COORDENAÇÃO TÉCNICA

Adson Thiago Oliveira Silva
Silas Marcos de Santana Lopes

MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL NO BRASIL

Guia para adequação à reforma da tributação do consumo (EC 132/23)

Lumen Juris Direito

VERTEX ADVISORY

SUMÁRIO

PREFÁCIO ..... **XIX**

APRESENTAÇÃO **1**

1. A REFORMA TRIBUTÁRIA E O NOVO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO 3

2. O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL 7

2.1 RECONFIGURAÇÃO DA AUTONOMIA FISCAL MUNICIPAL 8

2.2 COMPLEXIDADE OPERACIONAL NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO 9

2.3 EXIGÊNCIA AMPLIADA DE CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E TECNOLÓGICA 9

2.4 REDEFINIÇÃO DO PAPEL INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS 10

2.5 RISCOS E OPORTUNIDADES NO PROCESSO DE ADAPTAÇÃO 10

3. OBJETIVOS DO GUIA 11

3.1 INTERPRETAR A REFORMA SOB A PERSPECTIVA MUNICIPAL 12

3.2 IDENTIFICAR RISCOS E PONTOS DE ATENÇÃO NA TRANSIÇÃO 12

3.3 ORIENTAR A ADAPTAÇÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL 12

3.4 ESTRUTURAR O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA 13

3.5 CONTRIBUIR PARA O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL 13

4. O PROGRAMA VERTEX DE MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL 14

4.1 DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL 14

4.2 ADEQUAÇÃO NORMATIVA 14

4.3 MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TECNOLÓGICA 15

4.4 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DA TRANSIÇÃO 15

PARTE I | A REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO NO BRASIL
19

CAPÍTULO 1
A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO NO BRASIL 21

1.1 ORIGEM E ESTRUTURA DO SISTEMA ANTERIOR 21
1.2 FRAGMENTAÇÃO FEDERATIVA E CUMULATIVIDADE 24
1.3 LIMITAÇÕES DO MODELO BASEADO EM ISSQN E ICMS 28
1.4 O DEBATE SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS 31

CAPÍTULO 2
A NOVA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO 37

2.1 FUNDAMENTOS DA REFORMA CONSTITUCIONAL 37
2.2 O IVA DUAL BRASILEIRO 41
2.3 PRINCÍPIOS ECONÔMICOS DO NOVO SISTEMA 44
2.4 NEUTRALIDADE, NÃO CUMULATIVIDADE E DESTINO: IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA OS MUNICÍPIOS 46

CAPÍTULO 3
ESTRUTURA NORMATIVA DA REFORMA 49

3.1 PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DA EC Nº 132/2023 49
3.2 REGULAMENTAÇÃO PELA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR E INFRALEGAL 51
3.3 PERÍODO DE TRANSIÇÃO E CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO 54
3.4 O ARCABOUÇO NORMATIVO E SUAS IMPLICAÇÕES IMEDIATAS PARA OS MUNICÍPIOS 58

PARTE II | O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO 63

CAPÍTULO 4
A POSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO NOVO ARRANJO FEDERATIVO **65**

4.1 A SINGULARIDADE DO FEDERALISMO MUNICIPAL BRASILEIRO 65
4.2 COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS 67
4.3 O FIM DO ISSQN COMO EIXO CENTRAL DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO 68
4.4 A PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL NO NOVO MODELO 71
4.5 IMPACTOS SOBRE AUTONOMIA FISCAL 75

CAPÍTULO 5
IMPACTOS FISCAIS DA REFORMA PARA OS MUNICÍPIOS **81**

5.1 MUDANÇAS NA ESTRUTURA DE ARRECADAÇÃO 81
5.2 REPARTIÇÃO DE RECEITAS 83
5.3 EFEITOS DISTRIBUTIVOS ENTRE MUNICÍPIOS 87
5.4 RISCOS FISCAIS NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO 93
5.5 MECANISMOS DE PROTEÇÃO DE RECEITA E SEUS LIMITES 97
5.5.1 A COMPENSAÇÃO SIMÉTRICA DURANTE A TRANSIÇÃO TRIBUTÁRIA (2029–2032) 97
5.5.2 A TRANSIÇÃO FEDERATIVA DE CINQUENTA ANOS (2029–2078) 99
5.5.3 O FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS (FCBF) 100
5.5.4 O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FNDR) 101
5.5.5 OS LIMITES REAIS DAS PROTEÇÕES E O ARGUMENTO CENTRAL DO GUIA 103

CAPÍTULO 6
DESAFIOS INSTITUCIONAIS DA TRANSIÇÃO **109**

6.1 ADAPTAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL 109
6.2 ADEQUAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS 111
6.3 INTEGRAÇÃO COM NOVOS SISTEMAS DE ARRECADAÇÃO 114
6.4 CAPACITAÇÃO TÉCNICA DOS QUADROS MUNICIPAIS 117

