

Impactos da Reforma Tributária na Arrecadação Municipal: análise a partir dos casos de Armação de Búzios, Arraial do Cabo e Paraty

Rafael Salomão de Andrade¹
Hendrick Pinheiro da Silva²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar os impactos da reforma tributária sobre o orçamento público de municípios de pequeno porte, com foco especial nos tributos municipais: ISS (Imposto Sobre Serviços), ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Por meio da análise dos municípios de Armação de Búzios, Arraial do Cabo e Paraty, entre os anos de 2018 e 2024, observa-se que tais tributos representam uma parcela significativa da receita corrente desses entes, variando entre 4% e 23% do total arrecadado. Os dados demonstram que, mesmo com oscilações provocadas por eventos externos, como a pandemia da COVID-19, houve recuperação e crescimento constante das receitas próprias, sobretudo no ISS, o que indica uma maior relevância do setor de serviços na dinâmica fiscal local. A partir disso, discute-se como as mudanças propostas pela reforma tributária, especialmente a unificação de tributos e a redistribuição federativa da arrecadação que podem afetar diretamente a autonomia financeira desses municípios, exigindo novos mecanismos de compensação e planejamento fiscal. Conclui-se que, para garantir sustentabilidade orçamentária, os municípios pequenos precisarão fortalecer suas capacidades de gestão tributária, além de repensar seu modelo de arrecadação frente às novas diretrizes nacionais.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Receita Municipal; Orçamento Público; Municípios de Pequeno Porte; ISS

¹ Graduando em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (rafasalomao.rj@gmail.com).

² Prof. Dr. Hendrick Pinheiro da Silva – Professor Adjunto de Direito Tributário e Financeiro na UFRJ. Doutor e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP (h_pinheiro@facc.ufrj.br).

1. Introdução

A estrutura tributária brasileira é historicamente conhecida por sua complexidade, assimetria e ineficiência, resultando em desafios significativos para a arrecadação, fiscalização e distribuição das receitas públicas entre os entes federativos (MANEIRA; MAIA, 2025). Nesse contexto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que introduz mudanças profundas no sistema de tributação do consumo, marca um momento de inflexão nas relações fiscais entre União, estados e municípios. A proposta de unificação de tributos sobre o consumo, com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), implica a extinção de tributos como o ISS (Imposto Sobre Serviços), de competência municipal, e o ICMS, de competência estadual, entre outros.

O tema deste trabalho está centrado na análise dos impactos que a reforma tributária pode provocar na arrecadação dos municípios de Armação de Búzios, Arraial do Cabo e Paraty, especialmente em relação à extinção do ISS, imposto que, atualmente, representa parcela significativa da receita corrente líquida de muitos entes locais.

A partir da substituição do ISS pelo IBS, tributo de arrecadação centralizada e gestão compartilhada, por meio do Conselho Gestor, nos termos do art. 156-B da Constituição Federal (CF), surgem dúvidas quanto à manutenção da autonomia financeira municipal e à capacidade dos municípios de continuarem financiando políticas públicas essenciais.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta esta investigação pode ser assim formulado: quais os efeitos da reforma tributária de 2023, especialmente da extinção do ISS, sobre a arrecadação própria e a autonomia financeira dos municípios de de Armação de Búzios, Arraial do Cabo e Paraty, com vocação econômica voltada aos serviços e ao turismo?

A importância da investigação reside no fato de que, para muitos municípios, o ISS constitui um instrumento não apenas de arrecadação, mas também de gestão econômica e administrativa, permitindo políticas locais de incentivo ao setor de serviços. A centralização proposta pela nova estrutura tributária pode comprometer a flexibilidade orçamentária municipal, dificultando a implementação de políticas públicas e afetando diretamente a população local.

O objetivo geral deste trabalho é analisar os impactos da reforma tributária sobre a arrecadação de tributos próprios nos municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e

Paraty, especialmente em relação ao ISS, mas também considerando o comportamento do ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Os municípios foram selecionados por apresentarem características comuns, como o porte populacional, a dependência de receitas próprias, a base econômica voltada ao turismo e a disponibilidade de dados fiscais recentes.

Para alcançar esse objetivo, foram necessários ter como objetivos examinar a evolução da arrecadação dos tributos ISS, IPTU e ITBI nos municípios selecionados, entre os anos de 2018 e 2024, avaliar a participação desses tributos na composição da receita corrente total de cada município, identificar padrões de crescimento ou retração na arrecadação ao longo do período, considerando impactos conjunturais como a pandemia de COVID-19, discutir os possíveis efeitos da substituição do ISS pelo IBS sobre a autonomia financeira e a capacidade de gestão fiscal local, e refletir sobre as estratégias que os municípios poderão adotar para enfrentar o novo cenário tributário após a implementação da reforma.

O percurso metodológico adotado para a realização desta pesquisa está fundamentado em uma abordagem qualitativa, a qual, segundo Minayo (2001), é a mais adequada para compreender fenômenos sociais complexos e contextuais, especialmente quando se busca interpretar relações, significados e dinâmicas locais. A pesquisa qualitativa permite analisar os dados não apenas do ponto de vista numérico, mas principalmente em sua dimensão interpretativa, possibilitando compreender como as mudanças legais se relacionam com a realidade fiscal e administrativa dos municípios.

