


REFORMA TRIBUTÁRIA E OS MUNICÍPIOS: RISCOS E OPORTUNIDADES NO NOVO PACTO FEDERATIVO

TAX REFORM AND MUNICIPALITIES: RISKS AND OPPORTUNITIES IN THE NEW FEDERAL PACT

REFORMA TRIBUTARIA Y LOS MUNICIPIOS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN EL NUEVO PACTO FEDERAL

 <https://doi.org/10.56238/arev7n7-073>

Data de submissão: 04/06/2025

Data de publicação: 04/07/2025

Myke Oliveira Gomes

Especialista

E-mail: mykegomes@gmail.com

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 marca o início de uma profunda Reforma Tributária no Brasil, cujo objetivo central é simplificar a tributação sobre o consumo e tornar o sistema mais eficiente, transparente e equitativo. A substituição de cinco tributos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) por dois impostos – o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal – altera substancialmente a lógica de arrecadação e redistribuição de receitas no país. Este artigo analisa os potenciais impactos dessa reforma sobre os municípios brasileiros, com ênfase nas oportunidades de redistribuição regional e nos riscos fiscais e institucionais associados à transição.

O estudo utiliza uma abordagem metodológica mista, combinando análise quantitativa de projeções de repasses intergovernamentais com revisão qualitativa de literatura especializada e documentos técnicos. Os resultados demonstram que, embora a reforma favoreça municípios de regiões menos desenvolvidas por meio do critério de destino, grandes centros urbanos podem enfrentar perdas relativas em sua arrecadação própria. Além disso, a redução da autonomia tributária municipal e os desafios da transição de longo prazo (até 2078) são elementos que exigem atenção contínua.

Conclui-se que a Reforma Tributária representa uma oportunidade histórica de reequilíbrio do pacto federativo brasileiro, desde que acompanhada de mecanismos compensatórios eficazes, governança cooperativa entre os entes federativos e fortalecimento da capacidade de gestão fiscal nos municípios. A implementação da reforma deverá ser monitorada com rigor técnico e sensibilidade política para garantir que a simplificação tributária não comprometa a justiça fiscal e a equidade regional.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Municípios. Pacto Federativo.

ABSTRACT

Constitutional Amendment No. 132/2023 marks the beginning of a profound Tax Reform in Brazil, whose main objective is to simplify consumption taxation and make the system more efficient, transparent and equitable. The replacement of five taxes (PIS, COFINS, IPI, ICMS and ISS) by two taxes – the Tax on Goods and Services (IBS), which is a shared responsibility between states and municipalities, and the Contribution on Goods and Services (CBS), which is a federal responsibility – substantially changes the logic of revenue collection and redistribution in the country. This article analyzes the potential impacts of this reform on Brazilian municipalities, with an emphasis on

opportunities for regional redistribution and the fiscal and institutional risks associated with the transition.

The study uses a mixed methodological approach, combining quantitative analysis of projections of intergovernmental transfers with a qualitative review of specialized literature and technical documents. The results show that, although the reform favors municipalities in less developed regions through the destination criterion, large urban centers may face relative losses in their own revenue. In addition, the reduction in municipal tax autonomy and the challenges of the long-term transition (until 2078) are elements that require continued attention.

It is concluded that the Tax Reform represents a historic opportunity to rebalance the Brazilian federative pact, as long as it is accompanied by effective compensatory mechanisms, cooperative governance between the federative entities and strengthening of the fiscal management capacity in the municipalities. The implementation of the reform should be monitored with technical rigor and political sensitivity to ensure that tax simplification does not compromise fiscal justice and regional equity.

Keywords: Tax Reform. Municipalities. Federative Pact.

RESUMEN

La Enmienda Constitucional n.º 132/2023 marca el inicio de una profunda reforma tributaria en Brasil, cuyo principal objetivo es simplificar la tributación al consumo y hacer que el sistema sea más eficiente, transparente y equitativo. La sustitución de cinco impuestos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) por dos: el Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS), de responsabilidad compartida entre estados y municipios, y la Contribución sobre Bienes y Servicios (CBS), de responsabilidad federal, cambia sustancialmente la lógica de la recaudación y redistribución de ingresos en el país. Este artículo analiza los posibles impactos de esta reforma en los municipios brasileños, con énfasis en las oportunidades de redistribución regional y los riesgos fiscales e institucionales asociados a la transición.

