

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 367/2026

DA GESTÃO DO ISS À REPARTIÇÃO DO IBS: AS PROVIDÊNCIAS MUNICIPAIS NECESSÁRIAS EM 2026

1. INTRODUÇÃO

A reforma tributária modificará gradualmente a participação dos Municípios na arrecadação sobre o consumo. O ISS e o ICMS serão substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, cuja receita será distribuída principalmente conforme o destino da operação, observado o período de transição estabelecido pela Constituição Federal e pela legislação complementar.

Nesse processo, o ano de 2026 merece atenção especial por encerrar o período considerado para o cálculo da receita média de referência de cada ente federativo. Essa média será utilizada na distribuição de parte da arrecadação do IBS durante a transição e, para os Municípios, será formada pelos valores arrecadados com o ISS e pela cota-parte do ICMS recebida entre 2019 e 2026.

A relevância desse exercício não autoriza lançamentos sem fundamento, registros contábeis artificiais ou a instituição indiscriminada de programas de parcelamento. As providências municipais devem estar voltadas à arrecadação das receitas efetivamente devidas, à correção de falhas cadastrais e contábeis, à recuperação juridicamente viável de créditos e à preservação dos documentos necessários à futura conferência do coeficiente de participação.

Esta orientação apresenta as principais medidas que podem ser adotadas pelos Municípios até o final de 2026, com destaque para o diagnóstico da arrecadação, a fiscalização do ISS, a cobrança da dívida ativa, a conferência da cota-parte do ICMS, a conciliação dos registros contábeis e a organização das informações que serão utilizadas pelo Comitê Gestor do IBS.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A transição do ISS para o IBS

A substituição do ISS pelo IBS ocorrerá gradualmente. Até o final de 2032, os Municípios e o Distrito Federal continuarão responsáveis pela administração do ISS e deverão manter em funcionamento a fiscalização, a cobrança, os cadastros, os documentos fiscais e os sistemas necessários à arrecadação do imposto.

O ano de 2026 marca o início da fase de testes do IBS e da CBS, com alíquotas de 0,1% e 0,9%, respectivamente. Cumpridas as obrigações acessórias previstas na legislação, os contribuintes ficarão dispensados, em regra, do recolhimento financeiro desses valores. Também não haverá redução das alíquotas do ISS em 2026.



A redução do imposto municipal começará em 2029. Em comparação com as alíquotas vigentes em 31 de dezembro de 2028, a redução será de 10% em 2029, 20% em 2030, 30% em 2031 e 40% em 2032. A partir de 2033, o ISS e o ICMS serão extintos, e o IBS passará a vigorar integralmente.

REDUÇÃO GRADUAL DAS ALÍQUOTAS DO ISS

Transição do ISS para o IBS

EXERCÍCIO	PERCENTUAL DA ALÍQUOTA VIGENTE EM 31/12/2028	REDUÇÃO CORRESPONDENTE	SITUAÇÃO DO ISS
Até 2028	100%	Sem redução	Mantido integralmente
2029	90%	10%	Mantido com redução
2030	80%	20%	Mantido com redução
2031	70%	30%	Mantido com redução
2032	60%	40%	Último ano de vigência
A partir de 2033	0%	Extinção	Substituído pelo IBS

Fonte: arts. 128 e 129 do ADCT, Incluídos pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

Além da substituição dos tributos, haverá transição na forma de distribuição da receita do IBS. Entre 2029 e 2077, parte da arrecadação será retida e redistribuída conforme o coeficiente de participação calculado a partir da receita histórica de cada ente. A retenção será de 80% entre 2029 e 2032 e de 90% em 2033. A partir de 2034, esse percentual será reduzido gradualmente à razão de um quarenta e cinco avos por ano, diminuindo o peso da arrecadação histórica e ampliando a importância do destino das operações.

Paralelamente, haverá retenção complementar de 5% entre 2029 e 2077, posteriormente reduzida até 2096. Essa parcela será destinada aos entes federativos que apresentarem maior



perda relativa de participação na receita, conforme o art. 1101 da Lei Complementar n. 227/2026.

2.2. Receita média de referência e coeficiente de participação municipal

A parcela retida com fundamento na arrecadação histórica será distribuída conforme o coeficiente de participação de cada ente federativo. Esse coeficiente corresponderá à relação entre a receita média de referência do Município e a receita média de referência do conjunto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para cada Município, a receita média de referência será formada pela soma da média anual da arrecadação do ISS com a média anual da cota-parte do ICMS efetivamente creditada entre 2019 e 2026. Os valores de cada exercício serão corrigidos até 2026 conforme a variação nominal da arrecadação total dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o ICMS e o ISS.

