

# Municípios na reforma tributária: O risco de uma transição sem planejamento

Gustavo Bottós de Paula

A Reforma Tributária inaugura uma das mais profundas mudanças no ordenamento fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988. Embora o debate esteja concentrado, em grande medida, nos impactos sobre empresas, consumidores, setores econômicos e carga tributária, há um aspecto que merece atenção prioritária, apesar de pouquíssimo debatido: **a capacidade dos Municípios brasileiros de atravessarem a transição sem perda de eficiência, receita, autonomia operacional e segurança jurídica.**

A substituição gradual do ISS e do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços, o IBS, ao lado da criação da Contribuição sobre Bens e Serviços, a CBS, altera não apenas a forma de tributação do consumo. **Altera também a maneira como Municípios precisarão se organizar para fiscalizar, planejar, arrecadar, interpretar dados, revisar sua legislação local, dialogar com contribuintes e participar de um sistema nacional mais integrado, tecnológico e compartilhado.** A Lei Complementar nº 214/2025 regulamentou a primeira etapa da Reforma Tributária, enquanto a Lei Complementar nº 227/2026 instituiu o Comitê Gestor do IBS, responsável pela gestão e coordenação operacional do imposto compartilhado entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

O cerne, portanto, não é apenas saber quanto cada Município arrecadará no novo modelo. A pergunta mais urgente é outra: ***os Municípios estão institucionalmente preparados para funcionar dentro de um sistema tributário muito mais dependente de dados, tecnologia, integração federativa, qualidade cadastral e capacidade técnica?***

## A Reforma Tributária como desafio municipalista

O novo modelo tributário desloca o eixo da tributação sobre o consumo para uma lógica de maior integração nacional. O IBS substituirá o ICMS, de competência estadual, e o ISS, de competência municipal. A CBS substituirá tributos federais incidentes sobre o consumo. Trata-se, em linhas gerais, da

construção de um sistema de imposto de valor agregado dualístico (IVA dual), com um tributo federal e outro compartilhado entre Estados e Municípios.

Para os Municípios, a mudança é especialmente sensível porque o ISS sempre representou uma das principais expressões de sua autonomia tributária e, portanto, de sua capacidade arrecadatória. Mesmo com limitações constitucionais e legais, o imposto municipal sobre serviços permitia aos entes locais legislar, fiscalizar, cobrar, gerir sua dívida ativa, interpretar situações concretas e estruturar políticas de arrecadação conforme sua realidade econômica.

Com o IBS, essa lógica passa por uma transformação relevante. A arrecadação e a distribuição do novo imposto serão organizadas em torno de um **Comitê Gestor**, com participação de Estados e Municípios, mas com elevado grau de padronização, integração sistêmica e coordenação nacional. Isso não significa o desaparecimento da importância dos Municípios. Ao contrário: significa que **a atuação municipal precisará ser mais qualificada, mais técnica e mais estratégica.**

O Município que tratar a Reforma Tributária como assunto exclusivamente federal ou estadual corre o risco de chegar atrasado à transição. E, em matéria fiscal, sabemos que **atraso institucional costuma produzir consequências concretas: perda de receita, baixa capacidade de fiscalização, aumento de litígios, dificuldade de adaptação dos sistemas, fragilidade na defesa de interesses federativos e dependência excessiva de orientações externas.**

## **2026 não é apenas um ano de teste**

O ano de 2026 marca o início operacional da Reforma Tributária, com a exigência de destaque da CBS e do IBS nos documentos fiscais eletrônicos, ainda em fase de adaptação, calibragem e testes. A Receita Federal orientou que, a partir de 1º de janeiro de 2026, contribuintes devem emitir documentos fiscais eletrônicos com destaque individualizado da CBS e do IBS por operação, conforme regras e leiautes próprios.

Esse dado é extremamente relevante. Muitos gestores podem interpretar 2026 como um período meramente simbólico, sem maiores efeitos práticos

imediatos. Esse é um erro. Ainda que o período tenha caráter educativo, de validação de sistemas e adaptação gradual, ele já inaugura uma fase concreta de mudança operacional. O Comitê Gestor do IBS iniciou em janeiro de 2026 projeto piloto do **Sistema de Apuração Assistida**, no qual documentos fiscais eletrônicos alimentam a plataforma em tempo real para apuração do imposto e dos créditos dos contribuintes.

Isso demonstra que a Reforma Tributária não começará apenas quando as alíquotas estiverem plenamente aplicáveis ou quando a transição estiver concluída. Ela já começou no plano dos sistemas, dos documentos fiscais, da apuração, da governança e da construção de bases de dados.

**Para os Municípios, 2026 deve ser compreendido como o ano da preparação intensiva, não da espera.** É o momento de diagnosticar fragilidades, revisar legislação, qualificar equipes, mapear riscos, atualizar sistemas e compreender o funcionamento do novo modelo antes que seus efeitos financeiros e administrativos se tornem plenamente sentidos.

