

OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS NA FISCALIZAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS APÓS A REFORMA TRIBUTÁRIA

Roberto Alves Ribeiro¹

Graduado em Direito - Uniovet

Graduado em Ciências Contábeis - UNC

MBA em auditoria e inovação no setor público - FEA/USP

Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal - UNINTER

Curso técnico em Gestão Pública com ênfase em Administração Municipal - UFPR

Auditor de Controle Externo - TCEPR

Coordenador de Auditorias - TCEPR

RESUMO

A fiscalização dos impostos sobre serviços enfrenta novos desafios no contexto da Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025. Este estudo analisa os impactos dessas mudanças no processo de fiscalização tributária nos municípios, com foco no Município de Curitiba, avaliando os desafios das administrações locais frente à centralização da arrecadação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) por meio do Comitê Gestor do referido imposto. Adota-se como metodologia a realização de uma pesquisa qualitativa e exploratória, com abordagem bibliográfica, documental e aplicação de questionário à Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento de Curitiba. Os resultados revelam que o novo modelo do sistema tributário pode representar avanços em padronização e eficiência arrecadatória. No entanto, ele também suscita incertezas quanto à adaptação legislativa municipal, à integração com o Fisco estadual e à operacionalização de sistemas tecnológicos nacionais, especialmente devido à dependência de regulamentações externas e à falta de definição clara dos papéis entre os entes federativos. Conclui-se, portanto, que a transição para o novo sistema exigirá reestruturações administrativas e normativas no âmbito municipal, bem como aprimoramento nos mecanismos de controle e compartilhamento de dados entre as esferas de governo, com ênfase em soluções tecnológicas e na colaboração entre os entes federativos.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma Tributária. IBS. Fiscalização. Desafios. Municípios.

¹ Contato: roberto.ribeiro@tce.pr.gov.br

ABSTRACT

The inspection of taxes on services faces new challenges in the context of the Tax Reform, instituted by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025. This study analyzes the impacts of these changes on the tax inspection process in municipalities, focusing on the Municipality of Curitiba, evaluating the challenges of local administrations in the face of the centralization of the collection of the Tax on Goods and Services (IBS) through the Management Committee of said tax. The methodology adopted is to carry out a qualitative and exploratory research, with a bibliographic and documentary approach and the application of a questionnaire to the Municipal Secretariat of Planning, Finance and Budget of Curitiba. The results reveal that the new model of the tax system can represent advances in standardization and collection efficiency. However, it also raises uncertainties regarding municipal legislative adaptation, integration with state tax authorities and the operationalization of national technological systems, especially due to dependence on external regulations and the lack of clear definition of roles between federative entities. It is therefore concluded that the transition to the new system will require administrative and regulatory restructuring at the municipal level, as well as improvements in control mechanisms and data sharing between spheres of government, with an emphasis on technological solutions and collaboration between federative entities.

KEYWORDS

Tax Reform. IBS. Inspection. Challenges. Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

A alteração promovida no sistema tributário nacional pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, regulamentada em partes pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, trouxe novas disposições sobre a tributação do imposto sobre serviços, notadamente sobre o processo administrativo de fiscalização desse imposto, que deverão ser implementadas nos próximos anos em substituição às atuais regras aplicadas pelos fiscos municipais.

Para este trabalho, o processo administrativo fiscal se conceitua como uma atividade estatal vinculada de fiscalização que visa incentivar os contribuintes a cumprirem suas obrigações tributárias, por meio da identificação e punição dos maus pagadores na exata medida das sanções legalmente previstas (Alexandre, 2024, p. 657).

Sob essa perspectiva, é essencial identificar os desafios dos municípios para adequar suas legislações e estruturas tributárias às novas regras de fiscalização do imposto sobre serviços, definidas pela Reforma Tributária (Peixoto, 2024, p. 35).

Assim, por meio do presente estudo, buscou-se compreender quais são os desafios existentes na adequação das legislações e estruturas tributárias dos entes municipais às novas regras estabelecidas pelo novo sistema tributário para o controle tributário sobre do imposto sobre serviços.

Para o alcance desse objetivo, foram empregados esforços para apurar os principais desafios dos entes municipais, para atualizar as suas legislações que regulamentam o imposto sobre serviços e adequar suas estruturas tributárias às novas possibilidades de fiscalização desse imposto.

A avaliação também visou demonstrar se as novas possibilidades de fiscalização trazidas pela reforma possuem condições de implementação pelos municípios nos próximos anos.

