

A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS REFLEXOS NA GESTÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS: O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO, A CONTABILIDADE PÚBLICA E O CONTROLE DA ARRECADAÇÃO

Prof. Ms Cleber Nascimento¹

Resumo: Emenda Constitucional nº 132, de 2023, representa a mais significativa alteração do Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao instituir novos tributos sobre o consumo e redefinir os critérios de repartição das receitas públicas, a reforma tributária modifica profundamente as bases de financiamento dos entes federativos, especialmente dos municípios, cuja autonomia financeira depende, em grande medida, das transferências constitucionais e da arrecadação tributária própria. O presente artigo analisa os impactos da reforma tributária sobre a arrecadação municipal, destacando os riscos relacionados à perda de receitas decorrentes da substituição do ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da adoção do princípio do destino. Examina-se, ainda, o papel da contabilidade aplicada ao setor público na evidência das receitas tributárias e na transparência fiscal, bem como a necessidade de implementação de modelos preventivos de controle interno capazes de assegurar a adequada fiscalização da repartição tributária. A metodologia empregada consiste em pesquisa bibliográfica, documental e qualitativa, fundamentada na Constituição Federal, na Emenda Constitucional nº 132/2023, na Lei Complementar nº 214/2025 e na doutrina especializada em Direito Tributário, Contabilidade Pública e Administração Pública.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Municípios. IBS. Contabilidade Pública. Controle Interno. Transparência Fiscal

1 INTRODUÇÃO

A reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro ao modificar profundamente o modelo de tributação sobre o consumo. A substituição de tributos historicamente consolidados pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS),

¹Nascimento, Cleber José. Servidor TCE-RS, Professor Universitário. Mestre em Gestão e Ética pela Faculdade Est. com breve currículo que qualifique o autor na área de conhecimento do artigo, incluindo-se o endereço de e-mail. É professor vários treinamentos setor público. Capacitação continuada em Contabilidade Aplicada ao setor Público. Treinamento sobre Fiscal de Contratos (Pm de Capão da Canoa). Atua em curso sobre Termo de Referência (TR) e Estudo Técnico Preliminar (ETP), Curso ministrado na Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha. Ministra Curso sobre Controle Patrimonial na Prática. É servidor Concursado TCE-RS há 26 anos, e-mail: cjn2601@gmail.com.

bem como a adoção do princípio da tributação no destino, alteram significativamente a dinâmica de arrecadação e repartição das receitas entre União, Estados e Municípios.

Segundo Paulo de Barros Carvalho, o sistema tributário deve preservar a coerência entre competência tributária, segurança jurídica e autonomia financeira dos entes federativos, sob pena de comprometer a estabilidade do pacto federativo (CARVALHO, 2022). Sob essa perspectiva, a reforma tributária impõe novos desafios aos municípios, que passam a depender de mecanismos de repartição administrados por estruturas compartilhadas e de critérios mais complexos para a distribuição das receitas públicas.

Na mesma linha, Heleno Taveira Torres (2024) sustenta que a reforma não pode ser analisada apenas sob a ótica da simplificação tributária, mas também sob seus reflexos sobre o federalismo cooperativo e a autonomia financeira municipal. Para o autor, embora a uniformização da tributação reduza distorções econômicas, ela exige sofisticados mecanismos de governança fiscal e transparência.

A preocupação com a autonomia financeira municipal também encontra respaldo em Aliomar Baleeiro (2018), para quem a repartição constitucional das receitas constitui instrumento essencial para assegurar a efetividade do princípio federativo. Sem adequada distribuição dos recursos públicos, a descentralização administrativa perde efetividade, comprometendo a prestação dos serviços públicos locais.

Nesse contexto, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: quais mecanismos de controle, contabilidade pública e governança deverão ser implementados pelos municípios, especialmente no Estado do Rio Grande do Sul, para minimizar os riscos de perda de arrecadação decorrentes da reforma tributária?

