

CARTILHA – A REFORMA TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS

A aprovação da Reforma Tributária (RT) em 2023 imporá mudanças significativas nos orçamentos municipais. É imprescindível preparar-se de imediato para os desafios que o novo modelo de tributação sobre o consumo trará.

O impacto da RT será maior na esfera municipal, tanto no aspecto da receita quanto na despesa. Haverá uma maior redistribuição de recursos decorrente das mudanças no critério de partilha de receitas. Enquanto nos estados há uma maior homogeneidade, com valores próximos a R\$ 30 bilhões na distribuição de receitas entre eles – de montante baixo, se comparado a uma receita do ICMS¹ de quase R\$ 700 bilhões em 2022 – os municípios terão acima de R\$ 50 bilhões de remanejamentos de recursos, montante elevado, quando comparado à receita de ISS² de R\$ 107 bilhões em 2022.

Compras Públicas



Os municípios compram mais que todos os estados, Distrito Federal e a União juntos, pois estão na ponta, prestando serviços públicos essenciais aos cidadãos. A proposta de um regime diferenciado para compras governamentais será extremamente prejudicial para o controle de gastos públicos, apresentando um alto risco de rejeição das contas municipais pelos órgãos de controle externo, por não atingir os limites mínimos de gasto em educação e saúde.

A transformação da despesa tributária na aquisição pública em receita própria do ente comprador fará com que o volume de recursos financeiros disponível no caixa dos municípios diminua em torno de R\$ 40 bilhões. Isso ocorre porque, em vez de serem distribuídos os R\$ 107 bilhões do ISS de 2022, a título do IBS-M³, serão repassados R\$ 67 bilhões; o restante será apenas receita contábil da tributação das compras governamentais municipais, que, por sua vez, determina gastos obrigatórios, sem o correspondente lastro financeiro, em educação, saúde e repasses para a Câmara de Vereadores.

Observa-se que o município irá contribuir para sua própria receita apenas de forma contábil, pois quem paga e recebe de volta o tributo pago não efetivamente o desembolsa; essa despesa e a correspondente receita serão contabilizadas. O ente local contribuirá, só contabilmente, quase nove vezes mais, em comparação com o cidadão, para o erário municipal na aquisição do mesmo produto. Um "cavalo de Troia" será o regime diferenciado das compras governamentais para os municípios, conforme prevê o PLP 68/2024.

O simulador desenvolvido pelo pesquisador e economista Sérgio Gobetti, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estabelece que mais de 80% dos municípios terão aumento de receita com a RT. Se observarmos apenas a receita própria, decorrente da transformação do ISS em IBS-M e sem considerar o efeito negativo da compra governamental descrito acima, esse percentual supera 90%.

A mudança do critério de partilha de receitas da origem (onde se produz) para o destino (onde se consome) exigirá que os entes locais, que antes estavam "acomodados" em não fiscalizar o seu ISS, passem a trabalhar o seu IBS-M para obter os ganhos esperados, como aponta o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Relatório do Grupo de Trabalho Sobre a Reforma Tributária⁴, "apontamento 381", p. 111:

"381. Um ponto importante que não corrobora a tese de desincentivo à fiscalização local é a alteração da tributação da origem para o destino, implicando a necessidade de maior integração dos fiscos para controle e fiscalização das operações, com ganhos de sinergia e redução dos gastos com a administração tributária isolada."



¹ Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. (Art. 155, II, da CF/1988)

² Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Art. 156, III, da CF/1988).

³ Imposto Sobre Bens e Serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. (Art. 156-A, da CF/1988).