PARTE III | A NOVA ADMINISTRAÇÃO DO IBS E SEUS REFLEXOS PARA OS MUNICÍPIOS 123

CAPÍTULO 7
O COMITÊ GESTOR DO IBS: ESTRUTURA, COMPETÊNCIAS E PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL **125**

7.1 NATUREZA JURÍDICA E ESTRUTURA DO CG-IBS 126

7.2 COMPETÊNCIAS DO CG-IBS 127

7.3 A **PARTICIPAÇÃO** MUNICIPAL NO CG-IBS: OPORTUNIDADES E RISCOS 129

CAPÍTULO 8
O PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DO IBS **133**

8.1 O FIM DO PROCESSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL SOBRE SERVIÇOS 134

8.2 OS DOIS RITOS DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO IBS 135

8.3 PRAZOS, ATOS PROCESSUAIS E IMPLICAÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS 137

CAPÍTULO 9
FISCALIZAÇÃO, COBRANÇA E CONSULTA: OS NOVOS PAPÉIS MUNICIPAIS **141**

9.1 O MODELO DE FISCALIZAÇÃO COMPARTILHADA: TITULAR E COTITULAR 142

9.2 O INCENTIVO ECONÔMICO AO ESFORÇO FISCAL MUNICIPAL 144

9.3 COBRANÇA ADMINISTRATIVA E O PAPEL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS 145

9.4 CONSULTA TRIBUTÁRIA NO NOVO SISTEMA 147

9.5 CONTROLE EXTERNO E ADEQUAÇÃO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS À REFORMA 148

PARTE IV | ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL 151

CAPÍTULO 10
O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL DIANTE DA REFORMA **153**

10.1 ESTRUTURA TÍPICA DOS CÓDIGOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS 153

10.2 DISPOSITIVOS POTENCIALMENTE AFETADOS PELA REFORMA 155

10.3 NECESSIDADE DE REVISÃO NORMATIVA 158

10.4 OUTROS TRIBUTOS MUNICIPAIS AFETADOS PELA EC Nº 132/2023 160

10.5 ATUALIZAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU POR ATO DO PODER EXECUTIVO 160

10.6 A CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO E DE SEGURANÇA PÚBLICA (COSISP) 161

10.7 OUTROS IMPACTOS INDIRETOS RELEVANTES 162

CAPÍTULO 11
HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA COM O NOVO SISTEMA **165**

11.1 REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DO ISSQN 165

11.2 ATUALIZAÇÃO DE NORMAS PROCEDIMENTAIS 167

11.3 INTEGRAÇÃO COM O NOVO REGIME DE TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO 170

11.4 SEGURANÇA JURÍDICA E COERÊNCIA NORMATIVA 172

CAPÍTULO 12
MODELOS DE MODERNIZAÇÃO LEGISLATIVA **177**

12.1 DIRETRIZES PARA ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL 177

12.2 ESTRUTURA DE LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR AO CTM 179

12.3 BOAS PRÁTICAS DE REDAÇÃO NORMATIVA TRIBUTÁRIA 181

12.4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COMPARADA 184

PARTE V | MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL 189

CAPÍTULO 13
ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL 191

13.1 ORGANIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS / FAZENDA..... 191
13.2 FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DA ARRECADAÇÃO 193
13.3 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO TRIBUTÁRIA..... 195

CAPÍTULO 14
GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA 199

14.1 PLANEJAMENTO FISCAL MUNICIPAL..... 199
14.2 INTELIGÊNCIA FISCAL E ANÁLISE DE DADOS..... 201
14.3 GESTÃO DE RISCOS TRIBUTÁRIOS..... 205
14.4 TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*..... 208

CAPÍTULO 15
CAPACITAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA..... 213

15.1 FORMAÇÃO TÉCNICA DE AUDITORES E GESTORES 213
15.2 INTEGRAÇÃO COM NOVAS PLATAFORMAS DIGITAIS..... 215
15.3 COOPERAÇÃO FEDERATIVA E COMPARTILHAMENTO DE SOLUÇÕES..... 218

PARTE VI | ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL 221

CAPÍTULO 16
DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL: O ÍNDICE VERTEX DE MATURIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL (IVMTM) **223**

16.1 A TESE VERTEX: DIAGNÓSTICO ANTES DE PRESCRIÇÃO 223
16.2 O IVMTM: METODOLOGIA E DIMENSÕES 224
16.2.1 FILIAÇÃO METODOLÓGICA 224
16.2.2 CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DO IVMTM 225
16.2.3 O ÍNDICE VERTEX DE MATURIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL (IVMTM) ... 226
DIMENSÃO NORMATIVA 228
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA 228
DIMENSÃO TECNOLÓGICA 229
DIMENSÃO DE GOVERNANÇA 229
16.3 ESCALA DE MATURIDADE E PROCESSO DE AVALIAÇÃO 230
16.4 IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES 232