El estudio utiliza un enfoque metodológico mixto, que combina el análisis cuantitativo de las proyecciones de transferencias intergubernamentales con una revisión cualitativa de literatura especializada y documentos técnicos. Los resultados muestran que, si bien la reforma favorece a los municipios de las regiones menos desarrolladas mediante el criterio de destino, los grandes centros urbanos podrían sufrir pérdidas relativas en sus propios ingresos. Además, la reducción de la autonomía tributaria municipal y los desafíos de la transición a largo plazo (hasta 2078) son elementos que requieren atención continua.

Se concluye que la Reforma Tributaria representa una oportunidad histórica para reequilibrar el pacto federativo brasileño, siempre que se acompañe de mecanismos compensatorios efectivos, una gobernanza cooperativa entre las entidades federativas y el fortalecimiento de la capacidad de gestión fiscal en los municipios. La implementación de la reforma debe supervisarse con rigor técnico y sensibilidad política para garantizar que la simplificación tributaria no comprometa la justicia fiscal ni la equidad regional.

Palabras clave: Reforma Tributaria. Municipios. Pacto Federativo.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura tributária brasileira é frequentemente citada como uma das mais complexas e disfuncionais do mundo. Caracterizada por uma multiplicidade de tributos sobre o consumo, com diferentes bases de cálculo, legislações estaduais e municipais e sobreposição de competências, o sistema atual gera insegurança jurídica, elevado custo de conformidade para contribuintes e entraves à atividade econômica. Essa complexidade afeta diretamente a governança fiscal dos entes federados, especialmente os municípios, que dependem em grande medida das transferências constitucionais para financiar políticas públicas básicas como saúde, educação e infraestrutura.

Em resposta a esse cenário, a promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, iniciou um processo de transformação significativa no modelo de arrecadação de tributos sobre o consumo. A reforma prevê a extinção de cinco tributos — PIS, COFINS, IPI (de competência federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal) — e a criação de dois novos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com arrecadação compartilhada entre estados e municípios. O novo modelo adota o princípio do destino, pelo qual os tributos são arrecadados no local do consumo e não mais na origem da produção, o que altera substancialmente a lógica distributiva das receitas públicas no país.

Esse novo arranjo institucional introduz oportunidades e ameaças no pacto federativo brasileiro. De um lado, há expectativa de maior equidade na distribuição dos recursos públicos entre os entes subnacionais, uma vez que municípios com menor capacidade de arrecadação própria poderão ser favorecidos pelo critério de destino. De outro lado, existem riscos significativos para municípios com forte presença industrial ou com economia baseada em serviços exportáveis, que podem perder receita própria com a transição do modelo. Além disso, a reforma impõe desafios operacionais e políticos, como a complexa governança do Comitê Gestor do IBS e o longo período de transição, que se estende até 2078.

Outro aspecto crítico está relacionado à autonomia fiscal dos municípios. Com o fim do ISS, principal tributo de competência municipal, e a centralização parcial da arrecadação no Comitê Gestor nacional, os municípios passam a ter menor controle sobre sua principal fonte de receita própria. Embora a Constituição assegure participação no IBS, os critérios de repartição ainda são objeto de regulamentação futura, o que gera incertezas quanto à sua efetividade e à manutenção da capacidade de planejamento orçamentário local.

Neste cenário, este artigo busca analisar os efeitos da Reforma Tributária sobre os municípios brasileiros, investigando em que medida a nova estrutura tributária fortalece ou enfraquece a autonomia fiscal municipal, e quais são os impactos esperados na redistribuição regional de recursos.

A partir de uma abordagem metodológica mista — combinando análise de dados simulados de repasses com discussões teóricas sobre federalismo fiscal — o estudo pretende contribuir para o debate público e acadêmico sobre os rumos do novo pacto federativo brasileiro.

2 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida neste artigo adota uma abordagem metodológica mista, de natureza qualitativa e quantitativa, buscando compreender os impactos da Reforma Tributária sobre os municípios brasileiros não apenas sob o ponto de vista técnico e fiscal, mas também sob a ótica do desenvolvimento local, da equidade territorial e da dignidade das populações que dependem diretamente da qualidade dos serviços públicos municipais.

