santa Maria de Jetibá†	177,1	164,7	−12,4	−7,0%
51	São Gabriel da Palha	62,1	58,2	−3,9	−6,2%
52	Muniz Freire	41,1	38,6	−2,5	−6,1%
53	São Roque do Canaã	25,8	24,2	−1,6	−6,1%
54	Brejetuba	33,5	31,5	−2,0	−5,9%
55	Colatina	213,4	202,7	−10,7	−5,0%
56	Vargem Alta	40,5	38,6	−1,9	−4,6%
57	Pancas	36,2	34,6	−1,6	−4,4%
58	Baixo Guandu	59,0	56,7	−2,4	−4,0%
59	Pedro Canário	30,8	29,6	−1,2	−4,0%
60	Domingos Martins	96,8	94,0	−2,9	−3,0%
61	Castelo	73,1	71,0	−2,1	−2,9%
62	Mimoso do Sul	41,6	40,7	−0,9	−2,2%
63	Guaçuí	34,9	34,4	−0,5	−1,5%
64	Barra de São Francisco	75,6	74,5	−1,1	−1,4%
65	Conceição da Barra	55,7	54,9	−0,8	−1,4%
66	Iconha	28,4	28,2	−0,2	−0,7%
67	Marechal Floriano	47,7	47,6	0,0	−0,1%
68	Afonso Cláudio	55,9	55,9	0,0	0,0%
69	Jerônimo Monteiro	16,7	16,9	+0,2	+0,9%
70	Cachoeiro de Itapemirim	298,5	302,4	+3,8	+1,3%
71	Linhares	458,6	465,8	+7,2	+1,6%
72	Conceição do Castelo	30,4	31,1	+0,7	+2,2%
73	Marataízes	54,3	55,8	+1,5	+2,8%
74	Vitória†	1.962,0	2.025,6	+63,6	+3,2%
75	Ecoporanga	46,0	47,9	+1,9	+4,2%
76	Guarapari	119,5	126,9	+7,5	+6,3%
77	Ibatiba	29,8	31,7	+1,9	+6,4%
78	Alegre	39,1	42,4	+3,2	+8,3%
	Total dos 78 municípios	**11.029,3**	**9.945,0**	**−1.084,3**	**−9,8%**
	Governo estadual (para comparação)	19.945,8	18.430,8	−1.515,0	−7,6%

Nota: Estimativa central. Valores em R$ milhões, a preços de 2025, ordenados pela variação percentual de 2033. A receita de cada município é a soma do ISS com a cota-parte do ICMS, e a comparação é feita com o cenário sem reforma, que preserva a participação de 2025 sobre a mesma arrecadação nacional de referência. O símbolo † indica município que recebe repasses do Seguro-Receita no período, já incluídos na receita com reforma. A linha do governo estadual refere-se à receita estadual de referência, líquida da cota-parte municipal do ICMS.

Fonte: SICONFI/STN; IBGE; EC n.º 132/2023; LC n.º 214/2025; LC n.º 227/2026. Elaboração própria.