Parte-se da hipótese de que a reforma tributária, embora promova simplificação e maior neutralidade econômica, impõe aos municípios a necessidade de aperfeiçoamento de seus sistemas de controle interno, inteligência fiscal, gestão contábil e transparência, sob pena de redução de receitas e comprometimento da sustentabilidade financeira.

A pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória e bibliográfica, utilizando como principais referenciais a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e a produção doutrinária de autores nacionais especializados em Direito Tributário, Finanças Públicas e Administração Pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Reforma Tributária e o novo modelo de tributação dos Municípios

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma inflexão histórica no sistema tributário brasileiro. A substituição do Imposto Sobre Serviços (ISS) e do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios, rompe com o modelo de arrecadação vigente há décadas e inaugura uma nova lógica de repartição baseada no princípio do destino.

Para Hugo de Brito Machado (2023), a adoção do princípio do destino aproxima o Brasil das melhores práticas internacionais ao reduzir distorções concorrenciais e eliminar incentivos à guerra fiscal. Entretanto, o autor adverte que a implementação do novo sistema demanda mecanismos robustos de fiscalização para assegurar a correta distribuição das receitas entre os entes federativos.

Em posição semelhante, Leandro Paulsen (2024) observa que o IBS amplia a neutralidade tributária e reduz custos de conformidade para os contribuintes, mas destaca que a administração compartilhada da arrecadação representa um dos maiores desafios institucionais da reforma. A existência de um Comitê Gestor responsável pela arrecadação e repartição dos recursos exige elevado grau de integração tecnológica, transparência e governança.

Sob outro enfoque, Ricardo Lobo Torres (2019) ressalta que o federalismo fiscal brasileiro sempre esteve alicerçado na autonomia financeira dos entes federativos. Para o autor, qualquer alteração na repartição tributária deve preservar a capacidade dos municípios de executar políticas públicas essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social e infraestrutura urbana.

A preocupação manifestada por Ricardo Lobo Torres dialoga com a posição de James Giacomoni (2023), que sustenta que a estabilidade das receitas públicas constitui elemento indispensável ao planejamento orçamentário. Mudanças abruptas nos fluxos financeiros dificultam a execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, aumentando o risco de desequilíbrios fiscais.

A reforma tributária também modifica profundamente o conceito de arrecadação municipal. Antes da Emenda Constitucional nº 132/2023, os municípios exerciam competência plena para instituir, fiscalizar e arrecadar o ISS, dispondo de relativa autonomia para gestão tributária. Com a instituição do IBS, parcela significativa dessas atribuições passa a ser exercida em regime de administração compartilhada, alterando a dinâmica tradicional do federalismo fiscal brasileiro.

Essa mudança suscita importante debate doutrinário. Enquanto Paulo de Barros Carvalho entende que a simplificação do sistema tende a fortalecer a eficiência econômica, Heleno Taveira Torres pondera que a centralização operacional da arrecadação exige mecanismos institucionais capazes de preservar a autonomia financeira dos municípios. Assim, embora ambos reconheçam os benefícios da racionalização tributária, divergem quanto aos riscos que a governança compartilhada pode representar para o pacto federativo.

No caso específico dos municípios do Rio Grande do Sul, essa discussão assume especial relevância em razão da heterogeneidade econômica existente entre municípios industriais, agropecuários, turísticos e prestadores de serviços. A alteração da base de incidência e dos critérios de distribuição poderá produzir efeitos distintos conforme o perfil econômico local, exigindo novas estratégias de planejamento financeiro, monitoramento permanente das transferências constitucionais e fortalecimento da gestão fiscal.

Diante desse cenário, evidencia-se que a reforma tributária não deve ser compreendida apenas como uma alteração normativa, mas como uma transformação estrutural da administração financeira municipal, impondo novos desafios para a contabilidade pública, para o controle interno e para os mecanismos de governança fiscal.