A supervisão tributária sobre os impostos é essencial para assegurar a constituição dos créditos tributários, sendo indispensável a atuação do Fisco municipal para promover a justiça fiscal na cobrança dos impostos sobre serviços.

Nesse contexto, a Reforma Tributária veio contribuir para modernizar o sistema tributário brasileiro, reduzir a carga tributária, simplificar a legislação e aumentar as possibilidades de atuação conjunta entre os entes estaduais e municipais nas atividades fiscalizatórias dos tributos sobre serviços.

A pesquisa, de caráter exploratório e qualitativo (Gil, 2012, p. 27), adotou o método indutivo para avaliar os desafios dos governos municipais na fiscalização do IBS, utilizando o Município de Curitiba como referência, devido à sua relevância econômica e administrativa e por possuir uma gestão pública inovadora, o que viabiliza a análise sobre como um ente municipal com alta maturidade administrativa está lidando com as mudanças na legislação tributária.

Foram empregadas técnicas bibliográficas e documentais, com análise de legislações, doutrina e dados oficiais, além de um questionário, estruturado com 14 perguntas, sendo 12 abertas e 2 fechadas, organizadas em 3 categorias temáticas.

O bloco 1 do questionário visou coletar a unidade administrativa, o nome e a função do respondente, a partir de duas perguntas abertas. Já o bloco 2 do questionário abordou aspectos relacionados ao arcabouço normativo tributário do Município de Curitiba e os respectivos desafios para a adequação ao novo sistema tributário nacional, a partir de quatro questões, das quais uma era fechada e três eram abertas.

Por fim, o bloco 3 do questionário focou na verificação dos desafios da estrutura de fiscalização tributária da capital paranaense frente às novas regras trazidas pela Reforma Tributária, com base em oito questões, das quais uma era fechada e sete eram abertas.

O questionário foi aplicado à Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento do Município de Curitiba, por meio de um Pedido de Acesso à Informação,

protocolado no dia 30 de março de 2025 sob n.º 00-012733/2025, sendo respondido no dia 29 de maio de 2025 por um Auditor Fiscal de Tributos do Município de Curitiba.

As respostas foram organizadas em categorias temáticas e analisadas qualitativamente em conjunto com o referencial teórico, servindo como subsídios para a identificação de desafios e a proposição de soluções práticas, com possibilidade de aplicação a outros municípios.

O estudo se propõe a contribuir com a exposição dos principais desafios que serão enfrentados pelos entes municipais na regulamentação e estruturação da fiscalização do imposto sobre serviços, a partir do novo regramento tributário nacional, subsidiando eventuais análises sobre esse assunto, que serão necessárias nesse processo de transição.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS PELA REFORMA TRIBUTÁRIA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu originalmente um modelo de tributação do consumo compartilhado entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios. Nessa divisão, a União possuía a competência para instituir e cobrar o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) e as Contribuições destinadas à manutenção da seguridade social (COFINS, PIS). Já aos Estados foi reservada a competência de instituição do ICMS e os Municípios ficaram com a prerrogativa de instituição do ISS, cabendo ao Distrito Federal (DF) instituir tanto o ICMS como o ISS (Alexandre; Arruda, 2024, p. 15).

Essa divisão tripartite de competências gerou um arcabouço normativo amplo e complexo, compostos pelas legislações nacionais e pelas legislações de 27 estados e do DF, além das leis dos 5.570 municípios do país, gerando um custo alto para os contribuintes na tentativa de não infringir esse emaranhado de regras fiscais na execução de suas atividades econômicas (Alexandre; Arruda, 2024, p. 15).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 45/2019 deu início às discussões sobre a reforma do sistema tributário nacional, que veio a se confirmar com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 132/2023.

Essa etapa do novo sistema tributário focou nos tributos sobre o consumo, atrelados a aquisição de bens e serviços, criando um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para unificar os impostos sobre o consumo, dividindo-o em duas partes: uma para tributos estaduais e municipais, e outra para os federais (Guerra, 2024, p. 10).

A solução técnica mais indicada seria a instituição de apenas um único Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) de competência da União, arrecadado de forma partilhada com os demais entes federados (Alexandre, 2024, p. 864).

Contudo, dada que essa solução implicaria na perda da gerência dos estados sobre uma das suas principais fontes de recursos (ICMS), o modelo adotado pela EC nº 132/2023 foi o IVA dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a qual compete à União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), criado por lei federal, mas com competência dividida entre estados, municípios e Distrito Federal (Alexandre; Arruda, 2024, p. 53).