⁴ Relatório do Grupo de Trabalho Sobre a Reforma Tributária. [Relatório completo - TCU sobre a Reforma Tributária. Acesso: em 22/10/2024.](#)

Medidas Urgentes

Diante do exposto, seguem medidas importantes e urgentes para a preparação das Administrações Tributárias Municipais (ATMs), em face das mudanças com a implantação do IBS e a transição de 50 anos para este novo tributo:

- 1 - Elaborar o Planejamento Estruturado e com Cronograma definido de todas as ações a serem executadas pela Administração Tributária frente à RT;
- 2 - Elevação da arrecadação tributária própria do ISS e da cota-parte do ICMS;
- 3 - Redução dos benefícios fiscais do ISS;
- 4 - Fiscalização das cadeias produtivas do ISS e serviços tomados por produtores de bens;
- 5 - Reestruturação do quadro de servidores responsáveis pelo lançamento e fiscalização do ISS;
- 6 - Capacitação da Administração Tributária Municipal;
- 7 - Exercício da competência legislativa do IBS-M em 2032.



Elaborar o Planejamento Estruturado e com Cronograma definido de todas as ações a serem executadas pela Administração Tributária frente à RT

A primeira medida a ser adotada pelas Administrações Tributárias Municipais deve ser a elaboração de um Planejamento Estruturado e com Cronograma definido de todas as ações a serem executadas pela Administração Tributária nos períodos de Transição⁵ (2026 a 2032) e, na medida do possível, da Vigência Plena e Consolidação (a partir de 2033) da RT.

Deve-se ter em mente que estamos diante de um cenário novo, onde se começa praticamente do “zero”. A Administração Municipal e sua respectiva ATM deve envidar esforços, inclusive invocando a precedência constitucional, no sentido de dotar os servidores da ATM de capacitações/conhecimentos e disponibilizações de estruturas operacionais (espaços e tecnologias) adequados e compatíveis para a gestão do IBS-M.

Planejar e percorrer ativamente todas as fases de implementações e a consolidação plena, não deve ser vista apenas como uma opção, mas uma necessidade para os entes municipais que queiram se apropriar, positivamente, das inovações em curso, pois, se não o fizer ou participar, p.ex. da implementação de receitas, no momento oportuno, não poderá exercer ou reivindicar, futuramente, possíveis recomposições de receitas por eventuais perdas decorrentes da implantação da RT, seja por negligência ou inação.



⁵ Nos anos de 2024 e 2025 os Municípios, através de técnicos integrantes das Administrações Tributárias devem participar ativamente das discussões e, sempre que possível, intervir no processo de regulamentação da Reforma Tributária, através das entidades representativas municipalistas, de auditores fiscais municipais ou dos seus parlamentares federais.

Medidas Urgentes

Elevação da arrecadação tributária própria do ISS e cota parte do ICMS

A mudança do critério de partilha de receitas não será imediata; haverá um longo período de transição que se inicia em 2027 e se estende até 2078. A partir de 2033, só existirá o IBS, cuja arrecadação será retida numa proporção inicial de 90%, que será reduzida em 2% ao ano (90%, 88%, ..., 2%, 0%), e distribuída em função da receita de cada estado e município do ICMS, ISS e cota parte municipal do ICMS de um período anterior ao início da implementação parcial e total do novo imposto.

Vale destacar que o objetivo da transição é suavizar o impacto negativo dos entes "perdedores" de receita da mudança do critério de partilha (origem para destino/cota parte municipal do IBS-Estadual), de forma a não promover um desequilíbrio econômico e financeiro nos orçamentos públicos, prejudicando a prestação de serviços à sociedade. Entretanto, a proposta apresentada pelo PLP 108/24 se afasta do objetivo da norma constitucional da RT, pois considera períodos de arrecadação do ICMS e ISS distantes (2019 a 2026) do momento exato da mudança do critério de partilha de receitas, que se inicia em 2029 e perdura até 2078. Tal escolha não trará o efeito desejado de suavizar o impacto negativo de queda de receita importante e comprometimento do equilíbrio econômico e

financeiro de quem "perde", favorecendo entes que ganham além do necessário para suavizar o impacto negativo ou até favorecendo entes "ganhadores" acima do esperado com a reforma.

Restam apenas 2025 e 2026 para definir a participação de cada município na distribuição do IBS retido na transição. A primeira medida fundamental é a implementação da nota fiscal eletrônica de serviços através da adesão ao convênio nacional para aqueles que ainda não possuem. É necessário intensificar a fiscalização e a cobrança do ISS com a administração tributária e a procuradoria fiscal municipal. Além disso, deve-se atuar junto à Secretaria da Fazenda Estadual para melhorar o índice de participação do município na cota parte municipal do ICMS, por meio da análise e contestação dos indicadores de partilha dessa receita.