2.2. A Função Fiscalizadora do TCE-RS por meio do Programa de Autenticação de Dados (PAD) e da Inteligência Artificial

A evolução da auditoria governamental tem sido marcada pela incorporação de tecnologias capazes de ampliar a eficiência, a tempestividade e a qualidade das atividades de controle externo. Conforme destacam David Coderre (2015) e Mark J. Nigrini (2020), o uso de análise de dados (data analytics) e de auditoria contínua permite

substituir procedimentos amostrais por avaliações abrangentes, aumentando a capacidade de identificar inconsistências, fraudes e desvios em grandes bases de informações.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) utiliza o Programa de Autenticação de Dados (PAD) como um dos principais instrumentos de validação das informações encaminhadas pelos jurisdicionados. O PAD realiza verificações automatizadas sobre dados contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais, identificando inconsistências, omissões e divergências em relação às regras de validação estabelecidas pelo Tribunal. Dessa forma, contribui para elevar a confiabilidade das informações utilizadas nas auditorias, reduzir o tempo de processamento das prestações de contas e fortalecer o controle preventivo e concomitante exercido pelo TCE-RS.

Paralelamente, a utilização de ferramentas de inteligência artificial representa um novo estágio da auditoria governamental. Segundo o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Atricon, a IA possibilita processar grandes volumes de dados, identificar padrões de comportamento, detectar anomalias, automatizar procedimentos de auditoria e aprimorar a seleção de objetos com maior risco de irregularidade, tornando o controle externo mais eficiente, preciso e orientado por evidências.

No âmbito da Reforma Tributária, essa integração tecnológica poderá desempenhar papel estratégico na fiscalização da repartição constitucional do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Propõe-se que o TCE-RS utilize recursos de inteligência artificial para realizar o cruzamento automatizado das informações constantes no Programa de Autenticação de Dados (PAD), dos registros de ingresso das receitas do IBS na contabilidade municipal, das informações encaminhadas pelo Comitê Gestor do IBS e das demais bases de dados governamentais. Essa metodologia permitirá verificar se os valores arrecadados, repassados e contabilizados apresentam consistência, identificar divergências entre os registros financeiros e contábeis, detectar indícios de falhas na repartição constitucional e priorizar auditorias em situações de maior risco.

Essa proposta está alinhada ao modelo contemporâneo de auditoria baseada em riscos preconizado pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e pelas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), segundo

as quais o uso intensivo de tecnologia e análise de dados amplia a efetividade do controle externo. Ao integrar o PAD às ferramentas de inteligência artificial, o TCE-RS poderá fortalecer sua capacidade institucional de fiscalização, proporcionando maior transparência, tempestividade, segurança jurídica e proteção ao pacto federativo na distribuição das receitas do IBS.

2.3. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os Registros Contábeis e a Transparência na Repartição das Receitas Tributárias

A Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 não representa apenas uma alteração no modelo jurídico de incidência dos tributos sobre o consumo. Seus efeitos alcançam diretamente a Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), exigindo novas metodologias de reconhecimento, mensuração, evidenciação e controle das receitas públicas. A substituição do Imposto Sobre Serviços (ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja arrecadação será realizada de forma compartilhada, altera significativamente a dinâmica dos registros contábeis municipais e impõe novos desafios aos sistemas de informação contábil.

Segundo James Giacomoni (2023), a contabilidade pública deixou de ser mera técnica de escrituração orçamentária para constituir um verdadeiro sistema de informações destinado a subsidiar a tomada de decisões, o planejamento governamental e o controle social. Nessa perspectiva, a qualidade dos registros contábeis passa a ser elemento indispensável para assegurar a correta distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos.

Corroborando esse entendimento, José Matias-Pereira (2022) sustenta que a moderna gestão pública depende de informações contábeis tempestivas, confiáveis e transparentes. Para o autor, a contabilidade governamental exerce função estratégica na governança pública ao permitir o acompanhamento permanente da execução orçamentária, financeira e patrimonial, reduzindo assimetrias informacionais entre gestores, órgãos de controle e sociedade.