No componente relativo ao ISS, serão considerados os valores efetivamente arrecadados no regime comum, no Simples Nacional e na cobrança de créditos inscritos ou não em dívida ativa, inclusive juros e multas. A simples realização do lançamento ou a inscrição do débito em dívida ativa não integra a média, pois a legislação considera a receita efetivamente arrecadada no período.

Quanto ao ICMS, será considerada a cota-parte efetivamente creditada pelo Estado. Por isso, o Município deve conferir os repasses recebidos e acompanhar os critérios que influenciam seu índice de participação, inclusive o valor adicionado fiscal. Esses critérios não entram diretamente na fórmula da receita média, mas podem alterar o montante recebido pelo Município durante o período de referência.

É importante distinguir os dois componentes da média. Embora a cota-parte do ICMS efetivamente creditada ao Município em 2026 integre o cálculo, os repasses deste exercício seguem o índice de participação apurado e definido no ano anterior. O índice apurado em 2026 somente será aplicado em 2027 e, por isso, não alterará a cota-parte considerada na receita média de referência. Quanto ao ISS, porém, os valores efetivamente arrecadados até o encerramento de 2026 integrarão o cálculo, devendo o Município concentrar seus maiores esforços, dentro da legalidade, para que os ingressos ocorram até 30 de dezembro, último dia com expediente bancário normal no ano.

O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços utilizará informações do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, dos balanços oficiais e de outras fontes legais empregadas de forma uniforme. Entre essas fontes poderão ser considerados os

¹ Art. 110. De 2029 a 2096, serão retidos do produto da arrecadação do IBS destinada a cada Estado e Município e ao Distrito Federal, nos termos do art. 108, após a retenção de que trata o art. 109 desta Lei Complementar:

I - de 2029 a 2077, 5% (cinco por cento); e

II - de 2078 a 2096, o percentual a que se refere o inciso I deste caput, reduzido à razão de 1/20 (um vinte avos) por ano.



valores do Simples Nacional informados pelo banco arrecadador, a cota-parte municipal informada pelo Estado e os relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Caso o ente não tenha prestado contas ou apresente informações comprovadamente inconsistentes, e não exista outra fonte legal disponível, o CGIBS poderá estimar a arrecadação conforme critérios objetivos previamente divulgados.

O coeficiente de participação deverá ser publicado pelo CGIBS até 31 de agosto de 2027, acompanhado dos valores, das fontes e dos cálculos utilizados. Caso discorde do resultado, o Município poderá apresentar contestação fundamentada no prazo de trinta dias, contado da publicação no Diário Oficial da União.

A distribuição pelo coeficiente histórico não será a única forma de participação municipal no IBS. Cada Município também receberá a parcela correspondente à sua alíquota própria, destinada conforme os critérios legais de localização da operação. Além disso, os Municípios de cada Estado compartilharão 25% da receita estadual do IBS. Essa parcela será distribuída entre eles na proporção de 80% conforme a população, 10% segundo indicadores de aprendizagem e equidade, 5% conforme indicadores ambientais e 5% em montantes iguais.

Por isso, além de preservar os dados utilizados no cálculo da receita média, o Município deverá acompanhar os novos critérios de repartição, especialmente as informações populacionais, educacionais e ambientais que poderão influenciar sua participação na parcela estadual do IBS.

2.3. Diagnóstico da arrecadação e revisão dos registros

A primeira providência recomendada é a elaboração de diagnóstico consolidado das receitas que compõem a média de referência entre 2019 e 2026. O levantamento deve separar o ISS arrecadado no regime próprio, no Simples Nacional e na cobrança de créditos inscritos ou não em dívida ativa, com identificação de principal, juros e multas, além de demonstrar os valores da cota-parte do ICMS efetivamente recebidos em cada exercício.

Os dados do sistema tributário devem ser confrontados com os registros contábeis, extratos de arrecadação, declarações enviadas ao Siconfi, balanços oficiais e informações fornecidas pelo Estado e pela União. Especial atenção deve ser dada ao Simples Nacional, mediante verificação da compatibilidade entre os repasses, os dados dos sistemas nacionais, as inscrições mobiliárias e as atividades exercidas no Município. Divergências podem indicar falhas cadastrais, segregação incorreta de atividades, omissão de receita ou recolhimento destinado a ente diverso.