Redução dos benefícios fiscais do ISS

Deve-se realizar uma análise criteriosa dos benefícios fiscais do ISS em relação ao retorno desses benefícios para à sociedade e ao comprometimento da arrecadação municipal. A grande maioria dos estados, após a eleição de 2022, elevou em 2% a alíquota do ICMS para se preparar para a Reforma Tributária. Cabe agora aos prefeitos tomarem a mesma iniciativa, melhorando a participação do seu município na receita da transição e proporcionando a todos os municípios uma melhor alíquota de referência do IBS-Municipal.



Medidas Urgentes



Fiscalização das cadeias produtivas do ISS e serviços tomados por produtores de bens

O ICMS é um IVA reiteradamente desfigurado ao longo de sua existência, mas restrito a bens e alguns serviços. O IBS terá uma base de contribuinte ampla, abrangendo bens e serviços, compartilhados entre estados e municípios. Um fator preponderante na administração do novo imposto será o conhecimento detalhado das cadeias produtivas, seus insumos e o consumo final, com a emissão de nota fiscal. Conhecer os insumos de uma cadeia produtiva proporcionará uma fiscalização mais eficiente para verificar se os créditos gerados nela poderão ser abatidos do IBS devido no consumo final, bem como para identificar eventuais sonegações na emissão da nota fiscal no final da cadeia.

Dessa forma, o fisco municipal que atua nas cadeias de serviços deverá ter o olhar mais atento aos insumos de bens e serviços utilizados por elas e buscar relacioná-los à quantidade de serviços prestados e aos bens produzidos pelos tomadores.

Reestruturação do quadro de servidores responsáveis pelo lançamento e fiscalização do ISS

Os Municípios e Estados/DF serão cotitulares de um IVA dual, junto com a União. Os entes federados compartilharão os mesmos contribuintes, hipóteses de incidência, benefícios fiscais e base de cálculo na administração do IBS e CBS. No IBS, os municípios e estados farão a gestão paritária por meio das diretrizes do Comitê Gestor, cabendo às administrações tributárias municipais e estaduais, assim como suas respectivas procuradorias, a fiscalização, arrecadação, cobrança e representação do IBS através de seus servidores de carreiras específicas. Todos operarão na mesma plataforma operacional de nota fiscal, declarações eletrônicas e arrecadação, com regras bem definidas de fiscalização e cobrança do novo imposto.

Como mencionado na introdução, todas as administrações tributárias deverão trabalhar de forma integrada, utilizando ferramentas tecnológicas para otimizar os resultados da Reforma Tributária. Assim, é preciso adequar a realidade de diversos municípios ao novo modelo de tributação sobre o consumo.

Uma medida fundamental é a reestruturação da carreira responsável pelo lançamento e fiscalização do ISS, padronizando os critérios de ingresso e uniformizando atribuições. Em casos de existência de cargos de Auditores Fiscais, Inspetores Fiscais, Fiscais Municipais de Tributos ou outras nomenclaturas semelhantes, que já detém competência legal expressa e que já atuam na fiscalização/auditoria do ISS, em princípio, não se faz necessário realizar novo concurso, o que poderia elevar os gastos com pessoal.



Medidas Urgentes

Neste sentido, bastaria a adequação da legislação desses servidores, para ser exigida a graduação de nível superior como padrão mínimo de escolaridade, como ocorre nas administrações tributárias federal, estaduais e municipais (capitais, médios e grandes municípios), sendo vedada, em qualquer caso, atribuições estranhas às administrações tributárias, como fiscalizações de posturas urbanas, vigilância em saúde/sanitária, meio ambiente, obras e trânsito entre outras.