Enquanto Giacomoni enfatiza a função da contabilidade como instrumento de planejamento e controle, Matias-Pereira amplia essa concepção ao associá-la

diretamente aos princípios da governança pública e da accountability. Ambos convergem quanto à necessidade de fortalecimento da informação contábil, mas divergem quanto à sua finalidade predominante: para Giacomoni, a ênfase recai sobre a gestão fiscal; para Matias-Pereira, sobre a governança democrática e a transparência.

No âmbito normativo, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público é disciplinada pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, e pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ambos estabelecem procedimentos uniformes para reconhecimento, mensuração, evidenciação e divulgação das informações contábeis, buscando harmonizar a contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

A adoção das NBC TSP representa importante evolução da contabilidade governamental brasileira. Conforme demonstram Piscitelli e Timbó (2019), a convergência às normas internacionais ampliou significativamente a qualidade da informação contábil ao privilegiar a essência econômica das operações em detrimento de uma visão estritamente orçamentária. Assim, receitas, ativos, passivos e variações patrimoniais passaram a ser reconhecidos de forma mais aderente à realidade econômica da Administração Pública.

Essa evolução torna-se particularmente relevante diante da Reforma Tributária. O novo sistema de repartição das receitas exigirá registros contábeis capazes de identificar, em tempo real, a origem, a composição, os critérios de distribuição e os valores efetivamente pertencentes a cada município. A confiabilidade dessas informações será condição indispensável para evitar perdas financeiras decorrentes de erros operacionais ou inconsistências na distribuição do IBS.

Sob essa perspectiva, Ricardo Lobo Torres (2019) afirma que transparência fiscal não consiste apenas na divulgação de informações, mas na produção de dados confiáveis que permitam verificar a efetividade da arrecadação e da repartição das receitas públicas. Segundo o autor, somente informações completas e auditáveis possibilitam o exercício do controle democrático sobre a gestão fiscal.

Essa concepção aproxima-se da posição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2021), para quem a transparência constitui verdadeiro dever jurídico da Administração Pública, derivado diretamente dos princípios constitucionais da publicidade, moralidade e eficiência. Entretanto, Jacoby Fernandes acrescenta que a transparência somente produz resultados quando acompanhada por mecanismos institucionais de controle capazes de transformar informação em accountability.

A interação entre contabilidade e transparência encontra fundamento constitucional no artigo 37 da Constituição Federal, bem como na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Essas normas consolidam um modelo de gestão pública orientado pela publicidade dos atos administrativos, pela responsabilidade fiscal e pelo controle social.

No contexto da Reforma Tributária, os registros contábeis assumem nova dimensão estratégica. O município deixará de controlar integralmente a arrecadação do antigo ISS e passará a depender das informações produzidas pelo sistema nacional de arrecadação do IBS. Essa circunstância exige que a contabilidade municipal desenvolva mecanismos próprios de validação das receitas recebidas, confrontando os valores informados pelo Comitê Gestor com bases de dados locais, informações fiscais, indicadores econômicos e séries históricas de arrecadação.

Sob a ótica da auditoria governamental, essa atividade de validação representa importante mecanismo preventivo de controle. Segundo Attie (2020), a auditoria contemporânea deixou de atuar apenas de forma corretiva, passando a privilegiar modelos preventivos baseados na identificação antecipada de riscos e inconsistências. Aplicada à gestão tributária municipal, essa abordagem permite detectar eventuais distorções antes que produzam impactos relevantes sobre o equilíbrio fiscal.

Além da auditoria, a tecnologia da informação assume papel central na nova estrutura de controle contábil. Sistemas integrados de Business Intelligence (BI), mineração de dados, inteligência artificial e análise preditiva tendem a tornar-se instrumentos indispensáveis para acompanhar a evolução das receitas provenientes do IBS. Conforme destaca Davenport (2018), organizações orientadas por dados apresentam maior capacidade de antecipar riscos, identificar tendências e aperfeiçoar

processos decisórios. Tal premissa mostra-se plenamente aplicável à Administração Pública municipal.

Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de integração entre os sistemas contábeis municipais e as plataformas nacionais de administração tributária. A ausência de interoperabilidade poderá comprometer a tempestividade dos registros, dificultando conciliações contábeis e reduzindo a confiabilidade das demonstrações fiscais. Assim, investimentos em tecnologia, padronização de informações e qualificação dos profissionais da contabilidade pública passam a constituir elementos essenciais para a efetividade da Reforma Tributária.

Nesse contexto, verifica-se que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público deixa de exercer função meramente registradora para assumir posição estratégica na proteção das receitas municipais. A qualidade da informação contábil será determinante para assegurar que os recursos distribuídos pelo novo sistema tributário correspondam efetivamente aos valores devidos a cada ente federativo.

Conclui-se, portanto, que a reforma tributária amplia significativamente as responsabilidades da contabilidade pública. Mais do que registrar receitas, caberá aos sistemas contábeis produzir informações confiáveis, auditáveis, tempestivas e transparentes, aptas a subsidiar decisões gerenciais, fortalecer o controle interno, permitir o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e ampliar o controle social sobre a gestão das finanças municipais.

No próximo item será apresentado um modelo inédito de Controle Preventivo da Receita Municipal (MCPRM), desenvolvido especificamente para os municípios do Rio Grande do Sul, com fluxograma, matriz de riscos, indicadores de desempenho (KPIs), procedimentos de auditoria e um roteiro prático que poderá ser utilizado por Controladorias Municipais e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

2.4. Modelo de Controle Preventivo da Arrecadação Municipal no Rio Grande do Sul diante da Reforma Tributária

A reforma tributária introduz uma profunda transformação na gestão das receitas municipais ao substituir o modelo tradicional de arrecadação direta do Imposto Sobre Serviços (ISS) por um sistema de arrecadação compartilhada do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Essa alteração exige que os municípios deixem de atuar exclusivamente como arrecadadores para assumirem papel permanente de fiscalização, monitoramento e validação dos valores que lhes serão distribuídos.

Nesse cenário, propõe-se neste artigo um modelo original denominado Modelo Integrado de Controle Preventivo da Receita Municipal (MICPRM), desenvolvido especificamente para atender às necessidades dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O modelo fundamenta-se nos princípios da governança pública, da gestão por riscos, da contabilidade aplicada ao setor público, da auditoria governamental e da inteligência de dados, buscando reduzir o risco de perdas financeiras decorrentes da nova sistemática de repartição tributária.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2022), controlar significa verificar se a atuação administrativa está em conformidade com a lei, os princípios da administração pública e os objetivos institucionais. Para o autor, o controle administrativo deve possuir caráter preventivo, concomitante e corretivo, permitindo que falhas sejam identificadas antes de produzirem prejuízos ao interesse público.

Na mesma direção, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023) sustenta que o controle interno não se limita à fiscalização da legalidade dos atos administrativos, abrangendo também a avaliação da eficiência, da economicidade e da efetividade da gestão pública. Essa concepção amplia significativamente o papel das controladorias municipais, que deixam de atuar apenas como órgãos fiscalizadores para se tornarem unidades estratégicas de apoio à gestão.

Enquanto Meirelles enfatiza a legalidade como fundamento do controle administrativo, Di Pietro amplia essa compreensão ao incorporar critérios de desempenho, resultados e governança. A convergência dessas perspectivas permite compreender que o controle das receitas municipais deve combinar conformidade jurídica, eficiência administrativa e monitoramento contínuo dos indicadores fiscais.

A Constituição Federal, em seus artigos 31, 70 e 74, atribui ao controle interno função permanente de apoio ao controle externo e de fiscalização da gestão dos recursos públicos. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) reforça esse dever ao exigir planejamento, transparência, controle e responsabilidade na administração fiscal.

Nesse contexto, o MICPRM estrutura-se em seis eixos integrados.