Também devem ser verificados os pagamentos não apropriados, as guias recolhidas com código incorreto, os parcelamentos, os depósitos judiciais convertidos em renda, as restituições e as compensações. Eventuais correções deverão observar as normas de contabilidade aplicada ao setor público, os procedimentos do Siconfi e a documentação comprobatória correspondente.

2.4. Providências fiscais e arrecadatórias até o final de 2026



2.4.1. Fiscalização orientada por risco e autorregularização

Concluído o diagnóstico, a administração tributária deve priorizar ações com maior potencial de corrigir omissões e recuperar o ISS efetivamente devido. A seleção dos contribuintes deve observar critérios objetivos de materialidade, risco e relevância, evitando fiscalizações aleatórias ou direcionadas sem justificativa técnica.

Observadas as autorizações legais de acesso e compartilhamento, podem ser confrontadas as informações da NFS-e, das declarações municipais, do PGDAS-D, da DEFIS, das retenções na fonte, dos cadastros mobiliários e das demais bases fiscais legitimamente disponibilizadas à administração municipal. A análise deve buscar divergências entre valores declarados e recolhidos, prestadores sem inscrição, ausência de documentos fiscais, enquadramentos incorretos e falhas na retenção do imposto.

Quando a legislação local e a natureza da inconsistência permitirem, a autorregularização poderá anteceder o procedimento fiscal. A busca por arrecadação em 2026, contudo, não autoriza lançamento sem demonstração do fato gerador, antecipação indevida de vencimentos ou redução das garantias do contribuinte. A constituição do crédito deverá ser realizada por autoridade competente, mediante motivação e observância do contraditório e da ampla defesa.

2.4.2. Cobrança administrativa, dívida ativa e contencioso

O Município deve revisar os créditos vencidos com possibilidade concreta de recuperação, classificando-os conforme valor, antiguidade, situação processual e probabilidade de pagamento. Também é recomendável integrar as áreas de tributação, dívida ativa, contabilidade e procuradoria, com definição de fluxos de cobrança e encaminhamento.

Processos administrativos paralisados ou submetidos a diligências desnecessárias devem ser identificados e regularmente movimentados, sem supressão das garantias do contribuinte. Na dívida ativa, a escolha entre notificação, protesto, cobrança extrajudicial, parcelamento e execução fiscal deve considerar os requisitos legais, o valor do crédito, o custo da medida e a possibilidade de recuperação. Créditos prescritos, inexigíveis ou desprovidos dos elementos necessários não devem ser mantidos artificialmente no estoque.

Também devem ser verificados pagamentos não identificados, guias recolhidas com código incorreto, depósitos judiciais convertidos em renda e valores pendentes de apropriação. A mera conclusão do lançamento ou da cobrança não equivale à arrecadação, pois somente o ingresso efetivo poderá repercutir na receita média de referência.

2.4.3. Parcelamentos, Refis e transação tributária

A instituição de parcelamento especial, Refis ou transação tributária não deve ocorrer apenas para influenciar o futuro coeficiente do IBS. Essas medidas dependem de autorização



legal e, quando implicarem renúncia de receita, devem observar o art. 214 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o art. 314-A quando alcançarem pessoas jurídicas, além do art. 4113 do ADCT. A transação tributária deverá observar também o 5art. 171 do CTN.

Antes de conceder descontos, o Município deve avaliar o perfil da dívida, o histórico de parcelamentos e o valor esperado de recuperação. Para o cálculo da receita média de referência, somente serão considerados os pagamentos efetivamente recebidos até o final de 2026.

2.5. Limites jurídicos e riscos de uma atuação exclusivamente arrecadatória

O aprimoramento da arrecadação não autoriza aumento indevido da carga tributária, lançamento sem fundamento ou tratamento desigual entre contribuintes. O Município somente pode exigir o ISS previsto na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 116/2003 e na legislação local válida. Também não são admissíveis a antecipação de receitas futuras, o registro de valores apenas lançados, a duplicidade de informações ou a reclassificação contábil sem correspondência com a natureza da receita.

A atuação municipal deve considerar o potencial de recuperação, o custo das medidas e a segurança jurídica, evitando cobranças cujo custo seja superior ao valor recuperável. A Nota Orientativa I-015 do Guia Orientativo para Impactos Administrativos da Reforma Tributária

² Art. 14. O Poder Executivo federal enviará ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Orçamentária de 2025 com sua despesa regionalizada e apresentará detalhamento das dotações por plano orçamentário e elemento de despesa nas informações disponibilizadas em meio magnético de processamento eletrônico.

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

³ Art. 14-A. A proposição legislativa que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deverá estar acompanhada de:

I - estimativa de quantitativo de beneficiários;

II - prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos;

III - metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais;

IV - impacto previsto na redução das desigualdades regionais, se for o caso; e

V - mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III deste caput.