Reforce-se que o objetivo é aproveitar todos os integrantes do fisco municipal que atualmente, já lançam e fiscalizam o ISS, sem a necessidade de criar novos cargos ou prejudicar os servidores atuais. Isso pode ser alcançado apenas com a adequação do nível de escolaridade para ingresso no cargo (qualquer nível superior) e a supressão de atividades estranhas à administração tributária, por meio de alteração legislativa própria, vez que atividades pelo exercício do

poder de polícia e regulações urbanas não se inserem no contexto das atividades específicas da Administração Tributária.

A jurisprudência do STF admite tais mudanças, conforme a Nota Técnica da FENAFIM nº 06/2024⁶. Busca-se, assim, a uniformização das qualificações e atribuições das carreiras responsáveis pelo futuro modelo de tributação sobre o consumo, que precisarão trabalhar de forma integrada.



Capacitação da Administração Tributária Municipal

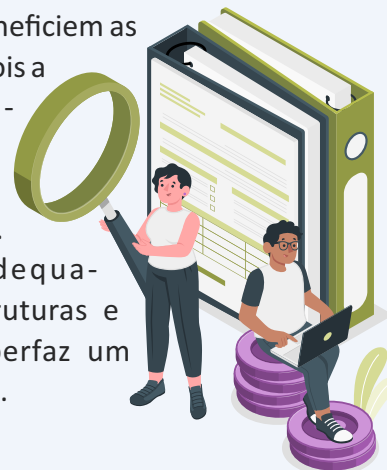
A RT trouxe consigo inovações tributárias seja a nível constitucional, regulamentações (em curso), operacional, estrutural, tecnológico e funcional. Muitos conceitos, padrões já definidos ao longo do tempo e até mesmo jurisprudências pacificadas sofrerão inovações e possíveis modulações de seus efeitos. A doutrina atualmente se debruça para interpretar novos conceitos e entendimentos.

Como se vê o corpo técnico precisará estar muito atento a todas as inovações seja técnica ou jurídica, pois manter-se afastado dessa nova lavra de entendimentos e procedimentos inovadores, certamente, irá resultar em prejuízos irrecuperáveis para as finanças municipais.

Manter seus servidores das Administrações Tributárias participativos em treinamentos, capacitações, fóruns, seminários, cursos de formação e de educação continuada sobre as inovadoras atividades decorrentes da RT deve ser a tônica dos próximos anos.

Para tanto, os gestores devem reservar recursos específicos para tal demanda⁷, seja do seu orçamento geral ou através da criação de Fundos Específicos e Exclusivos para a Administração Tributária, cujo respaldo advém do próprio Texto Constitucional⁸ e já amplamente existente em diversos municípios.

O Gestor Municipal não deve ficar na inação esperando que ações, planos e trabalhos de outros entes, de forma reflexiva, beneficiem as finanças do seu município, pois a responsabilidade constitucional⁹ para arrecadar os tributos de competência do município é somente dele. Logo, ter servidores adequadamente capacitados, estruturas e tecnologias condizentes perfaz um enorme passo para o sucesso.



⁶ <https://www.fenafim.org.br> - site.

⁷ CF/1988 - Art. 37. ... XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

Medidas Urgentes



Exercício das competências tributária e legislativa do IBS-M em 2032

A Reforma Tributária irá mudar a cultura de concessão de benefícios fiscais para atrair investimentos privados. A mudança do critério de partilha de receita da origem para o destino inviabiliza essa forma atrativa, pois o fornecedor de bens ou serviços, domiciliado fora ou dentro do território do município, pagará a mesma alíquota de IBS sobre o consumo final em determinado espaço geográfico.

O IBS terá finalidade exclusivamente fiscal para os entes federados, ou seja, ressarcir o poder público de suas despesas. Estados e municípios só poderão estabelecer sua alíquota padrão; os benefícios de regime diferenciado ou específico são definidos em âmbito constitucional ou por Lei Complementar Nacional.