2.4.1. Primeiro eixo: Inteligência Tributária Municipal

O primeiro eixo consiste na criação de uma Unidade de Inteligência Artificial (IA) específica para o setor tributário municipal, responsável por acompanhar, de forma permanente, a evolução das receitas oriundas do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Essa unidade deverá elaborar estudos comparativos entre:

- * arrecadação histórica do ISS;
- * estimativas de arrecadação do IBS;
- * evolução da atividade econômica local;
- * indicadores do Valor Adicionado Fiscal;
- * dados cadastrais dos contribuintes;
- * informações provenientes da Receita Federal, Comitê Gestor do IBS e administrações tributárias estaduais.

Segundo José Matias-Pereira (2022), a gestão pública contemporânea depende cada vez mais da produção de inteligência organizacional baseada em informações confiáveis. Assim, decisões fiscais deixam de ser intuitivas para fundamentarem-se em evidências.

2.4.2 Segundo eixo: Controle Contábil Preventivo

O segundo eixo concentra-se na Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Propõe-se que cada município realize mensalmente:

- * conciliação dos valores recebidos;
- * conferência dos critérios de distribuição;
- * validação das bases de cálculo;
- * comparação entre previsão e arrecadação realizada;
- * análise das variações patrimoniais aumentativas;
- * emissão de relatórios gerenciais destinados ao Prefeito, Secretário da Fazenda e Controladoria.

Segundo Giacomoni (2023), a informação contábil somente produz valor quando utilizada como instrumento de gestão. Dessa forma, os registros contábeis deixam de representar mera obrigação legal para tornarem-se mecanismo permanente de proteção das receitas públicas.

2.4.3 Terceiro eixo: Auditoria Contínua

Diferentemente do modelo tradicional de auditorias periódicas, propõe-se a adoção da Auditoria Contínua.

Conforme Attie (2020), auditorias baseadas em monitoramento permanente permitem identificar inconsistências praticamente em tempo real, reduzindo significativamente riscos operacionais.

A auditoria contínua deverá abranger:

- * conferência automática das receitas;
- * análise estatística das variações;
- * identificação de comportamentos atípicos;
- * verificação dos critérios utilizados pelo Comitê Gestor do IBS;
- * acompanhamento das compensações financeiras.

Sempre que identificadas inconsistências relevantes, deverão ser instaurados procedimentos administrativos para revisão dos cálculos ou, quando necessário, provocados os órgãos competentes para reavaliação da distribuição das receitas.

2.4.4 Quarto eixo: Business Intelligence e Ciência de Dados

A Reforma Tributária exige que os municípios abandonem modelos exclusivamente burocráticos de acompanhamento da arrecadação.

Propõe-se a implantação de painéis eletrônicos (dashboards) contendo, entre outros, os seguintes indicadores:

- I – arrecadação diária;
- II – receita prevista x realizada;
- III – evolução mensal do IBS;
- IV – comparação com o antigo ISS;
- V – participação percentual na arrecadação estadual;
- VI – perdas estimadas;
- VII – projeções anuais;
- VIII – ranking regional de arrecadação.

Davenport (2018) afirma que organizações orientadas por dados apresentam maior capacidade de antecipar riscos e aperfeiçoar decisões estratégicas. No setor público, essa lógica fortalece a eficiência administrativa e melhora a qualidade da gestão fiscal.

2.4.5 Quinto eixo: Gestão de Riscos

A gestão de riscos constitui elemento essencial do **MICPRM**.

Com base nas diretrizes do COSO ERM e da ISO 31000, recomenda-se que “cada município elabore sua Matriz de Riscos Tributários”, contemplando, entre outros:

- * risco de redução da arrecadação;
- * erro de classificação econômica;
- * inconsistências cadastrais;
- * falhas tecnológicas;
- * atraso nos repasses;
- * divergências nos critérios de distribuição;
- * mudanças legislativas.

Segundo Marçal Justen Filho (2023), administrar riscos significa antecipar problemas antes que eles comprometam a continuidade dos serviços públicos. Essa visão aproxima a administração pública das melhores práticas internacionais de governança.

2.4.6 Sexto eixo: Governança e Transparência

O último eixo do modelo integra governança pública, controle social e transparência.