2.1 PERSPECTIVA QUALITATIVA: A REALIDADE DOS TERRITÓRIOS

Inicialmente, o estudo se ancora em uma análise qualitativa fundamentada em revisão bibliográfica e documental. Foram selecionados textos legais (a exemplo da Emenda Constitucional nº 132/2023), relatórios técnicos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), do Senado Federal, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de especialistas em direito tributário e federalismo fiscal.

A literatura científica também foi utilizada para compreender o papel dos municípios na federação brasileira e sua relação com o financiamento das políticas públicas. Obras de referência como as de Arretche (2022), Rezende (2023) e Abrucio (2010) foram mobilizadas para contextualizar o debate sobre a autonomia municipal e os desafios do federalismo cooperativo no Brasil.

Essa etapa qualitativa permitiu identificar não apenas os efeitos jurídicos e institucionais da reforma, mas também seus desdobramentos sociais e políticos. Considera-se, por exemplo, que uma redução na capacidade arrecadatória de um município pode se refletir diretamente na oferta de serviços básicos à população – como a manutenção de escolas, postos de saúde, programas de assistência social, transporte público e limpeza urbana. Portanto, a análise transcende o campo técnico-fiscal e se insere no debate sobre justiça social e inclusão territorial.

2.2 PERSPECTIVA QUANTITATIVA: SIMULAÇÕES DE IMPACTO NOS REPASSES

Na segunda etapa, a abordagem quantitativa foi empregada com base em dados simulados de repasses intergovernamentais antes e depois da reforma tributária. A simulação levou em consideração o novo modelo de arrecadação com base no critério de destino, que tende a beneficiar municípios com maior população consumidora e menos capacidade de produção tributária.

Foram analisados dois conjuntos principais de dados:

- Capitais regionais selecionadas: foram escolhidas cinco capitais brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Manaus e Curitiba), representando diferentes realidades econômicas, geográficas e sociais. Nessas cidades, foram simuladas variações percentuais nos repasses federais com a adoção do IBS, comparando os cenários antes e após a reforma.
- Macrorregiões brasileiras: os dados também foram agregados por região geográfica (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), buscando compreender se a reforma atua no sentido de promover maior equidade inter-regional.

As simulações foram organizadas em tabelas comparativas e visualizadas por meio de gráficos de barras, com o intuito de tornar os dados acessíveis e evidenciar variações significativas.

2.3 ESCUTA INDIRETA E SENSIBILIDADE LOCAL

Embora este estudo não utilize entrevistas ou questionários formais, incorpora uma escuta indireta da realidade municipal por meio da análise de posicionamentos institucionais, notas técnicas, manifestações públicas de prefeitos e documentos da CNM. Essa escuta busca captar a sensibilidade dos gestores locais diante da incerteza provocada pela reforma, em especial no que diz respeito à sua autonomia para planejar, executar e sustentar políticas públicas.

Além disso, reconhece-se a diversidade do Brasil municipal, que compreende desde grandes metrópoles com orçamentos bilionários até pequenos municípios rurais com alta dependência de transferências constitucionais. A metodologia, portanto, adota um olhar plural sobre os municípios, reconhecendo sua heterogeneidade e a importância de um pacto federativo que seja, acima de tudo, justo e funcional.

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 A REFORMA TRIBUTÁRIA E A NOVA LÓGICA DE REPARTIÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 instituiu um novo modelo de tributação sobre o consumo, baseado na criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). O IBS, cuja arrecadação será compartilhada entre estados e municípios, introduz uma lógica federativa inédita: a repartição de receitas com base no critério de destino, ou seja, os tributos passarão a ser arrecadados no local do consumo e não mais onde ocorre a produção ou a prestação do serviço.

Essa mudança tem implicações significativas para o financiamento dos municípios. Cidades com alto nível de atividade econômica, tradicionalmente beneficiadas pelo critério de origem — como é o caso de São Paulo e Curitiba — tendem a perder parte relativa de sua arrecadação. Por outro lado, municípios com menor capacidade produtiva, mas com grande população consumidora — como Salvador e Manaus — poderão ser favorecidos pela redistribuição.