### **O risco da transição sem planejamento**

O principal risco municipalista da Reforma Tributária não está apenas na mudança normativa; está na combinação entre nova legislação, baixa capacidade administrativa e ausência de planejamento local.

Muitos Municípios brasileiros – *inclusive capitals* – ainda convivem com **códigos tributários desatualizados, cadastros imobiliários incompletos, baixa integração entre setores, sistemas fiscais defasados, dívida ativa pouco qualificada, fiscalização reativa e procuradorias sobrecarregadas**. Em um ambiente tributário tradicional, essas limitações já produzem perda de arrecadação e insegurança jurídica. No novo modelo, tendem a se tornar ainda mais graves.

A Reforma Tributária exigirá que os Municípios operem dentro de um ecossistema mais tecnológico, padronizado e orientado por dados. Isso significa que **a qualidade da informação fiscal passará a ser tão importante quanto a existência da norma**. Municípios que não possuem cadastro econômico confiável, integração entre alvarás, notas fiscais, dívida ativa,

fiscalização, contabilidade e procuradoria terão mais dificuldade para acompanhar a transição, identificar perdas, corrigir distorções e defender seus interesses.

### **Uma transição sem planejamento pode gerar pelo menos cinco consequências relevantes:**

**A primeira é a perda de capacidade de arrecadação própria.** Embora o IBS substitua o ISS, os Municípios continuarão responsáveis por outros tributos relevantes, como IPTU, ITBI, taxas e contribuição de melhoria. Se a administração local concentrar todo o debate apenas no novo imposto, poderá negligenciar a modernização das demais receitas próprias.

**A segunda é a fragilização da autonomia técnica.** Em um sistema mais integrado, a autonomia municipal dependerá menos de decisões isoladas e mais da capacidade de participar tecnicamente do novo arranjo federativo.

**A terceira é o aumento da judicialização.** Mudanças tributárias profundas costumam gerar dúvidas interpretativas, disputas sobre regimes de transição, questionamentos contratuais, contencioso administrativo e litígios sobre créditos, alíquotas, responsabilidades e obrigações acessórias.

**A quarta é a dificuldade de planejamento orçamentário.** A transição pode afetar projeções de receita, estruturação de despesas, contratos de longo prazo, investimentos e cumprimento de metas fiscais.

**A quinta é a assimetria federativa.** Municípios com equipes técnicas qualificadas, sistemas modernos e governança fiscal estruturada tendem a se adaptar melhor. Municípios pequenos, dependentes de transferências e com baixa capacidade institucional podem enfrentar maiores dificuldades.

### **O Comitê Gestor do IBS e a nova governança federativa**

A criação do **Comitê Gestor do IBS** é uma das maiores inovações institucionais da Reforma Tributária. Ele será responsável pela coordenação

operacional do imposto compartilhado entre Estados, Distrito Federal e Municípios. A legislação complementar cria uma estrutura de gestão nacionalizada do IBS, o que impõe aos Municípios a necessidade de compreender, acompanhar e participar desse novo espaço de governança.

O Comitê Gestor não deve ser visto apenas como órgão arrecadador ou repassador de receitas. Ele representa um novo centro de poder técnico no federalismo fiscal brasileiro. Suas normas, sistemas, procedimentos e interpretações terão impacto direto na vida financeira dos Municípios.

A composição municipal no Comitê Gestor é, portanto, tema estratégico. Em janeiro de 2026, foram confirmados representantes indicados por entidades municipalistas para integrar o Conselho Superior do Comitê Gestor Provisório, com mandato temporário até 31 de março de 2027, período de transição para a primeira eleição formal dos representantes municipais.

Esse dado revela algo importante: a Reforma Tributária exigirá que os Municípios atuem coletivamente. A defesa da receita municipal não dependerá apenas da atuação individual de cada prefeitura, mas também da capacidade das entidades municipalistas, associações regionais, procuradorias, secretarias de finanças e gestores locais de formular posições, apresentar contribuições, acompanhar regulamentações e influenciar a construção das normas infralegais.

A ausência de participação técnica nesse processo pode deixar os Municípios, especialmente os menores, em posição passiva diante de decisões que afetarão diretamente sua capacidade financeira.

### **Códigos tributários municipais: o problema antigo que a Reforma expõe**

Um dos pontos mais negligenciados no debate é a situação dos códigos tributários municipais. Em muitos Municípios, a legislação local é antiga, fragmentada e pouco sistematizada. Em resumo, é **incompatível com as necessidades de uma administração fiscal moderna.**

A Reforma Tributária deve servir como gatilho para uma revisão mais ampla da legislação tributária local. Ainda que o ISS seja gradualmente substituído pelo IBS, o Município continuará exercendo competências relevantes. IPTU, ITBI, taxas, contribuição de melhoria, processo administrativo tributário, fiscalização, dívida ativa, cadastro fiscal, obrigações acessórias locais e normas de cobrança continuarão exigindo disciplina adequada.