Propõe-se que cada município publique, em seu Portal da Transparência, painel específico contendo:

- valores recebidos do IBS;
- critérios de repartição;
- comparativo com exercícios anteriores;
- indicadores fiscais;
- relatórios contábeis;
- pareceres do controle interno.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2021), transparência sem mecanismos efetivos de controle reduz-se à simples publicidade formal. Somente informações acessíveis, compreensíveis e auditáveis fortalecem a accountability.

Essa perspectiva também encontra respaldo em Ricardo Lobo Torres (2019), para quem a transparência fiscal representa condição indispensável para legitimar o exercício da tributação e fortalecer a confiança entre Estado e sociedade.

2.5. Contribuição científica do modelo proposto

A principal contribuição deste estudo consiste na proposição do **Modelo Integrado de Controle Preventivo da Receita Municipal (MICPRM)**, concebido para responder aos desafios trazidos pela Reforma Tributária.

Diferentemente dos modelos tradicionais, centrados em controles posteriores, o **MICPRM** privilegia uma “atuação preventiva”, “integrada” e baseada em evidências, articulando controladoria, contabilidade pública, auditoria contínua, inteligência tributária, “gestão de riscos”, “tecnologia da informação” e governança

Sua implementação tende a reduzir perdas de arrecadação, aumentar a confiabilidade das informações contábeis, fortalecer o controle interno e ampliar a capacidade dos municípios gaúchos de acompanhar a correta distribuição das receitas do IBS.

Além disso, o modelo possui potencial de adaptação para municípios de outras unidades da Federação, contribuindo para a consolidação de uma administração tributária mais eficiente, transparente e alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, publicidade, responsabilidade fiscal e boa governança.

2.6 Modelo de Proposta de Auditoria do TCE-RS para Fiscalização da Repartição do IBS

Propõe-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) desenvolva um modelo de auditoria específico para fiscalizar a repartição constitucional do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O objetivo é avaliar se a distribuição das receitas entre o Estado e os Municípios ocorre de forma íntegra, tempestiva e transparente, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025 e os princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal.

A auditoria deverá examinar a correta identificação do Município destinatário da receita, a exatidão da base de cálculo do IBS, a observância dos critérios legais de repartição e a tempestividade dos repasses financeiros. Também deverá avaliar a integridade, a consistência e a confiabilidade das informações processadas pelo Comitê Gestor do IBS, bem como a existência e a efetividade dos controles internos municipais destinados à conferência, validação e acompanhamento dos valores recebidos.

Além da verificação da conformidade legal, o modelo de auditoria deverá adotar abordagem baseada em riscos, identificando fragilidades nos procedimentos de arrecadação, processamento e distribuição das receitas. Para tanto, recomenda-se a utilização de testes de auditoria, indicadores de desempenho, técnicas de análise de dados e ferramentas de inteligência artificial para o cruzamento automatizado de informações provenientes do Programa de Autenticação de Dados (PAD), das declarações fiscais e dos registros de ingresso das receitas do IBS nos sistemas contábeis e financeiros dos Municípios. Essa metodologia permitirá verificar se os valores efetivamente arrecadados e repassados correspondem aos valores

contabilizados pelo ente municipal, possibilitando a identificação de inconsistências, omissões, divergências de classificação ou falhas na repartição constitucional do tributo.

A utilização de inteligência artificial possibilita ampliar significativamente a capacidade analítica do controle externo, permitindo o processamento de grandes volumes de dados, a identificação de padrões atípicos e a seleção automatizada de operações com maior risco de irregularidade. Essa abordagem fortalece a atuação preventiva e concomitante do TCE-RS, conferindo maior eficiência às auditorias e maior confiabilidade à fiscalização da arrecadação e da repartição do IBS.

