



METAPÚBLICA[®]
Consultoria e Assessoria em Gestão Pública

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 015.2025

Ementa: Reforma Tributária – Impacto – Orçamento – Alíquota – Municípios.

Assunto: Breves apontamentos da Reforma Tributária e seus impactos nos municípios.



I – INTRODUÇÃO

Embora passe a ser implementada há longo prazo em todo o cenário nacional, a Reforma Tributária é uma realidade que deve ser compreendida e analisada minuciosamente pelos municípios. A Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que passou a instituir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), entre outros, é de leitura obrigatória para os gestores municipais, principalmente no que tange o planejamento orçamentário.

Com até então, aproximadamente, 73 tipos de tributos entre as esferas federais, estaduais e municipais - distribuídos entre impostos, taxas e contribuições -, dados de 2021 demonstravam que a repartição da arrecadação era realizada sob a fragmentação de dois terços desse montante para a competência federal. Respondendo os estados, por 26,8%, e os municípios, por apenas 6,9%.

Como poderá se extrair das informações trazidas na presente Orientação, os impostos federais IPI, PIS e Cofins serão substituídos pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), ao passo que os atuais ICMS (estadual) e ISS (municipal) serão substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Haverá ainda um terceiro imposto, federal, chamado de Imposto Seletivo, que incidirá apenas sobre bens e serviços considerados prejudiciais à saúde da população ou ao meio ambiente.

Diante da complexidade do tema, bem como dos impactos orçamentários que a nova regulamentação orçamentária trará, a Orientação Técnica tem o condão de, brevemente, explicitar os pontos que merecem maior atenção dos





gestores e servidores municipais, apresentando informações pertinentes para o planejamento dos próximos anos.

II – DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Segundo o Ministério da Fazenda, a Reforma Tributária tem três grandes objetivos: fazer a economia brasileira crescer de forma sustentável, gerando emprego e renda; tornar nosso sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e, reduzir a complexidade da tributação, assegurando transparência e provendo maior cidadania fiscal.

Com a Reforma Tributária, os cinco tributos atuais sobre o consumo serão substituídos por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pela CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), federal, e pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de estados e municípios.

Apenas a título de conhecimento, o IVA é utilizado em 174 dos 193 países reconhecidos pela ONU e é internacionalmente reconhecido como o melhor modelo de tributação do consumo, tendo sido adotado originalmente na Europa, os países que o implementaram a partir da década de 90 costumam chamar o IVA de GST - Goods and Services Tax (Imposto sobre Bens e Serviços).

Feitas tais considerações, nos importa trazer a conhecimento as alterações nas esferas estadual e municipal, tendo em vista o impacto direto aos municípios. Assim, o IBS substituirá o ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de





comunicação), estadual, e o ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), municipal.

Nesta esteira, o IBS, assim como a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS em âmbito federal (aqui não aprofundada), terão administração separada, mas terão regras harmônicas entre si, haja vista que a lei complementar nº 214/2025, definiu para ambos igualmente:

- Fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos;
- Imunidades;
- Regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e
- Regras de não cumulatividade e creditamento.

A fim de trazer mais esclarecimento aos gestores e servidores, como principais características do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de estados e municípios, podemos destacar:

- **Base ampla de incidência:** o IBS e a CBS alcançarão todas as operações com bens materiais e imateriais, inclusive os direitos, ou serviços. Isso significa que incidirão sobre negócios jurídicos tais como alienação, troca ou permuta, locação, cessão, disponibilização, licenciamento, arrendamento mercantil e prestação de serviços.
- **Tributação no destino:** os tributos serão destinados ao ente onde estão localizados os consumidores dos bens ou dos serviços.
- **Não cumulatividade plena:** os tributos pagos ao longo da cadeia gerarão créditos imediatos, inclusive os pagos na aquisição de bens do ativo fixo (máquinas, equipamentos etc.) e bens de uso e consumo utilizados na atividade econômica (como energia elétrica, material administrativo e serviços de telecomunicação). O creditamento dos tributos pagos pelas empresas desonera a cadeia econômica, os investimentos e as exportações, de forma que, na prática, a tributação recai apenas sobre o consumo final





da mercadoria ou serviço e não sobre os setores. Tendo em vista que os tributos incidentes nas etapas anteriores geram crédito para os prestadores e fornecedores, o IVA é neutro para os negócios, independente da forma de organização da produção (em cadeia ou em rede, por exemplo) e do tipo de bem ou serviço adquirido (se intangível, como softwares, ou tangível, como máquinas e equipamentos).

Caminhando nas informações pertinentes sob a perspectiva municipal, o principal impacto da Reforma Tributária é a passagem da arrecadação da origem para o destino; o que, segundo aponta o Ministério da Fazenda, beneficiará os estados e municípios mais pobres da Federação, que passarão a ter mais recursos para atender a seus cidadãos. Assim, considerando os tributos abarcados pela Reforma, a diferença de receitas entre os municípios mais ricos e os mais pobres, que hoje é de 200 vezes, será reduzida para 15 vezes.

