

## ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 276/2025

### REFORMA TRIBUTÁRIA: A ARRECADAÇÃO DO ISS ATÉ 2026 E SUA RELEVÂNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL NA DISTRIBUIÇÃO DO IBS

#### INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132, de 2023, promoveu uma profunda transformação no sistema tributário brasileiro, especialmente na tributação sobre o consumo. A extinção dos tributos ISS, ICMS, PIS/Pasep e Cofins e a criação de novos tributos (Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), Imposto Seletivo (IS) e Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)) demandam uma reestruturação das finanças públicas, particularmente no que tange à autonomia financeira dos entes subnacionais.

Nesse contexto, o Projeto de Lei Complementar nº 108/2024 estabelece, entre outras medidas, a repartição do valor retido do IBS entre Estados, Distrito Federal e Municípios, no período de 2029 a 2077, com base em coeficientes de participação calculados a partir da receita média de referência de cada ente federado. Para os Municípios, essa receita média considera a arrecadação do ISS e da cota-parte do ICMS entre os exercícios de 2019 e 2026, corrigida pela variação nominal da arrecadação total dos Municípios.

Diante desse cenário, é imperativo que os Municípios adotem estratégias eficazes para incrementar a arrecadação do ISS até 2026, visando assegurar uma maior participação na distribuição do IBS durante a fase de transição federativa. O presente estudo propõe ações estratégicas, administrativas e normativas, especialmente adaptadas à realidade dos Municípios de pequeno porte, com estrutura administrativa reduzida.

#### 2. DESENVOLVIMENTO

A Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, instituiu uma reestruturação profunda da tributação sobre o consumo no Brasil, com repercussões diretas sobre a autonomia financeira dos entes subnacionais.

Dentre as mudanças mais significativas, destaca-se a extinção dos tributos ISS, ICMS, PIS/Pasep e Cofins, os quais serão substituídos por três novos tributos:

- **Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)**
- **Imposto Seletivo (IS)**
- **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**

A arrecadação e gestão desses novos tributos serão compartilhadas entre Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio do denominado Comitê Gestor do IBS (CG-IBS).



Conforme dispõe o art. 126 do Projeto de Lei nº 108/2024<sup>1</sup>, no período compreendido entre **1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2077**, o valor retido do IBS será repartido entre Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo a critérios específicos de proporcionalidade fiscal, com o objetivo de mitigar os efeitos da extinção do ICMS e do ISS e preservar a estabilidade orçamentária dos entes subnacionais.

A repartição desse montante ocorrerá com base em um coeficiente de participação atribuído a cada ente federado, o qual refletirá a média de sua arrecadação histórica no período anterior à plena implementação do novo sistema tributário. No caso dos Municípios, esse coeficiente será calculado com base na chamada **receita média de referência**, composta pela soma da arrecadação do ISS e da cota-parte do ICMS recebida entre os exercícios de 2019 e 2026.

Para assegurar que essa média reflita a evolução real da receita municipal ao longo do tempo, os valores arrecadados serão **corrigidos pela variação nominal da arrecadação total dos Municípios com ISS e ICMS**, até o ano de 2026. A utilização dessa correção garante que os dados utilizados no cálculo não sejam impactados por distorções inflacionárias ou variações conjunturais, conferindo maior precisão e justiça na formação do coeficiente de participação.

Com isso, Municípios que mantiverem ou ampliem sua capacidade de arrecadação durante o período-base (2019 a 2026) poderão assegurar uma maior participação no produto da arrecadação do IBS ao longo da fase de transição federativa instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

Veja que referida previsão normativa cria um incentivo direto à **eficiência arrecadatória municipal**, particularmente no que diz respeito à tributação sobre serviços, cuja performance histórica será utilizada como critério de partilha do novo tributo. Diante desse cenário, recomenda-se que as Administrações Tributárias municipais adotem um conjunto coordenado de ações estratégicas, administrativas e normativas com o objetivo de incrementar a arrecadação do ISS até 2026. Municípios de pequeno porte, que enfrentam restrições de pessoal, estrutura e recursos financeiros, devem adotar estratégias eficazes e adaptáveis à sua realidade, com o objetivo de elevar sua arrecadação e, por conseguinte, ampliar sua participação no novo modelo de repartição federativa.