Os riscos decorrentes da transição do modelo atual para o IBS são altos. Poderá haver uma acomodação generalizada das administrações tributárias estaduais e municipais, pois, no início da transição, 90% do esforço individual do fisco será destinado ao Comitê Gestor para distribuição com os demais entes. Essa situação é semelhante ao que ocorre com municípios pequenos, que dependem de repasses, como aponta o TCU em Relatório do Grupo de Trabalho Sobre a Reforma Tributária, “apontamento 380”, p. 111:

"380. Outra questão levantada é que a garantia de arrecadação mínima geraria o efeito free-rider, desincentivando o esforço fiscalizatório e arrecadatório do ente federativo. Embora seja certo que as transferências obrigatórias do produto da arrecadação do IBS e do imposto seletivo possam gerar esse efeito, a verdade é que atualmente tanto a cota-parte do ICMS quanto a receita proveniente do Fundo de Participação dos Municípios já geram ilusão fiscal nos entes locais, visto que o esforço mínimo do município é compensado com a distribuição obrigatória de recursos federais e estaduais. Quase metade dos municípios brasileiros



conta com, no mínimo, 90% de receita proveniente desses repasses."

A consequência do efeito free-rider é a queda na arrecadação total e a diminuição dos valores repassados para todos estados e municípios na transição. Essa é uma preocupação dos especialistas, mas não foi proposta no PLP 108/24 uma solução eficiente para evitar o "caroneiro". Além do efeito descrito, não se pode esquecer o problema mencionado na recomendação "1", que destaca o uso de períodos de arrecadação do ICMS e ISS distantes do momento da transição.

Outro ponto importante é a revisão das alíquotas de referência em 2035, que observará a carga tributária considerada para defini-las e verificará se esta excedeu o Teto de Referência Total (carga tributária de 2012 a 2021); caso positivo, as alíquotas de referência serão reduzidas. Em 2023, houve aumento das alíquotas do ICMS em importantes estados. A recomendação é estabelecer, por lei própria em 2032, uma alíquota padrão do IBS do município que seja superior à alíquota de referência municipal em 2 pontos percentuais, assim como os estados fizeram recentemente com o ICMS.

Informe-se que a arrecadação do IBS relativa à diferença de alíquotas pertence ao ente tributante e não será retida para repartição da transição com os demais entes federados. Essa é uma medida importante se não se deseja correr riscos com a nova tributação sobre o consumo.

⁸ CF/1988 – Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Conclusão

A Reforma Tributária representa um desafio a ser superado e uma extraordinária oportunidade para mudanças positivas, mas compete aos gestores municipais fazerem as escolhas em favor do ente que se encontra mais próximo da sociedade.

O fim do ISS será impactante para os municípios; estamos enveredando em um caminho de grandes incertezas sobre o desempenho do IBS-Municipal, mas a mudança de paradigma da partilha de receita pelo destino (consumo) cria uma janela de oportunidade.

Acomodar-se com a ilusão de que o IBS será um Simples Nacional maior, com a Receita Federal “fiscalizando” e o “dinheiro caindo na conta”, não mais será uma alternativa possível. A era do comodismo acabou, resta-nos apenas a opção de avançarmos/evoluirmos para nos tornarmos, cada vez mais, Entes importantes da Federação.

Os gestores locais precisam, incondicionalmente, trabalhar de forma integrada com as outras administrações tributárias e exercer a competência legislativa e tributária, utilizando o IBS-M como um instrumento de financiamento do gasto público com uma alíquota própria. Caso contrário, a reforma tributária poderá ser uma grande fracasso para os municípios, que poderão tornar-se ainda mais dependentes de repasses de outras esferas de governo para fazer frente às crescentes demandas de políticas públicas locais.



Referências

1. Brasil, Constituição Federal/1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

2. Relatório do Grupo de Trabalho Sobre a Reforma Tributária. Disponível em:

[Relatório completo - TCU sobre a Reforma Tributária.](#)

3. Projeto de Lei Parlamentar nº. 68/2024 (Versão em Apreciação no Senado Federal). Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2456606&filename=Tramitacao-PLP%2068/2024

FENAFIM – Federação Nacional dos Auditores Fiscais dos Municípios – Nota Técnica da FENAFIM nº 06/2024.

<https://www.fenafim.org.br/site>.



⁹ CF/1988 - Art. 30. Compete aos Municípios: (...) III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;