3.2 IMPACTO NAS CAPITAIS: GANHOS E PERDAS PROPORCIONAIS

A seguir, uma simulação com cinco capitais regionais permite observar os efeitos comparativos:

Município	Repasses Anterior (R\$ milhões)	Repasses Projetado com Reforma (R\$ milhões)	Variação (%)
São Paulo (SP)	12.000	11.500	-4,17%
Belo Horizonte (MG)	3.500	3.700	+5,71%
Salvador (BA)	4.000	4.200	+5,00%
Manaus (AM)	2.500	2.800	+12,00%
Curitiba (PR)	3.000	3.100	+3,33%

Os dados apontam para um possível desequilíbrio no curto prazo entre municípios com grande base econômica e os que concentram consumo, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. São Paulo, por exemplo, apresenta uma redução projetada de 4,17% nos repasses, o que, em valores absolutos, representa uma queda de R\$ 500 milhões.

3.3 IMPACTO REGIONAL: REDISTRIBUIÇÃO E JUSTIÇA TERRITORIAL

A redistribuição de recursos não se limita às capitais. Em escala regional, a Reforma pode representar um avanço na equidade federativa, como mostra a tabela abaixo:

Região	Repasses Antes da Reforma (R\$ bilhões)	Repasses Após Reforma (R\$ bilhões)	Variação (%)
Sudeste	180	175	-2,78%
Nordeste	120	130	+8,33%
Norte	60	68	+13,33%
Sul	90	92	+2,22%
Centro-Oeste	50	53	+6,00%

A região Norte, historicamente desfavorecida pela lógica de concentração produtiva, poderá ter aumento superior a 13% nos repasses federais, enquanto o Sudeste — especialmente São Paulo — tende a sofrer reduções relativas. O Nordeste também apresenta crescimento significativo, refletindo a importância do consumo das populações locais como critério de distribuição.

Esse movimento, se bem regulado, pode representar um passo importante rumo à justiça territorial, reduzindo desigualdades estruturais entre regiões.

3.4 RISCOS E INCERTEZAS

Apesar das oportunidades de redistribuição, a Reforma Tributária traz riscos concretos, especialmente para os municípios:

- Perda de autonomia fiscal: o fim do ISS e a centralização parcial da gestão do IBS colocam em xeque a capacidade dos municípios de definir sua política tributária local.
- Longo período de transição (50 anos): o modelo de transição progressiva até 2078 cria incertezas e limita a previsibilidade orçamentária dos gestores municipais.
- Governança do novo sistema: a atuação do Comitê Gestor do IBS — composto por representantes estaduais e municipais — ainda é incerta, sobretudo quanto à proporcionalidade de votos e à transparência das decisões.

3.5 OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS PARA OS MUNICÍPIOS

Por outro lado, os municípios poderão se beneficiar de diversos aspectos da Reforma, desde que haja participação ativa no processo de regulamentação:

- Simplificação tributária: redução da burocracia e dos litígios, com ganhos em eficiência administrativa.
- Redistribuição regional: avanço na equidade entre entes federados e fortalecimento da justiça fiscal.
- Fundo de Compensação: instrumento previsto para mitigar perdas nos municípios afetados negativamente, que dependerá de regulamentação para sua efetividade

4 CONCLUSÃO

A Reforma Tributária aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma das alterações mais profundas já realizadas no pacto federativo brasileiro desde a Constituição de 1988. Ao propor a simplificação do sistema de tributos sobre o consumo, por meio da criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a reforma objetiva reduzir distorções históricas, eliminar a guerra fiscal e tornar o ambiente tributário mais eficiente e transparente.

No entanto, a partir da análise realizada neste artigo, evidencia-se que os efeitos da reforma não serão uniformes entre os municípios. Os dados projetados indicam que municípios com economia

baseada em serviços e forte atividade produtiva, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, poderão enfrentar perdas relativas em seus repasses, com destaque para a capital paulista, cuja projeção simula uma retração de 4,17% nos valores recebidos. Em contrapartida, municípios com menor capacidade arrecadatória própria, mas com base consumidora ampla, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, tendem a ser beneficiados pela nova lógica de distribuição. Essa mudança, embora positiva do ponto de vista da equidade regional, acarreta riscos de desequilíbrio fiscal local no curto e médio prazo.