Importante destacar que a apuração da participação dos Municípios no IBS se dará com base em duas receitas de referência distintas: (i) relativa ao ISS e (ii) relativa ao ICMS. No caso da antiga arrecadação com o ISS, será calculado o coeficiente de participação para fins de

---

<sup>1</sup> Art. 126. De 1º de janeiro de 2029 a 31 de dezembro de 2077, o valor retido nos termos do art. 121 será distribuído aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada período de distribuição, nos termos deste Capítulo.

§ 1º O valor de que trata este artigo será distribuído a cada ente federativo proporcionalmente ao seu coeficiente de participação, o qual corresponderá à razão entre a sua receita média de referência e a receita média de referência do conjunto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º A receita média de referência de cada ente federativo será aquela calculada nos termos do art. 127.



recebimento da parcela do IBS denominada “IBS municipal”, que corresponde à parte do tributo cuja destinação é diretamente municipal, refletindo a substituição do ISS pelo novo modelo.

Já em relação ao ICMS, a Constituição assegura que 25% da arrecadação estadual com o IBS deverá ser repassada aos Municípios, de modo que será calculado um segundo coeficiente de participação, com base na antiga cota-parte municipal do ICMS.

A seguir, apresentam-se os principais eixos de atuação recomendados, com sugestões específicas para Administrações, no que diz respeito à melhora na arrecadação do ISS até 2026.

## **1. Monitoramento Contínuo dos Contribuintes do ISS**

O monitoramento eficaz dos contribuintes é medida preventiva que contribui significativamente para a regularidade fiscal e o incremento da arrecadação municipal. Ainda que o Município disponha de equipe reduzida, é possível realizar ações de monitoramento por meio da atualização do cadastro mobiliário, com o cruzamento de dados provenientes de órgãos de registro mercantil, cartórios, conselhos profissionais e plataformas de nota fiscal eletrônica.

Mesmo sem sistemas avançados, ferramentas simples, como planilhas e bancos de dados locais, podem ser utilizadas para identificar prestadores de serviço ativos, porém não declarantes. O envio de notificações por e-mail, carta simples ou aplicativos institucionais orientando os contribuintes quanto a eventuais inconsistências ou omissões pode incentivar o recolhimento espontâneo e a autorregularização.

A formação de consórcios intermunicipais ou convênios com administrações maiores pode também viabilizar a implementação de soluções tecnológicas compartilhadas, reduzindo custos operacionais e ampliando a capacidade de monitoramento dos pequenos entes.

## **2. Programas de Conformidade Tributária**

O programa de conformidade tributária constitui uma política pública voltada à promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, mediante a adoção de medidas que incentivem a autorregularização e a cooperação entre o Fisco e os sujeitos passivos. A orientação, e não apenas a punição, deve ser o foco da administração tributária nesse eixo.

No âmbito federal, destacam-se o Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal (Confia)<sup>2</sup> e o Programa Receita Sintonia, ambos instituídos pela Receita Federal do Brasil<sup>3</sup>. O Confia, destinado a grandes contribuintes, busca fomentar o diálogo e a transparência, permitindo que as empresas submetam previamente planejamentos tributários para análise do

---

<sup>2</sup> Portaria RFB nº 417/2024.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2025/receita-federal-programa-sintonia-tecnologia-serpro?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2025/receita-federal-programa-sintonia-tecnologia-serpro?utm_source=chatgpt.com). Acesso em 12/05/2025.



Fisco, com o objetivo de prevenir litígios e promover segurança jurídica. Já o Receita Sintonia, aberto a todos os contribuintes, classifica-os com base em critérios como regularidade cadastral, cumprimento de obrigações acessórias e pontualidade no pagamento de tributos, concedendo benefícios administrativos àqueles que mantêm elevado grau de conformidade.