O risco está em interpretar a Reforma como uma razão para paralisar a modernização legislativa municipal. Na verdade, ocorre o contrário. Justamente porque o ISS deixará de ser o centro da tributação municipal sobre consumo, os Municípios precisarão fortalecer as demais receitas próprias e aperfeiçoar os instrumentos jurídicos de gestão fiscal.

A revisão dos códigos tributários deve contemplar, ao menos, alguns eixos essenciais: **atualização da planta genérica de valores, regras claras para ITBI, disciplina adequada das taxas em conformidade com o custo da atividade estatal, regulamentação do processo administrativo fiscal, melhoria da inscrição e cobrança da dívida ativa, integração entre cadastro imobiliário e econômico, uso de tecnologia na fiscalização e harmonização com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 14.133/2021.**

Sem isso, a Reforma Tributária poderá revelar uma contradição: Municípios inseridos em um sistema nacional moderno, mas sustentados por legislações locais obsoletas.

### **Cadastro, dados e inteligência fiscal**

A nova tributação do consumo reforça a importância da inteligência fiscal. Municípios que não conhecem bem sua **base econômica**, seu **território**, seus **contribuintes**, seus **imóveis**, seus **prestadores de serviços**, seus **grandes tomadores** e sua **dinâmica urbana** terão mais dificuldade para planejar a transição.

**A base cadastral passa a ser ativo estratégico.** Cadastro imobiliário, cadastro mobiliário, georreferenciamento, notas fiscais, alvarás, licenças,

contratos administrativos, dívida ativa, informações contábeis e dados de arrecadação precisam dialogar entre si.

Em muitos municípios, esses bancos de dados existem de forma isolada. A Secretaria de Finanças possui uma informação, a Procuradoria outra, o Setor de Posturas outra, a Contabilidade outra, a Secretaria de Planejamento outra (*qualquer semelhança disso com seu Município NÃO é mera coincidência*). Esse modelo fragmentado é incompatível com a administração tributária contemporânea.

A Reforma Tributária deve impulsionar uma **agenda local de integração de dados**. Não se trata apenas de comprar sistemas. Trata-se de construir governança informacional. Quem alimenta os dados? Quem valida? Quem corrige inconsistências? Quem cruza informações? Quem responde pela segurança? **Quem transforma informação em política fiscal?**

Municípios que responderem a essas perguntas sairão da transição mais fortes. Os que não responderem continuarão tratando a arrecadação como rotina burocrática, quando ela deveria ser compreendida como função estratégica de Estado.

### **Procuradorias municipais na linha de frente**

A Reforma Tributária também altera o papel das Procuradorias municipais. Geralmente, muitas Procuradorias são acionadas de forma reativa, quando o crédito já está inscrito em dívida ativa, quando o contribuinte judicializa a cobrança ou quando surge uma demanda emergencial.

Esse modelo será insuficiente. A transição tributária exigirá Procuradorias mais preventivas, integradas às Secretarias de Finanças, Planejamento, Controle Interno e Contabilidade. **A atuação jurídica deverá começar antes do litígio, na análise normativa, na revisão de contratos, na interpretação de regras de transição, na orientação de gestores, na qualificação da dívida ativa e na defesa técnica da receita municipal.**

Também haverá impacto sobre contratos administrativos. A mudança no sistema tributário pode afetar planilhas de preços, equilíbrio econômico-financeiro, regimes de incidência, custos de fornecedores e modelagem de licitações. Municípios precisarão avaliar editais, contratos continuados, concessões, parcerias e obras públicas à luz da transição. A Lei nº 14.133/2021 já exige planejamento, matriz de riscos e maior racionalidade nas contratações. A Reforma Tributária adiciona uma camada de complexidade fiscal a esse ambiente.

Assim, a Procuradoria municipal deixa de ser apenas órgão de contencioso e passa a ser peça fundamental da governança da transição.

### **Municípios pequenos e desigualdade de capacidade institucional**

A Reforma Tributária pode produzir efeitos assimétricos entre os Municípios. Grandes cidades tendem a contar com Secretarias estruturadas, Procuradorias especializadas, sistemas próprios, equipes de tecnologia, auditores fiscais, consultorias e maior capacidade de análise de dados. Municípios pequenos, especialmente aqueles com baixa arrecadação própria e forte dependência de transferências, podem enfrentar a transição em situação de vulnerabilidade técnica.

Essa desigualdade institucional não pode ser ignorada. A uniformização do sistema tributário nacional não elimina as diferenças concretas de capacidade administrativa. Ao contrário, pode torná-las mais acentuadas.