A implantação do novo sistema será gradual. Em 2026, a CBS e o IBS passarão a ser testados nacionalmente, mas não serão efetivamente recolhidos. Para o teste, as empresas deverão emitir na nota fiscal um valor que corresponderia aos novos tributos. O momento será para a administração pública verificar a viabilidade do novo modelo e realizar as adaptações necessárias. A transição para o novo sistema só se completará em 2033. A cada cinco anos, os parlamentares farão nova avaliação dos efeitos da reforma.

A alíquota-padrão, que será estabelecida em futura lei:

Art. 14. As alíquotas da CBS e do IBS serão fixadas por lei específica do respectivo ente federativo, nos seguintes termos:

I - a União fixará a alíquota da CBS;

II - cada Estado fixará sua alíquota do IBS;

III - cada Município fixará sua alíquota do IBS; e

IV - o Distrito Federal exercerá as competências estadual e municipal na fixação de suas alíquotas.





Como regra, a alíquota-padrão será cobrada igualmente para qualquer produto e serviço, o que simplifica o sistema atual. Além disso, a oneração efetiva deve ser aplicada apenas no consumo final, e não no setor produtivo:

Art. 15. A alíquota do IBS incidente sobre cada operação corresponderá:

I - à soma:

a) da alíquota do Estado de destino da operação; e

b) da alíquota do Município de destino da operação; ou

II - à alíquota do Distrito Federal, quando este for o destino da operação.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, o destino da operação é o local da ocorrência da operação, definido nos termos do art. 11 desta Lei Complementar.

Art. 16. A alíquota fixada por cada ente federativo na forma do art. 14 desta Lei Complementar será a mesma para todas as operações com bens ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As reduções de alíquotas estabelecidas nos regimes diferenciados de que trata o Título IV deste Livro serão aplicadas sobre a alíquota de cada ente federativo.

Art. 17. A alíquota aplicada para fins de devolução ou cancelamento da operação será a mesma cobrada na operação original.

A Lei Complementar em comento apresentou também como se dará o cálculo das alíquotas de referência estadual e municipal do IBS para cada ano de vigência de 2029 a 2033, como pode se observar detalhadamente nos artigos 360 a 366 e 369.

Não obstante seja um tema extenso e complexo, que não o permite ser tratado em uma única Orientação Técnica, trazemos a título de conhecimento o resultado encontrado pela Associação Nacional dos Municípios Sedes de Usinas Hidroelétricas e Alagados (AMUSUH), que segundo estudos identificou o impacto negativo direto da Reforma em mais de 1770 municípios.

Como parte do resultado, a extinção do valor adicionado e a competência dos Estados na definição da partilha irão diminuir os recursos para o funcionamento das políticas públicas nos municípios.

Em ambas as abordagens se constatou que redistribuição estabelecida pelo texto da Reforma Tributária já aprovada na Câmara, considerando 85% para o critério populacional e





extinguindo o valor adicionado e a definição dos Estados, irá impactar negativamente mais de 1770 municípios. (Impacto da Reforma Tributária nas Finanças Municipais: efeitos do novo critério da distribuição do IBS pertencente aos municípios – AMUSUH)

Assim, a Reforma Tributária requer dos municípios atenção para o planejamento de suas peças orçamentárias, principalmente na elaboração do Plano Plurianual, identificando o impacto dos novos valores no âmbito de seu município.

III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, mesmo não se aprofundando na complexidade do tema, podemos identificar a realidade dos impactos que a Reforma Tributária causará nos municípios. A uns poderá ser encarada como benéfica, quanto a outros maléfica, impactando negativamente em suas receitas.

Para um planejamento eficiente a médio prazo, é necessário que gestores e servidores estejam atentos a todas as nuances da Reforma Tributária.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 24 de março de 2025.

**METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA**





REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

A reforma tributária e os municípios. Dimas Ramalho, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acesso em 19/03/2025 < <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-reforma-tributaria-e-municipios> >

Impacto da Reforma Tributária nas Finanças Municipais: efeitos do novo critério da distribuição do IBS pertencente aos municípios. Acesso em 19/03/2025 < <https://amusuh.org.br/wp-content/uploads/2023/10/APRESENTACAO-Impacto-da-Reforma-Tributaria-nas-Financas-Municipais-efeitos-do-novo-criterio-da-distribuicao-do-IBS-pertencente-aos-municipios.pdf> >

Reforma Tributária – Perguntas e Respostas. Assessoria Especial de Comunicação Social. Acesso em 19/03/2025 < [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria .pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria.pdf) >