No âmbito do Estado de São Paulo foi implementado o Programa de Estímulo à Conformidade Tributária ("Nos Conformes"), por meio da Lei Complementar nº 1.320/2018, que simplificou a compreensão do sistema tributário, promovendo a classificação dos contribuintes em categorias que refletem seu grau de conformidade, com o intuito de orientar a atuação fiscal e oferecer tratamento diferenciado conforme o perfil de risco.

Para Municípios com estrutura administrativa modesta, é recomendável a produção de cartilhas educativas, a organização de mutirões de regularização fiscal e a implementação de medidas simples de reconhecimento ao bom contribuinte, como a emissão facilitada de certidões negativas e a concessão de prazos estendidos para obrigações acessórias.

Ao mesmo tempo, é fundamental que se adote postura firme em relação aos devedores contumazes. Recomenda-se a instituição, por meio de lei municipal, de um regime especial de fiscalização e recolhimento para contribuintes reiteradamente inadimplentes, permitindo inclusive a retenção do ISS pelo tomador de serviços, como mecanismo de reforço ao combate à evasão.

### **3. Fiscalização e Auditoria Estratégica**

Ainda que o corpo técnico fiscal de muitos Municípios seja limitado, a fiscalização seletiva e bem planejada é perfeitamente exequível. A definição de setores estratégicos para atuação prioritária, como bancos, construção civil, cartórios, academias, clínicas e serviços profissionais, permite concentrar esforços onde há maior potencial arrecadatório ou maior incidência de evasão.

O uso de segmentações por regime tributário (Simples Nacional, MEI, RPA) facilita o planejamento e execução de auditorias. A utilização do domicílio tributário eletrônico (DTE), mesmo em formato simplificado, contribui para a comunicação célere com os contribuintes, otimizando os procedimentos fiscais e permitindo a notificação digital em tempo hábil.

Além disso, deve-se dar especial atenção à recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que proíbe a dedução, da base de cálculo do ISS, dos materiais adquiridos de terceiros e utilizados em obras da construção civil<sup>4</sup>. Na ocasião, o Tribunal estabeleceu que apenas os materiais produzidos pelo próprio prestador, fora do local da obra e comercializados com incidência do ICMS, podem ser excluídos da base de cálculo do ISS. Materiais adquiridos de

---

<sup>4</sup> Agravo em Recurso Especial nº 2.486.358/SP, julgado em 13 de maio de 2024, pela Segunda Turma do STJ.



terceiros devem, necessariamente, compor essa base de cálculo, mesmo quando utilizados na prestação de serviços.

Referida decisão reforça a necessidade de os Municípios revisarem suas legislações tributárias para assegurar a correta incidência do ISS sobre o valor total dos serviços de construção civil, conforme a jurisprudência consolidada.

### **3. Conclusão**

A reforma tributária brasileira, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, representa um marco histórico e traz consigo a exigência de uma profunda reorganização administrativa e fiscal por parte dos Municípios, especialmente em razão da transição normativa que impactará as próximas décadas. Nesse contexto, mostra-se imprescindível a adoção imediata de estratégias que permitam o incremento efetivo da arrecadação do ISS até o ano de 2026, considerando que esse desempenho determinará a participação relativa de cada Município na distribuição futura do IBS, tributo que substituirá o ISS e cuja arrecadação será compartilhada entre os entes federativos por um período de cinquenta anos.

Nesse sentido, a postura proativa das Administrações municipais, constitui-se em fator decisivo para garantir não apenas a sustentabilidade financeira, mas também a preservação da autonomia fiscal dos Municípios frente às profundas mudanças promovidas pela reforma tributária em curso.

Adamantina/SP, 13 de maio de 2025.

**Lucas R. S. Delvechio**

Consultor Responsável pela Elaboração

**Antonio Moreno**

Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