CAPÍTULO 17
PLANO DE MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL **235**

17.1 ESTRUTURA DE UM PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO 235
17.2 ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO 235
17.3 GESTÃO DA TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL 236

CAPÍTULO 18
INSTRUMENTOS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO **239**

18.1 COOPERAÇÃO FEDERATIVA 240
18.1.1 O PAPEL DO CG-IBS E DA RECEITA FEDERAL NO APOIO AOS MUNICÍPIOS 241
18.1.2 COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS 242
18.1.3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PARA A MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA ... 243
18.1.4 O PAPEL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS 245

18.2 PARCERIAS INSTITUCIONAIS 246
18.2.1 UNIVERSIDADES E ESCOLAS DE GOVERNO 247
18.2.2 CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS EM TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL 247
18.2.3 TERCEIRO SETOR E ORGANIZAÇÕES DE PESQUISA 249
18.3 USO DE TECNOLOGIA NA GESTÃO TRIBUTÁRIA 250
18.3.1 SISTEMAS DE GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: REQUISITOS DO NOVO AMBIENTE 251
18.3.2 ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA POR PORTE MUNICIPAL 252
18.3.3 SOLUÇÕES EM NUVEM E MODELOS SAAS PARA MUNICÍPIOS MENORES 253
18.3.4 GOVERNANÇA E QUALIDADE DE DADOS COMO PRÉ-CONDIÇÃO TECNOLÓGICA 254
18.4 GESTÃO DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL 256
18.4.1 LIDERANÇA COMO CONDIÇÃO DE SUCESSO 258
18.4.2 COMUNICAÇÃO INTERNA E ENGAJAMENTO DAS EQUIPES 259
18.4.3 GESTÃO DE RESISTÊNCIAS E CRIAÇÃO DE INCENTIVOS 259
18.4.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE MUDANÇA 260

PARTE VII | FINANCIAMENTO DA MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL 263

CAPÍTULO 19
O DESAFIO DO FINANCIAMENTO DA ADAPTAÇÃO À REFORMA **265**

19.1 CUSTO INSTITUCIONAL DA TRANSIÇÃO 266
19.2 ASSIMETRIA DE CAPACIDADES FISCAIS ENTRE MUNICÍPIOS 269
19.3 LACUNA ENTRE O DESENHO NORMATIVO E A CAPACIDADE DE EXECUÇÃO ... 271
19.4 RISCO DE ATRASO OU ADAPTAÇÃO INCOMPLETA 273

CAPÍTULO 20
INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS E SUAS LIMITAÇÕES **277**

20.1 PMAT / BNDES: ESTRUTURA, MODALIDADES E LIMITAÇÕES ATUAIS 277
20.2 PROFISCO III / BID: FINANCIAMENTO EXTERNO COM FOCO NA REFORMA TRIBUTÁRIA 280
20.3 BNDES FINEM: APLICAÇÃO DIRETA E RESTRIÇÕES DE ESCALA 283
20.4 BANCOS REGIONAIS: POTENCIAL LATENTE E CONDIÇÕES DE ATIVAÇÃO ... 284
20.5 RESOLUÇÃO Nº 43/2001 DO SENADO FEDERAL: LIMITES E ENTRAVES 286

CAPÍTULO 21
CAMINHOS PARA VIABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA MODERNIZAÇÃO **291**

21.1 NECESSIDADE DE LINHAS ESPECÍFICAS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA ... 291
21.2 SIMPLIFICAÇÃO PROCEDIMENTAL 294
21.3 ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE MODERNIZAÇÃO COMO ATIVOS FINANCIÁVEIS 296
21.4 MODELAGENS COOPERATIVAS 297

CONCLUSÃO
O FUTURO DA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL **303**

O NOVO EQUILÍBRIO FEDERATIVO 303
O QUE ESTE GUIA BUSCOU FAZER 305
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA OS MUNICÍPIOS 307
O ARGUMENTO DA URGÊNCIA: POR QUE 2026 NÃO PODE SER O ANO DA ESPERA 310

A MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL 312

UMA PALAVRA FINAL: O INTERVALO ENTRE A NORMA E A REALIDADE 313

ANEXOS

ANEXO I: PERFIS-TIPO MUNICIPAIS: DIAGNÓSTICO QUANTITATIVO 321

ANEXO II: MAPA DE RISCOS DA REFORMA POR PERFIL MUNICIPAL 327

ANEXO III: ÍNDICE VERTEX DE MATURIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL (IVMTM) 331

ANEXO IV: POR ONDE COMEÇAR: AÇÕES IMEDIATAS PARA GESTORES MUNICIPAIS 341

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 347