ARTIGO
28/07/2025

Os impactos da Reforma Tributária nos estados e municípios

**** José Paulo Nardone***

Diante de um contexto socioeconômico caracterizado pela elevada carga tributária que espolia a sociedade, retirando enorme volume de recursos sem que sejam devolvidos serviços públicos de qualidade, em contraponto a uma crescente pressão fiscal especialmente sobre os municípios que enfrentam dificuldades para equilibrar suas contas[1], foi concebida a reforma tributária cuja implantação efetivamente se iniciará a partir de janeiro de 2026.

Neste cenário, decorridos cerca de trinta anos de extenso debate no Brasil, finalmente foi aprovada ao final de 2024 uma ampla reforma tributária, sustentada a partir de um grande pacto político-federativo que só foi possível graças a definição de uma transição gradual sobre dois pilares principais, o primeiro deles voltado à união, estados e municípios, chamada "Transição Federativa", prevista para acontecer a partir de 2029 até 2078, com o objetivo de estabelecer uma suavização das repercussões e manter os mesmos níveis de arrecadação dos três entes federativos e sua sustentabilidade fiscal.

O segundo pilar se trata da "Transição de Tributos", com duração de oito anos, iniciando em 2026 e terminando em 2033, com a introdução gradual do Imposto sobre Valor Agregado-IVA, em substituição a cinco outros tributos: o IPI, PIS e COFINS, o ICMS e ISS, buscando ajustar as alíquotas dos novos tributos: CBS-Contribuição sobre Bens e Serviços e IBS-Imposto sobre Bens e Serviços.

Os princípios norteadores dessa inovadora concepção se fundam numa base ampla de alcance a partir da não-cumulatividade plena, com a tributação passando a ocorrer no destino e não mais na origem, ou seja, não mais na etapa de produção, mas sobre o consumo final.

Numa leitura mais atenta, podemos identificar que entre os seus objetivos principais está a simplificação do sistema, levando em consideração que o atual regime tributário brasileiro se mostra complexo, burocrático, cumulativo, custoso e improdutivo.

[1] levantamento da Corte de Contas paulista na Plataforma Visor Social de Relatórios de Alertas (VISOR), relativos ao Segundo Bimestre/Primeiro Quadrimestre de 2025, indicando que 65% dos municípios paulistas estão com uma arrecadação inferior ao esperado. Vide a íntegra do relatório na plataforma VISOR por meio do link https://go.tce.sp.gov.br/t5oj44.

Tal complexidade pode ser atestada por um arcabouço de nada menos do que 460 mil normas tributárias vigentes entre nós (representada pela criação de 37 normas tributárias por dia útil, a partir do advento da CF/88)[2], simbolizando um intrincado cipoal de legislações e em decorrência disso, um cenário de insegurança jurídica que permeia todo o sistema tributário nacional.

Esses números desembocam em 26,8 milhões de processos de execução fiscal em andamento no poder judiciário, os quais, segundo o CNJ[3], levam em média 7 anos para serem julgados, demonstrando a extrema urgência de reduzir este elevado grau de litígios sobre matéria tributária.

Outro efeito pernicioso que o atual sistema possibilita aos entes públicos é a conhecida "Guerra Fiscal", a partir da qual estados e municípios lançam mão da possibilidade de reduzir alíquotas de tributos de sua competência, oferecer isenções e outras vantagens visando atrair contribuintes. Nesse sentido, o fim da Guerra Fiscal é mais um objetivo pretendido pelo novo arcabouço de regras tributárias.

O terceiro objetivo pretende proporcionar estabilidade, transparência e segurança jurídica, buscando elevar os resultados dos indicadores econômicos, fomentando o crescimento e o desenvolvimento, além de maior justiça fiscal para os contribuintes e entes federativos.

Nesta trilha, caracterizada por uma significativa ruptura em relação ao modelo anterior, a reforma tributária incorpora algumas importantes inovações que auxiliarão na mudança de paradigmas, das quais destacamos:

UNIFICAÇÃO DE TRIBUTOS: No período de sete anos o Imposto sobre Valor Agregado-IVA substituirá cinco outros tributos: o IPI, PIS e COFINS, federais pelo CBS-Contribuição sobre Bens e Serviços e o ICMS-estadual e ISS-municipal, pelo IBS-Imposto sobre Bens e Serviços.

Tal medida visa simplificar o sistema arrecadatório e de recolhimento pelos contribuintes, tornando mais transparente e eficiente todo o processo, facilitando o planejamento tanto dos órgãos arrecadadores quanto dos contribuintes, proporcionando maior segurança jurídica e previsibilidade de ações.