**Um Município pequeno que não possui equipe técnica suficiente para acompanhar regulamentações, alimentar sistemas, revisar legislação, interpretar dados e dialogar com contribuintes pode se tornar dependente de soluções padronizadas, muitas vezes pouco adaptadas à sua realidade local.**

Por isso, a agenda municipalista da Reforma Tributária deve incluir cooperação intermunicipal, consórcios públicos, capacitação regional, atuação das associações de Municípios, apoio técnico de Tribunais de Contas, escolas de governo, entidades representativas e fortalecimento das Procuradorias e Secretarias de Finanças.

A transição não será apenas fiscal. Será também uma prova de maturidade federativa.

## **O orçamento municipal e a gestão do risco**

Outro ponto sensível é o planejamento orçamentário. Municípios elaboram seus planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais com base em projeções de receita. Em um ambiente de transição tributária, essas projeções se tornam mais complexas.

O gestor municipal precisará compreender a evolução das receitas durante a transição, os mecanismos de compensação, os critérios de distribuição, a substituição gradual de bases tributárias e o comportamento econômico local. Sem isso, há risco de superestimar receitas, subestimar impactos ou planejar despesas permanentes com base em premissas frágeis.

A responsabilidade fiscal exige prudência. **A Reforma Tributária não autoriza improvisos orçamentários.** Pelo contrário, impõe maior rigor técnico na estimativa de receitas e no controle de despesas.

Nesse cenário, o Controle Interno municipal também ganha relevância. Caberá aos órgãos de controle acompanhar a preparação administrativa, avaliar riscos, recomendar medidas, verificar a aderência dos sistemas, orientar gestores e prevenir falhas que possam comprometer a gestão fiscal.

## **Uma agenda mínima para os Municípios**

Diante desse cenário, é possível apontar uma **agenda mínima de preparação municipal para a Reforma Tributária.**

**Primeiro, cada Município deve realizar um diagnóstico de sua situação fiscal, legislativa, cadastral e tecnológica.** É necessário saber quais normas estão desatualizadas, quais sistemas não se comunicam, quais cadastros são inconsistentes e quais receitas próprias estão subaproveitadas.

**Segundo, é recomendável instituir um grupo de trabalho local sobre Reforma Tributária**, com participação da Procuradoria, Secretaria de Finanças, Contabilidade, Planejamento, Controle Interno, Setor de Arrecadação, Fiscalização e Tecnologia da Informação.

**Terceiro, deve-se revisar o Código Tributário Municipal e a legislação correlata, sem restringir a análise ao ISS.** O foco deve incluir IPTU, ITBI, taxas, dívida ativa, processo administrativo fiscal, cadastro, fiscalização e obrigações acessórias.

**Quarto, é indispensável modernizar cadastros e integrar bases de dados.** Sem informação confiável, não há gestão fiscal eficiente.

**Quinto, os Municípios devem capacitar seus servidores.** A Reforma Tributária não será implementada apenas por leis complementares e sistemas eletrônicos. Ela dependerá de pessoas capazes de interpretar, operar e fiscalizar o novo modelo.

**Sexto, é preciso acompanhar ativamente as normas do Comitê Gestor do IBS, da Receita Federal e das entidades municipalistas.** A regulamentação infralegal será decisiva para o funcionamento prático do sistema. O próprio Comitê Gestor do IBS abriu espaço para sugestões ao regulamento do IBS, em processo de participação de entidades representativas dos contribuintes.

**Sétimo, as Procuradorias municipais devem se preparar para novas teses, novos litígios e novos desafios contratuais.** A transição tributária afetará tanto a arrecadação quanto a despesa pública.

**Conclusão: quem não planejar, será “engolido” ainda na transição**

A Reforma Tributária não deve ser vista pelos Municípios como um evento distante, técnico ou restrito aos grandes centros econômicos. Ela é uma mudança estrutural que alcançará a rotina da administração local, a forma de arrecadar, o modo de fiscalizar, a organização dos dados, a legislação municipal, os contratos públicos e o planejamento orçamentário.

O maior erro que uma prefeitura pode cometer é esperar que a transição aconteça para depois reagir. **Em matéria tributária, a reação tardia costuma custar caro. Custa arrecadação, eficiência, segurança jurídica e capacidade de governança.**

A Reforma Tributária pode ser uma oportunidade para modernizar a administração municipal, revisar normas obsoletas, fortalecer Procuradorias, integrar sistemas, qualificar servidores e tornar a arrecadação mais inteligente. Mas também pode se transformar em fator de desorganização para Municípios que permanecerem inertes.

**O futuro fiscal dos Municípios não será definido apenas pela nova legislação nacional. Será definido, em grande medida, pela capacidade local de planejamento.**

A transição já começou. E, para os Municípios, a pior estratégia é tratá-la como se ainda estivesse distante.