A implementação desse modelo contribuirá para o fortalecimento da governança fiscal, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle externo e a mitigação dos riscos relacionados à distribuição das receitas do IBS. Como consequência, espera-se maior transparência, segurança jurídica e equidade na repartição dos recursos, preservando o equilíbrio federativo e assegurando que os Municípios recebam os valores que lhes são constitucionalmente devidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária implementada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura um novo paradigma para o federalismo fiscal brasileiro ao substituir o modelo tradicional de tributação sobre o consumo por um sistema baseado na neutralidade tributária, na tributação no destino e na gestão compartilhada da arrecadação. Embora a simplificação do sistema tributário represente importante avanço sob a perspectiva da eficiência econômica, seus reflexos sobre a autonomia financeira dos municípios exigem uma profunda reestruturação dos mecanismos de gestão, controle e acompanhamento das receitas públicas.

Ao longo deste estudo demonstrou-se que a substituição do Imposto Sobre Serviços (ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) modifica significativamente a dinâmica da arrecadação municipal. Se anteriormente os municípios exerciam controle direto sobre parcela relevante de suas receitas próprias, a partir da nova sistemática

passarão a depender de um complexo processo de repartição administrado em âmbito nacional, circunstância que amplia a necessidade de monitoramento permanente da arrecadação e da distribuição dos recursos.

A análise doutrinária evidenciou que a reforma tributária deve ser compreendida não apenas como alteração legislativa, mas como transformação estrutural da gestão pública. As contribuições de Paulo de Barros Carvalho, Heleno Taveira Torres, Ricardo Lobo Torres, Hugo de Brito Machado, Leandro Paulsen, James Giacomoni, José Matias-Pereira, Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho, Attie, Jacoby Fernandes, Piscitelli e Timbó revelam que a preservação da autonomia financeira municipal depende da integração entre Direito Tributário, Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Administração Pública, Auditoria Governamental e Governança.

No campo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, verificou-se que os registros contábeis assumem papel ainda mais estratégico. A adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e dos princípios internacionais de contabilidade fortalece a produção de informações tempestivas, confiáveis e auditáveis, indispensáveis para validar a correta distribuição das receitas do IBS e subsidiar o controle interno, o controle externo e o controle social.

A principal contribuição científica deste trabalho consiste na proposição do Modelo Integrado de Controle Preventivo da Receita Municipal (MICPRM). Trata-se de um modelo de governança concebido para auxiliar especialmente os municípios do Estado do Rio Grande do Sul na prevenção de perdas de arrecadação decorrentes da Reforma Tributária. O modelo integra inteligência tributária, contabilidade pública, auditoria contínua, gestão de riscos, tecnologia da informação, Business Intelligence, transparência e governança, permitindo o monitoramento permanente das receitas e a identificação precoce de inconsistências nos critérios de repartição.

Entende-se que a adoção de modelos preventivos de controle representa medida compatível com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, publicidade, moralidade e responsabilidade fiscal, contribuindo para o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios diante da nova realidade tributária brasileira.

Conclui-se, portanto, que o sucesso da Reforma Tributária dependerá não apenas da qualidade das normas jurídicas editadas, mas sobretudo da capacidade administrativa dos entes federativos de desenvolver sistemas modernos de gestão, controle e fiscalização das receitas públicas. Nesse contexto, os municípios que investirem em qualificação técnica, integração de dados, inteligência fiscal e governança estarão mais preparados para preservar sua autonomia financeira e garantir a continuidade das políticas públicas essenciais à população.

Por fim, sugere-se, como agenda para pesquisas futuras, a realização de estudos empíricos sobre os impactos da implementação da Lei Complementar nº 214/2025 na arrecadação municipal, bem como análises comparativas entre municípios de diferentes portes, permitindo avaliar a efetividade dos modelos de controle propostos e identificar boas práticas de governança fiscal no âmbito do federalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATTIE, William. Auditoria: conceitos e aplicações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. Atualização por Misabel Abreu Machado Derzi. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 2025. Institui normas gerais relativas ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e ao Imposto Seletivo (IS).

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP). Brasília: CFC.

DAVENPORT, Thomas H. Competing on Analytics: The New Science of Winning. Boston: Harvard Business Review Press, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração Financeira Pública. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2024.

TORRES, Heleno Taveira. Reforma Tributária e Federalismo Fiscal. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.