---

[2] Dados do IBPT – Estudo de Quantidade de Normas Editadas no Brasil em 2024. Disponível em https://www.ibpt.org.br/estudo-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-2024/. Acesso em 25/07/2025.
[3] CNJ – Justiça em Números 2024. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em 25/07/2025

NOTA FISCAL NACIONAL em modelo único: Como a sistemática de cobrança está sendo alterada, deixando de ser feita na origem para ocorrer no local de consumo, o CEP da localidade de expedição da nota fiscal passará a ser a referência para a aplicação da alíquota de recolhimento do tributo.

A padronização do modelo a ser adotado também facilitará o trabalho de fiscalização e acompanhamento de todo o ciclo de produção dos produtos e de prestação dos serviços. No entanto, esta iniciativa demandará esforços no que tange à adoção de sistemas informatizados e de tecnologia da informação a fim de desenvolverem ferramentas e mecanismos de emissão e controle dos documentos fiscais unificados.

“CASHBACK de Impostos” e “SPLIT PAYMENT”: O “cashback” de impostos (dinheiro de volta), trata-se de um sistema de devolução de parte do imposto pago a famílias de contribuintes de baixa renda, cuja renda per capta familiar seja de até meio salário-mínimo. Trata-se de medida de justiça social, devolvendo ao contribuinte de baixa renda, parte ou conforme o caso, a integralidade de impostos recolhidos.

Aplica-se aos impostos sobre serviços essenciais, entendendo-se como tais o fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, telefonia e internet, além do gás de cozinha. Tal modelo é utilizado satisfatoriamente em outros países e mesmo no Brasil, com alguma semelhança à Nota Legal no DF e a Nota Fiscal Paulista, em SP.

Já o “split payment” (pagamento separado), reveste-se de mecanismo de automatização do pagamento de impostos que permite a separação do valor do tributo devido daquela parcela do valor líquido pertinente ao vendedor, desobrigando o contribuinte de efetuar o recolhimento do imposto, pois a parcela devida ao fisco é recolhida automaticamente.

Tal tecnologia, além de simplificar a tributação e ampliar a base de contribuintes, ainda reduz fortemente a sonegação fiscal, bem como aumenta a transparência sobre a participação do tributo na composição do preço dos bens e serviços, estimulando o exercício da cidadania fiscal.

NÃO-CUMULATIVIDADE PLENA: Atualmente os impostos são cobrados em todas as etapas da cadeia produtiva, encarecendo produtos e serviços e tornando complexo o sistema de tributação, especialmente quando transborda estados e municípios com diferentes regras e alíquotas, ocasionando um intricado regime de compensações e créditos acumulados.

Com a nova sistemática desonera-se a cadeia produtiva, pois evita a incidência de “imposto sobre imposto” nas diferentes etapas do processo de produção, criadora de

distorções na sistemática do conhecido “efeito cascata”, além da ocorrência de resíduos tributários, extremamente prejudiciais ao planejamento e à competitividade das nossas empresas.

A partir da implementação dessas inovações, segundo estimativas constantes em publicação do Ministério da Fazenda[4], os impactos em todos os setores econômicos nos próximos quinze anos serão bastante positivos.

Impacto da Reforma sobre o PIB Setorial

Setor	Conservador	Otimista
Agropecuária	**10,6**	18,2
Indústria	**16,6**	25,7
Serviços	**10,1**	18,0
Construção	**19,5**	24,3
Educação Privada	**5,2**	17,9
Saúde Privada	**6,2**	17,6

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).
Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

O conjunto dessas engenhosas iniciativas desdobram-se num processo de simplificação de rotinas e procedimentos que beneficiam todos os envolvidos, órgãos arrecadadores e contribuintes e de forma geral o sistema econômico por completo, além de torná-lo mais transparente e uniforme.

No entanto, especificamente tratando os entes públicos, a redução dos custos burocráticos de cobrança, sua simplificação e o fim da guerra fiscal certamente são os efeitos mais promissores, especialmente pelo fato de não implicar em queda de arrecadação, ao contrário, o mesmo trabalho divulgado pelo Ministério da Fazenda

[4] Reforma Tributária – Perguntas e Respostas – Ministério da Fazenda. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf

estima um crescimento adicional da economia (PIB) de 12% a 20% em 15 anos, elevando o nível de investimentos de 20% a 25% no mesmo período.