Na prática, o IVA dual adotado pela Reforma Tributária brasileira não difere muito do IVA único, dada a necessidade de a CBS e o futuro imposto sobre bens e serviços possuírem a mesma estrutura em seus principais aspectos, possibilitando assim a utilização da mesma base de cálculo pelos contribuintes para apuração desses tributos, observadas as respectivas alíquotas de cada um (Alexandre; Arruda, 2024, p. 7).

Essa nova forma de tributação do consumo também fez adequações no IPI, mantendo esse imposto somente para assegurar a competitividade dos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus. Também criou o Imposto Seletivo (IS), de competência federal e arrecadação partilhada entre todos os entes, com função predominantemente extrafiscal, destinado a desestimular o consumo de determinados produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente (Alexandre; Arruda, 2024, p. 18).

Uma das principais alterações promovidas pela EC nº 132/2023 no sistema tributário nacional está relacionada à competência para cobrança do imposto sobre o consumo, que terá como regra geral o local onde o serviço foi prestado ou o produto foi consumido, adotando o princípio do destino (Peixoto, 2024, p. 35).

Os municípios devem ficar atentos às regras de transição previstas na Reforma Tributária, para se protegerem de futuras perdas com o ISS devido à implementação do IBS (Bremaeker, 2024, p. 9).

Um ponto decisivo nesse processo é a necessidade de aumento na arrecadação do ISS no período definido por Lei Complementar Federal. Isso pode ser feito não apenas por meio do aumento das alíquotas, mas também por uma fiscalização mais eficaz (Bremaeker, 2024, p. 9).

A implementação do IBS será importante para a melhoria do sistema fiscal e, por consequência, para destravar pontos burocráticos prejudiciais à economia (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

A unificação de tributos sobre consumo torna o sistema mais simples e transparente, libertando as empresas da confusão gerada pela diversidade de impostos, alíquotas e legislações variáveis entre estados e municípios (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

Outro fator que necessitará ser considerado são as futuras disposições sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício IBS e sobre

a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do referido imposto, as quais são objeto do Projeto de Lei Complementar nº 108/2024, que está em discussão no Congresso Nacional.

2.2 IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS)

Dando sequência às alterações legislativas relacionadas à Reforma Tributária iniciada pela EC nº 132/2023, foi aprovada a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 (LC nº 214/25), a qual promoveu a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A citada legislação ratificou o compartilhamento da competência entre os estados, o distrito federal e os municípios sobre o IBS, e definiu aspectos importantes em relação à incidência, ao fato gerador, ao local da operação, à base de cálculo, e às alíquotas.

Quanto à incidência, o novo tributo será aplicado sobre operações onerosas com bens ou serviços, como compra e venda, locação, licenciamento, cessão, entre outros, e sobre operações não onerosas ou que apresentem valor inferior ao praticado pelo mercado, como fornecimento de brindes, bonificações ou transações entre partes relacionadas.

Em relação ao fato gerador, foi definido que ocorre no momento do fornecimento de bens ou serviços, com regras específicas para transporte, pagamento antecipado, serviços contínuos e serviços prestados à administração pública.

O local da operação é um aspecto imprescindível para definição de qual jurisdição, seja Estado ou Município, é a competência para cobrar o imposto, refletindo também nas alíquotas que serão aplicadas. A LC nº 214/25 definiu que o local da operação para bens móveis é o ponto de entrega ou destino em vendas pela internet.

Já em relação aos bens imóveis e serviços relacionados, o local é onde o imóvel está localizado. Quanto aos serviços, a regra geral é o local onde são prestados, com algumas exceções relacionadas ao transporte de passageiros, à comunicação, energia elétrica e gás.

No que se refere à base de cálculo, o IBS é apurado considerando o valor da operação, mais os juros, encargos e outros tributos, ou o valor de mercado em casos como operações entre partes relacionadas.

As alíquotas do tributo sobre bens e serviços serão fixadas por cada ente federativo (Estados, Municípios e Distrito Federal), existindo a possibilidade de os entes adotarem uma alíquota de referência definida pelo Senado Federal. A alíquota total para cada operação (aquisição de bem ou serviço) considerará a soma das alíquotas do Estado e do Ente Municipal que integrem o local da ocorrência da respectiva operação.

Em relação às alíquotas, a LC nº 214/25 traz uma diferenciação no que concerne

às compras governamentais, estabelecendo alíquotas reduzidas do IBS para aquisições da administração pública.