⁴ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

⁵ Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.



recomenda atenção à arrecadação do ISS e do ICMS até o final de 2026, mas não afasta a legalidade, a eficiência e os direitos dos contribuintes.

2.6. Plano municipal de ação e preparação para a conferência do coeficiente

Recomenda-se que o Município institua plano de ação envolvendo tributação, fiscalização, contabilidade, tesouraria, dívida ativa, procuradoria e tecnologia da informação. O plano deve definir responsáveis e prazos para consolidar os dados de 2019 a 2026, identificar divergências entre sistemas, corrigir falhas cadastrais e acompanhar créditos com possibilidade concreta de recuperação.

Devem ser preservados os relatórios de arrecadação, arquivos do Simples Nacional, demonstrativos de dívida ativa, comprovantes de repasse do ICMS, declarações do Siconfi, balanços, conciliações e memórias das retificações realizadas. Após o encerramento de 2026, recomenda-se elaborar relatório final da série histórica para conferir o coeficiente divulgado pelo CGIBS e fundamentar eventual contestação, cujo prazo será de trinta dias contado da publicação.

O Município deverá continuar administrando o ISS até sua extinção e, paralelamente, preparar sua estrutura para a fiscalização compartilhada do IBS. Medidas adotadas em 2026, como melhoria cadastral, integração entre setores, inteligência fiscal e capacitação dos servidores, devem ser incorporadas de forma permanente à administração tributária.

O plano de ação também deverá verificar a adequação do Município ao padrão nacional da NFS-e. Nos termos do art. 662, caput e § 1º, I e II, da Lei Complementar nº 214/2025, o ente deverá autorizar seus contribuintes a utilizar o emissor nacional ou, caso mantenha sistema próprio, compartilhar os documentos fiscais e as declarações eletrônicas com o Ambiente de Dados Nacional, conforme os leiautes vigentes. O descumprimento dessa obrigação poderá ocasionar a suspensão de transferências voluntárias da União, nos termos do § 7º do mesmo artigo.

3. CONCLUSÃO

O ano de 2026 encerra o período considerado para o cálculo da receita média de referência dos Municípios, formada pela arrecadação do ISS e pela cota-parte do ICMS recebida entre 2019 e 2026. Embora esse exercício não determine isoladamente o coeficiente de participação,

⁶ Art. 62. Ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios obrigados a: Produção de efeitos
§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, os Municípios e o Distrito Federal ficam obrigados, a partir de 1º de janeiro de 2026, a:

I - autorizar seus contribuintes a emitir a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica de padrão nacional (NFS-e) no ambiente nacional ou, na hipótese de possuir emissor próprio, compartilhar os documentos fiscais eletrônicos gerados, conforme leiaute padronizado, para o ambiente de dados nacional da NFS-e; e

II - compartilhar o conteúdo de outras modalidades de declaração eletrônica, conforme leiaute padronizado definido no regulamento, para o ambiente de dados nacional da NFS-e.

§ 7º O não atendimento ao disposto no caput deste artigo implicará a suspensão temporária das transferências voluntárias.



falhas de arrecadação, classificação ou registro podem afetar a participação municipal na parcela histórica do IBS.

A principal providência consiste em conciliar os dados tributários, contábeis e financeiros, verificar os valores do Simples Nacional, da dívida ativa e dos repasses estaduais e preservar a documentação correspondente. Também devem ser priorizadas fiscalizações orientadas por risco, ações de autorregularização e medidas de cobrança com possibilidade concreta de recuperação.

Essas providências devem respeitar a legalidade, os direitos dos contribuintes e a responsabilidade fiscal. Não são admissíveis lançamentos sem fundamento, registros artificiais, duplicidades ou reclassificações indevidas. Parcelamentos e benefícios somente devem ser instituídos mediante autorização legal e avaliação de seus efeitos jurídicos e financeiros.

Após o encerramento de 2026, o Município deverá elaborar relatório consolidado da série histórica e conferir o coeficiente divulgado pelo CGIBS, preparando eventual contestação dentro do prazo legal. Ao mesmo tempo, deverá manter a administração do ISS até sua extinção e preparar sua estrutura cadastral, tecnológica e fiscal para o novo modelo de arrecadação e repartição do IBS.

Adamantina/SP, 6 de agosto de 2026.

Ruan Barbosa de Moraes

Consultor Responsável pela Elaboração

Edilson Pereira de Godoy

Responsável pela Revisão e Aprovação