Impacto da Reforma sobre a Economia

Variáveis		Conservador	Otimista
PIB	**var. % real**	**12,0**	**20,0**
Consumo famílias	var. % real	12,6	24,2
Investimento	var. % real	20,3	25,0
Exportações	var. % real	11,7	17,4
Importações	var. % real	9,5	15,6
Horas trabalhadas	var. % real	7,5	12,6

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).
Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

A mesma publicação projeta a criação de 7 a 12 milhões de novos empregos, elevando o poder de compra das faixas de rendas mais baixas da população entre 10% e 17% no período indicado.

No que tange à arrecadação dos entes públicos, estima-se que a diferença de receitas entre municípios ricos e pobres será reduzida de 200 para 15 vezes, conforme se vê dos dados a seguir oferecidos.

Receita *per capita* dos municípios

	Atual	Pós-reforma
Máximo	R$ 14.815	R$ 6.493
Mínimo	R$ 74	R$ 429
Máx/Mín	**200**	**15**

Fonte: Gobetti, Sérgio (2023).
Receita de ISS e cota-parte. Dados relativos a 2021.

Além disso, a partir da maior previsibilidade e estabilidade na arrecadação tributária, será possível um melhor planejamento orçamentário e financeiro por parte dos municípios, contribuindo para uma gestão mais eficiente e com maior capacidade de investimento, fortalecendo o equilíbrio fiscal, permitindo a sustentabilidade das finanças públicas locais e o atendimento às demandas sociais.

Para tanto, nossos gestores públicos deverão refletir sobre os impactos das novas regras e os desdobramentos que implicarão nas futuras decisões.

A título de exemplo podemos citar uma iniciativa até aqui bastante comum e que deverá ser repensada, tratando de políticas públicas que visam atrair empresas para o município, notadamente com a criação dos chamados “Distritos Industriais”, oferecendo doação de terrenos, infraestrutura, isenções além de outras vantagens e benefícios a empresas que ali venham a se instalar.

Como justificativas são indicados benefícios advindos de tais medidas, como a criação de empregos e incremento na economia local, além de um crescimento na arrecadação de tributos. Este último aspecto deverá ser revisto, considerando-se as novas regras de cobrança de tributos, agora não mais na origem e sim no destino.

Portanto, diante dos novos critérios estabelecidos, deverão ser concebidas diferentes estratégias visando o aumento das receitas, onde doravante seja o caso de avaliar o incentivo não mais à instalação de empresas e investimento em Distritos Industriais, mas sim em Centros de Compras, os “shopping centers”, bem como Centros de Prestação de Serviços, ou “coworkings”, pois estes sim passarão a proporcionar incremento na arrecadação, cuja cobrança passará a ser definida no local do consumo e não mais na sede da produção.

Este é apenas um exemplo de reflexões que o gestor público deverá exercitar para efeito de estabelecer novas estratégias visando elevar a arrecadação e possibilitar melhores meios de atender as demandas locais, considerando o novo regramento posto, sobre o qual todos os atores envolvidos deverão se debruçar com urgência, afinal, a partir dos instrumentos do planejamento público (PPA, LDO e LOA) é que são desenhadas as estratégias envolvendo futuras decisões da governança pública.

Janeiro de 2026 é amanhã!

BIBLIGRAFIA:

BORGES, B. (2020). Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019. *Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), (nota técnica, fevereiro)*.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária – Perguntas e Respostas. Disponível em www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria .pdf. Acesso em 21/07/2025

CNJ – Justiça em Números 2024. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em 25/07/2025

DOMINGUES, E. e CARDOSO, D. (2020). Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019. *Nota Técnica, Centro de Cidadania Fiscal*.

IBPT – Estudo de Quantidade de Normas Editadas no Brasil em 2024. Disponível em https://www.ibpt.org.br/estudo-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-2024/. Acesso em 25/07/2025.

Entrevista: A reforma Tributária atingirá a não-cumulatividade plena?. Disponível em https://legislacaoemercados.capitalaberto.com.br/a-reforma-tributaria-atingira-a-nao-cumulatividade-plena/. 2023

FIORENTINO, LUIZ Carlos Fróes Del. Cashback na reforma tributária: desafios no combate à regressividade. 2025. Disponível em

https://www.dsa.com.br/destaques/luiz-carlos-f-del-fiorentino-publica-texto-no-conjur-sobre-o-cashback-na-reforma-tributaria/. Acesso em 20/07/2025.

GOBETTI, Sérgio. Quais serão os principais impactos da Reforma Tributária. 2023. Disponível em https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas/quais-serao-os-principais-impactos. Acesso em 22/07/2025.

TCESP- Plataforma Visor Social de Relatórios de Alertas (VISOR), Disponível em: https://go.tce.sp.gov.br/t5oj44. Acesso em 25/07/2025.

**** José Paulo Nardone é Diretor Técnico da Unidade Regional do TCESP em Bauru.***