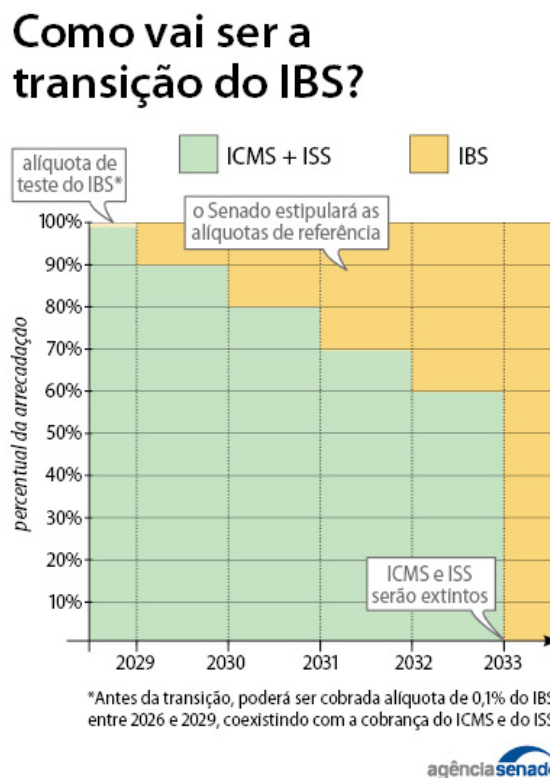
Nesse cenário, a arrecadação do futuro imposto será destinada ao ente contratante (União, Estado, Município ou Distrito Federal), zerando as alíquotas dos outros entes e ajustando a do contratante para igualar à soma original após a redução.

2.3 TRANSIÇÃO DO ISS PARA O IBS

Com as mudanças no imposto sobre serviços, a Reforma Tributária criou um regime de transição para minimizar impactos nos entes federados e contribuintes, evitando aumento da carga tributária ou perdas de receita. Em relação aos contribuintes, o intuito é que a transição para o novo tributo seja mais célere, com duração prevista de 7 anos, iniciando em 2026 e concluída em 2033 com o fim do ICMS e ISS, evitando assim que haja um período longo de dois sistemas de tributação (Alexandre; Arruda, 2024, p. 137/138).

Para os entes federados, o período estimado de transição é de 48 anos, um período mais longo que visa assegurar que os níveis atuais de distribuição da arrecadação do IBS sejam mantidos (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

Figura 1: Transição IBS



Fonte: SENADO FEDERAL, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/novos-tributos-comecam-a-ser-testados-em-2026-e-transicao-vai-ate-2033>.

A Figura 1 extraída da página do Senado Federal (2024), demonstra a linha do tempo da transição no que se refere ao aumento das alíquotas do IBS em relação ao ISS e ICMS, até que estes tributos sejam extintos.

Durante o período de transição, a cobrança do futuro tributo sobre bens e serviços começará com uma alíquota estadual de 0,1% sobre os fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2026, conforme definido pelo art. 343 da LC 214/25.

Nesse período, a arrecadação do referido imposto não será objeto de vinculações, repartições e destinações previstas na Constituição Federal de 1988, pois será alocada integralmente para o financiamento da estrutura de gestão e para a composição do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS.

Ademais, o total recolhido do IBS em 2026 poderá ser compensado pelos contribuintes com o valor devido de outras contribuições federais (como as Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e para o Programa de Integração Social - PIS) no mesmo período de apuração. Caso não haja débitos suficientes, o valor poderá ser compensado com outros tributos federais ou ressarcido em até 60 dias mediante requerimento, conforme definido pelos art. 348, II, da LC 214/25.

Estarão dispensados do recolhimento do novo tributo sobre bens e serviços em 2026 os contribuintes que atenderem às obrigações acessórias previstas na legislação, contudo não estarão dispensados do pagamento integral do PIS e da COFINS.

No período de 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2028, o novo imposto terá alíquotas estadual e municipal de 0,05% para cada ente, conforme o art. 344 da LC 214/25. Essas alíquotas poderão ser reduzidas em operações sujeitas a regimes diferenciados de tributação.

Outro ponto importante trazido pela LC 214/25 diz respeito a fixação anual, a partir de 2027, de alíquotas de referência do IBS pelo Senado Federal. Essa fixação ocorrerá até 2033, e levará em consideração a receita de referência e estimativas de receita deste imposto, devendo o cálculo ser realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O grupo gestor do IBS e o Poder Executivo Federal definirão a metodologia para o cálculo das alíquotas, com validação do TCU.

Nesse período, será aplicado um redutor sobre as alíquotas do IBS em operações contratadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas, calculado com base em estimativas de receita deste e de outros tributos, conforme definido pelo art. 370 da LC 214/25.