Outro aspecto que exige atenção crítica é a perda de autonomia tributária dos municípios, sobretudo com o fim do ISS. Ainda que o IBS seja compartilhado, a criação de um Comitê Gestor Nacional, com regras de governança ainda em definição, pode representar a centralização de decisões estratégicas que antes estavam sob responsabilidade exclusiva dos entes locais. A transição prevista até 2078, embora pensada para suavizar os impactos, pode dificultar a previsibilidade orçamentária, comprometer investimentos de longo prazo e fragilizar a confiança federativa, especialmente se os mecanismos compensatórios não forem suficientemente robustos e transparentes.

Apesar desses desafios, é inegável que a reforma traz também oportunidades relevantes. A unificação de tributos, a redução da complexidade e a redistribuição com base em critérios de consumo têm potencial para gerar maior justiça fiscal, reduzir litígios, melhorar o ambiente de negócios e corrigir distorções históricas do federalismo brasileiro.

Assim, o novo pacto federativo que se desenha com a Reforma Tributária exigirá mais do que ajustes legais. Será necessária uma nova postura política e institucional por parte dos municípios. Será preciso fortalecer a capacidade de planejamento, qualificar tecnicamente as administrações tributárias, participar ativamente das instâncias deliberativas e acompanhar de perto a regulamentação dos dispositivos constitucionais. A redistribuição justa dos tributos, afinal, dependerá não apenas do texto da lei, mas da capacidade de ação e mobilização dos próprios municípios.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e pacto federativo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. Nota Técnica CTAT n.º 04/2025: distribuição do IBS e o coeficiente de participação municipal. Brasília: CNM, 2025. Disponível em: <https://cnm.org.br>. Acesso em: 04 jul. 2025.

CONTÁBEIS. Reforma Tributária: municípios precisam agir para garantir participação no IBS. Portal Contábeis, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/artigos/70634/reforma-tributaria-ibs-exige-atencao-dos-municipios>. Acesso em: 04 jul. 2025.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, n. 2, p. 245–265, abr./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/10423/6989>. Acesso em: 04 jul. 2025.

FARIA, Felipe de Oliveira et al. O impacto da reforma tributária no enfraquecimento da federação brasileira e o papel dos métodos alternativos de resolução de conflitos na preservação da autonomia dos entes federados. *Revista Forense Tributária e Aduaneira*, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://revistaft.com.br/o-impacto-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 04 jul. 2025.

FERRANDES, Tarsila R. M.; SOUZA, Cristiano B. Reforma tributária e pacto federativo: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC n.º 132/2023. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 154, p. 194–213, 2024. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2174>. Acesso em: 04 jul. 2025.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Boletim de análise da Reforma Tributária. Brasília: Senado Federal, abr. 2025.

MENDES NETO, João Paulo; SCHENATO JUNIOR, Carlos Alberto. Federalismo fiscal e autonomia municipal: reflexos da reforma tributária na gestão do imposto predial e territorial urbano pelo município. *Cadernos Jurídicos (TJSP)*, São Paulo, ano 21, n. 54, p. 165–180, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos>. Acesso em: 04 jul. 2025.

PGBR – Advocacia Tributária. As incertezas da reforma tributária a seis meses da transição. PGBR Blog, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://pgbr.adv.br/as-incertezas-da-reforma-tributaria-a-seis-meses-do-inicio-da-transicao>. Acesso em: 04 jul. 2025.

PINHA ALONSO, Ricardo; SANTOS, Apoema C. F. V. D. M.; CREMONEZI, Ana Cristina. A reforma tributária promovida pela EC 132/2023 e o federalismo: impactos na política pública de agricultura familiar. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 349–374, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/816>. Acesso em: 04 jul. 2025.

REZENDE, Fernando. *Sistema tributário nacional: desafios e propostas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023.

SENADO FEDERAL. *Texto completo da Reforma Tributária. Propostas de Emenda Constitucional nº 45/2019 e nº 110/2019 unificadas na EC nº 132/2023*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 04 jul. 2025.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 423–460, 2001.