A partir de 2034, as alíquotas de referência do IBS serão iguais às de 2033, sujeitas a ajustes, como reduções, se a receita ultrapassar tetos de referência.

Nesse contexto, a LC 214/25 estabelece uma transição gradual do ISS para o novo imposto sobre bens e serviços, com alíquotas iniciais reduzidas em 2026, mecanismos de compensação e ajustes anuais a partir de 2027 para equilibrar a arrecadação durante a implementação.

2.4 PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

O procedimento administrativo fiscal referente ao ISS é de competência dos entes municipais e do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 156, III, da Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar 116/2003.

Essa competência, somada às prerrogativas e deveres previstos na Constituição Federal de 1988, no Código Tributário Nacional e nas leis municipais para assegurar a regularidade dos pagamentos de impostos pelos contribuintes, demandou a estruturação das administrações tributárias municipais com equipamentos e servidores de carreira específica para fiscalização desses tributos (Sabbag, 2024, p. 1620).

Esse cenário também motivou a estruturação de normativas municipais, legais e infralegais, para organizar os trabalhos de controle sobre os tributos municipais, num contexto de competência exclusiva para o exercício de suas capacidades tributárias sobre os impostos municipais, incluindo o ISS.

Com o advento da Reforma Tributária, o processo administrativo fiscal relacionado ao IBS, incluindo sua fiscalização, passará nos próximos anos a ser de competência das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, contudo, a legislação que regulamenta esse processo será de caráter nacional (Alexandre; Arruda, 2024, p. 107/108).

Um dos impactos das mudanças tributárias ocorrerá na forma como os fiscos municipais atuam nas fiscalizações dos seus impostos sobre serviços, haja vista que a atual realidade legislativa possibilita novas opções de controles tributários, que podem aumentar a efetividade da arrecadação municipal.

Nesse sentido, a LC 214/25 (art. 325) prevê que as autoridades podem compartilhar provas e fundamentações de lançamentos de ofício entre si, registrando fiscalizações em um ambiente gerido pelo Comitê Gestor do IBS (CGIBS).

Outro impacto será em relação à legislação a ser observada na execução dos processos administrativos fiscais, que, a partir da reforma, devem observar uma única legislação nacional, conforme regulamentação do Comitê Gestor, à luz do disposto no art. 480 da LC 214/25.

Contudo, cabe destacar que o art. 324, II, da LC 214/25 preservou a competência das autoridades fiscais integrantes das administrações tributárias municipais para a fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias relacionadas ao IBS.

O art. 326 da LC 214/25 traz a possibilidade de celebração de convênio com objetivo de delegação recíproca da competência para atuação nos processos fiscais de pequeno valor entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e as administrações tributárias dos entes estaduais e municipais, ampliando o leque de atuação na fiscalização do IBS pelos municípios.

Uma alternativa prevista nos artigos 338 e seguintes da LC 214/25 para os fiscos municipais em relação ao futuro tributo de bens e serviços é a possibilidade de adoção do Regime Especial de Fiscalização (REF) em situações como embaraço ou resistência à atuação do Fisco, prática reiterada de infrações ou crimes tributários, envolvendo medidas como supervisão tributária contínua, redução de prazos de recolhimento e controle eletrônico das operações.

Para tanto, o REF deverá conter fundamentação detalhada em relatório circunstanciado elaborado pela autoridade fiscal responsável. Essa possibilidade é mais um mecanismo para assegurar o cumprimento das obrigações do IBS e a efetividade do controle tributário.

A Reforma Tributária também introduziu o sistema de Recolhimento na Liquidação Financeira (*Split Payment*), regulamentado pelo art. 31 e seguintes da LC nº 214/25, que obriga os prestadores de serviços de pagamentos eletrônicos e as instituições operadoras de sistema de pagamentos a segregar e recolher o IBS no momento da realização da liquidação financeira das transações (Alexandre; Arruda, 2024, p. 89).

Esse mecanismo de integração das operações comerciais e os sistemas de pagamento é uma ferramenta importante para assegurar a efetividade da arrecadação tributária.

Nesse contexto, além das adaptações atinentes ao próprio futuro imposto em relação ao ISS, as administrações tributárias locais necessitarão se adaptar as novas disposições trazidas pela Reforma Tributária, para não haver prejuízo na arrecadação dos impostos.

2.5 COMITÊ GESTOR DO IBS

A LC 214/25 criou, provisoriamente até 31/12/2025, o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), até que seja aprovada a Lei Complementar Federal, que está em discussão no Congresso Nacional (PLP 108/24).

O CGIBS tem como objetivo a administração do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), contando, para tanto, independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, não estando vinculado ou subordinado a outros órgãos públicos, assegurando sua autonomia (Alexandre; Arruda, 2024, p. 110).

O art. 156-B da Constituição Federal de 1988 assim dispõe das competências administrativas dessa nova estrutura tributária:

Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:

- I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;
- II - arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - decidir o contencioso administrativo.

Essas competências visam assegurar que o órgão gestor tenha as condições necessárias para gerenciar o compartilhamento de competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, Alexandre (2024, p. 910) assim assevera:

Boa parte desse poder compartilhado entre Estados, Distrito Federal e Municípios será exercido no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, previsto no art. 156-B da Constituição Federal, através de competências de natureza administrativas, e não político-legislativas, mas fundamentais para a definição dos contornos do tributo.

Portanto, eventuais demandas judiciais sobre IBS envolvendo a relação entre os entes estaduais e municipais ou entre esses entes e o CGIBS deverão ser dirimidas pelo Poder Judiciário (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

Buscando um equilíbrio na sua composição entre os representantes dos entes estaduais e municipais para o exercício desse poder compartilhado, o Conselho Superior do organismo gestor, o qual é a instância máxima de decisão, é formado por 27 representantes dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelos governadores, e 27 representantes dos Municípios e do Distrito Federal, escolhidos por eleição democrática que considera o voto igualitário e o voto ponderado pela população (Alexandre, 2024, p. 911).

O CGIBS possui um papel central na definição de normas que regem o procedimento administrativo fiscal, incluindo aspectos relacionados ao controle tributário e à gestão dos créditos tributários relacionados ao IBS.

Conforme prevê o art. 480, § 5º da LC nº 214/25, cabe à nova estrutura de gestão estabelecer o regulamento único do IBS, com a definição de regras uniformes de conformidade tributária, orientação, autorregularização e tratamento diferenciado para contribuintes que participem de programas de conformidade atinentes ao referido imposto.

Compete também ao CGIBS a definição de regulamentação da aplicação do Regime Especial de Fiscalização (REF) em relação ao futuro tributo de bens e serviços, conforme disposto pelo art. 340, II, da LC 214/25.

2.6 AÇÕES ADOTADAS PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA PARA ADEQUAR SUAS NORMAS TRIBUTÁRIAS E SUA ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO

Em relação ao aspecto normativo, a pesquisa evidencia que existe uma regulamentação relativamente robusta para o ISS disponível na página de legislação tributária do Município de Curitiba, composta por leis, portarias, regulamentações e decretos que regulam procedimentos e temáticas deste imposto, demonstrando o esforço da municipalidade no sentido de respaldar os procedimentos fiscais.

Quanto à necessidade de atualização normativa devido à promulgação da LC nº 214/25, constatou-se que as adequações do Fisco Municipal curitibano serão implementadas após a aprovação de um Regulamento do IBS previsto na nova legislação tributária nacional pelo Comitê Gestor do referido imposto, destacando-se que a instalação e o funcionamento desse órgão gestor são objetos de discussão judicial ainda pendente de decisão.

No que concerne ao planejamento de ações para fiscalização do futuro tributo sobre bens e serviços, verificou-se que estão sendo adotadas medidas desde antes da promulgação LC nº 214/25, com a constituição de grupos de trabalhos para avaliar as temáticas que serão impactadas e o novo modelo de fiscalização em conjunto com os Estados.

Essas avaliações abrangem questões atinentes ao Simples Nacional, à forma de operacionalizar e apurar no novo imposto de bens e serviços, às ações de fiscalização e gestão do contencioso administrativo, além de declarações tributárias, possibilitando a antecipação de situações que demandarão adequação da legislação municipal.

Entre os principais obstáculos enfrentados pela capital paranaense nesse processo de atualização normativa, destacam-se a demora no funcionamento do CGIBS, que afeta a implementação da Regulamentação do IBS, e a tramitação do PLP 108/24, que pode alterar as disposições recentemente aprovadas pela LC nº 214/25.

Sob o prisma da adaptação da estrutura de fiscalização tributária pelo Município de Curitiba para mitigar riscos de perda de arrecadação, constatou-se que ocorreu a instituição do Projeto IBS Curitiba, por meio da Portaria/SMF nº 19/2025, visando à adoção de medidas internas nos departamentos e respectivas equipes envolvidos no âmbito da administração tributária municipal, e também no contexto externo, voltadas à integração com o Fisco Estadual, associações de classe e demais atores impactados pela Reforma Tributária.

Outra importante ação identificada é o início da realização de adaptações dos sistemas informatizados, a exemplo do acompanhamento técnico por servidores municipais das melhorias que estão sendo desenvolvidas no emissor nacional da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), o que contribui na prevenção de riscos na operacionalização dos créditos tributários do IBS.

Além dessas ações, a estratégia adotada pela capital paranaense inclui o fortalecimento das capacitações do corpo técnico municipal sobre as novas regras da legislação tributária nacional, movimento que está se intensificando com o desenvolvimento das ações de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) capitaneado pelo Conselho Nacional de Política Fiscal e Financeira (Comsefaz), em conjunto com entidades municipalistas, que também contribuirá na construção das regras do Regulamento do IBS, por meio de grupos técnicos normativos e operacionais criados pelo referido ACT.

Mais um ponto apurado é a previsão específica de capacitações internas e externas no Projeto IBS Curitiba, respaldando a continuidade dessas ações.

Em relação à adequação dos procedimentos de fiscalização tributária, verificou-se a busca por melhorias sistêmicas nos aspectos relacionados à nota fiscal de serviços, ao tratamento das informações de notas fiscais e massa de dados do ICMS e à implantação de novos sistemas informatizados, que podem possuir inteligência artificial associada, em paralelo os demais sistemas destinados à apuração e operacionalização, sendo um ponto de atenção o volume grande do consumo da capacidade de processamento de informações, ante as novas possibilidades que estão em vias de serem implementadas na operacionalização da gestão tributária dos municípios, a exemplo do *split payment*.

O Projeto IBS Curitiba possui ações voltadas a orientar esse processo de adequação estrutural, haja vista os impactos que ocorrerão no monitoramento de informações, na promoção de autorregularização e na conformidade fiscal, devido à ampliação do escopo de atividades econômicas e objetos a serem fiscalizados.

No contexto da adequação da estrutura tributária, evidenciam-se como principais desafios a situação limitada de sistemas informatizados locais e o cenário indefinido em relação aos sistemas informatizados nacionais que ainda não foram desenvolvidos e necessitam entrar em operação num curto período, para viabilizar o início das adequações nos sistemas dos municípios em 2026.

A pesquisa aponta também que o Município já está debatendo a possibilidade de atuação conjunta com o Fisco estadual na fiscalização do IBS, por meio dos grupos de trabalho formados no âmbito do ACT da Comsefaz, dependendo, contudo, da aprovação do Regulamento do IBS para o estabelecimento dos detalhes da operacionalização dessa ação conjunta.

Quanto aos desafios dessa atuação conjunta, ficou demonstrado como preponderante a necessidade de definição de como serão tratadas as situações em que a existirem múltiplos entes que fiscalizem o mesmo contribuinte, para evitar a duplicidade de atuação, especialmente em casos que envolvam diversos municípios e estados.

Além disso, outro ponto importante é a criação de um sistema informatizado nacional com acesso autenticado e com hierarquia clara entre os agentes das autoridades tributárias, essencial para o compartilhamento de provas e coordenação de ações, evitando fiscalizações redundantes.

Em relação à interação do Fisco municipal com o Comitê Gestor do IBS, foi apurado que a participação dos Municípios nos grupos de trabalho do ACT da Comsefaz é meio que vem sendo adotado para assegurar a definição de regras razoáveis e proporcionais no Regulamento do IBS, visando preservar a autonomia dos Municípios e Estados.

Por fim, constatou-se que o Município de Curitiba está adotando soluções tecnológicas para aprimorar a fiscalização e a arrecadação após a reforma do sistema tributário nacional, por meio do reforço da capacidade de processamento de informações, ante o aumento da demanda de dados que necessitarão de tratamento, além de melhorias nos sistemas informatizados de cadastros de bens imóveis, pessoas físicas e jurídicas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo compreender os desafios enfrentados pelos municípios, com ênfase no Município de Curitiba, na adequação das legislações e estruturas tributárias para a fiscalização dos impostos sobre serviços, após a Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela LC nº 214/2025.

Os resultados da pesquisa demonstram que a capital paranaense possui um arcabouço normativo robusto para o ISS, composto por leis, decretos, portarias e outras normativas, que proporciona uma base sólida para os procedimentos de fiscalização.

Porém, a adequação dessas normas às novas disposições inseridas pela Reforma Tributária ainda depende da aprovação do Regulamento do IBS pelo Comitê Gestor desse imposto, cuja operacionalização enfrenta impasses judiciais, evidenciando um desafio crítico para a adaptação legislativa municipal.

Outro ponto de preocupação para adequação normativa municipal identificado é a tramitação do PLP nº 108/24, que pode provocar mudanças nas disposições LC nº 214/2025, gerando incertezas no processo de adequação das normas tributárias locais às diretrizes federais.

A constatação da existência de dependência de regulamentações externas e de incertezas legislativas sobre as novas regras tributárias convergem com um dos objetivos propostos para o trabalho de apurar os principais desafios dos entes municipais, para atualizar as suas legislações que regulamentam o imposto sobre serviços.

Em relação aos desafios para adequação da estrutura do Fisco municipal às novas possibilidades fiscalizatórias contidas no novo marco legal tributário nacional, a pesquisa evidencia que administração tributária do Município de Curitiba enfrenta obstáculos operacionais ocasionados pelo não início do funcionamento do CGIBS, bem como pela falta de sistemas tecnológicos nacionais, ainda em fase de desenvolvimento.

Outra barreira a ser superada no âmbito estrutural diz respeito à integração com o Fisco estadual, que precisa de uma definição clara de papéis que executará cada esfera, para evitar duplicidade de atuação fiscalizatória num mesmo contribuinte, sendo imprescindível que ocorra uma coordenação entre entes federativos.

Essas constatações apontam o alcance de outro objetivo definido para o trabalho, que visava apurar os principais desafios dos entes municipais, para adequar suas estruturas tributárias às novas possibilidades de fiscalização desse imposto.

O último objetivo proposto para o trabalho de demonstrar se as novas possibilidades de fiscalização trazidas pela reforma possuem condições de implementação pelos municípios nos próximos anos também foi atingindo, na medida que a avaliação realizada mostra a existência de estratégias para aprimorar a fiscalização e a arrecadação pelo Município de Curitiba, por meio da construção de uma atuação conjunta com o Fisco estadual na fiscalização do futuro tributo sobre bens e serviços e da realização de investimentos em tecnologia para reforçar o processamento de informações e aprimorar sistemas informatizados tributários.

A pesquisa também identificou medidas adotadas pelo Município de Curitiba que podem auxiliar outros municípios no processo de adequação às novas regras da Reforma Tributária, notadamente a participação nos grupos de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), liderado pelo Comsefaz, a capacitação de servidores, a instituição de um projeto específico destinada à avaliação dos efeitos da transição para as novas regras de fiscalização do IBS e o fortalecimento da infraestrutura de tecnologia para lidar com o aumento da demanda de dados, que demonstram ser soluções eficazes na superação dos desafios desse processo.

Para estudos futuros, recomenda-se realização de pesquisas voltadas à análise sobre o impacto financeiro da transição do ISS para o IBS em municípios com alta dependência desse tributo, ante a mudança dos critérios de destinação do imposto sobre serviços, bem como sobre a operacionalização do mecanismo de Recolhimento na Liquidação Financeira (*Split Payment*) pelos municípios na cobrança do IBS.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Direito tributário**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ALEXANDRE, R.; ARRUDA, T. C. **Reforma tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. **Altera o Sistema Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. **Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BREMAEKER, F. E. J. Os municípios frente à reforma tributária. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 317, 2024. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2024/03/ram317.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar nº 108/2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 9 mar. 2025.

CURITIBA. Portaria SMF nº 19/2025. **Institui o Projeto IBS em Curitiba**. Curitiba, PR: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=478816>. Acesso em: 30 maio 2025.

DINIZ, E. G.; NABHAN, F. A. R. F. Reforma tributária: uma análise do IBS como forma de substituição ao ICMS e ao ISS. **Revista Acadêmica Online**, [S.l.], v. 10, n. 50, p. 1-12, 2024. Disponível em: <https://revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/16>. Acesso em: 15 out. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUERRA, F. **Reforma tributária: o novo sistema tributário brasileiro**. Brasília: Sistema CFC/CRCs, 2024. Disponível em: https://www.crc-ce.org.br/crcnovo/files/reforma_tributaria.pdf. Acesso em: 26 maio 2025.

PEIXOTO, U. V. M. **Reforma tributária comentada e comparada**. Leme, SP: Mizuno, 2024.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SENADO FEDERAL. **Novos tributos começam a ser testados em 2026 e transição vai até 2033**. Brasília, DF: Senado Federal, 16 dez. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/novos-tributos-comecam-a-ser-testados-em-2026-e-transicao-vai-ate-2033>. Acesso em: 25 maio 2025.