Quanto ao tipo de pesquisa, trata-se de um estudo de caso múltiplo, como proposto por Yin (2015), aplicado aos municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Paraty, todos localizados na região sudeste do Brasil. Esses municípios foram selecionados por apresentarem relevância econômica regional, dados públicos disponíveis e forte relação com o setor de serviços, além de representarem realidades semelhantes que permitem comparações significativas.

A coleta de dados foi realizada com base em documentos oficiais e bases públicas de acesso, tais como os portais da transparência dos municípios, leis orçamentárias anuais (LOA), balancetes financeiros e relatórios de execução orçamentária. As informações foram sistematizadas em planilhas, possibilitando a análise da arrecadação dos tributos em valores

corrigidos pela inflação, entre os anos de 2018 e 2024. Ressalta-se que, nos municípios de Arraial do Cabo e Armação dos Búzios, os dados disponíveis só estão consolidados a partir do exercício de 2018, o que impôs uma limitação temporal ao estudo.

O referencial teórico do trabalho baseia-se em autores que tratam do federalismo fiscal, da autonomia municipal e da reforma tributária no Brasil. A análise da EC nº 132/2023 é embasada nos estudos de Batista e Batista Júnior (2024), que sintetizam as alterações propostas no sistema tributário nacional e discutem os riscos da perda de autonomia local. O capítulo de livro de autoria de Pinho (2024) também é central na fundamentação, ao apresentar uma análise crítica sobre os dispositivos de redistribuição de receitas entre os entes federados e seus efeitos sobre o pacto federativo.

A pesquisa pretende, assim, contribuir com uma análise empírica e teórica dos efeitos da reforma tributária no nível municipal, trazendo dados concretos que podem subsidiar futuras avaliações sobre os impactos fiscais e administrativos da implementação do novo modelo de tributação do consumo. Ao iluminar as realidades locais, o estudo também busca reforçar o debate sobre a importância da autonomia municipal na federação brasileira, especialmente no tocante à capacidade de arrecadação e à prestação de serviços públicos à população.

2. Fundamentação teórica

A reforma tributária brasileira, materializada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (derivada da PEC 45/2019), assim como Pinho (2024) fala em seu texto, a unificação de cinco tributos sobre o consumo, ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS, em dois novos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que agrega ICMS, ISS e IPI no nível estadual/municipal, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de caráter federal, reunindo PIS e COFINS. Além disso, cria-se um Imposto Seletivo (IS) sobre bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, como bebidas açucaradas e álcool. O modelo adota o formato do IVA dual, solução apontada como a que “melhor atende às características da federação brasileira, ao permitir o equilíbrio entre autonomia subnacional e harmonização fiscal”. Esse sistema dual, em que tributos federais e estaduais coexistem, reflete uma experiência semelhante à do Canadá, onde um imposto federal é harmonizado com tributos provinciais (LUKIC, 2018, p. 120).

O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) incidirá sobre o valor agregado no local de consumo, respeitando o princípio do destino, sendo não cumulativo e sem incidência sobre exportações, conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 132/2023 (BRASIL, 2023). Sua implementação será gradual: inicia-se em 2026 em fase de testes e se completa até 2033, quando ocorrerá a substituição total do ISS e do ICMS (AGÊNCIA SENADO, 2024).

Mesmo a reforma tributária sendo uma pauta vigente desde 2003, é possível enxergar certos obstáculos para que ela se concretize. Segundo Silva (2025, p. 35), “a reforma centraliza excessivamente o poder tributário na União, comprometendo a autonomia de Estados e Municípios, especialmente pela substituição do ISS e ICMS pelo novo IBS de competência compartilhada”. A mudança do local de tributação da origem para o destino favorece municípios consumidores e prejudica aqueles que concentram atividades econômicas e prestadoras de serviços. Além disso, a reforma pode trazer perda de arrecadação e desequilíbrio entre os entes federativos.

O estudo de João Ricardo de Pinho (2023), aponta que Estados como São Paulo, Amazonas, Espírito Santo e Mato Grosso podem sofrer reduções significativas nas receitas, caso a transição não fosse gradual. Estima-se uma perda de até 15% na arrecadação anual. A transição de 50 anos busca mitigar isso, mas o risco de desequilíbrio fiscal e colapso orçamentário municipal persiste, especialmente nos chamados “entes perdedores” da reforma.

Há também o risco de excesso de complexidade na fase de transição, como no texto de Batista Júnior (2023), onde afirmam que a prometida “simplificação tributária” pode resultar, inicialmente, em um “inferno tributário” para empresas e contribuintes, com grande dificuldade operacional na transição de sistemas, regras e bases de cálculo. A criação de múltiplos novos tributos (CBS, IBS, IS, IS-extração, entre outros) e regimes específicos traz uma aparência de simplificação, mas na prática representa nova complexidade.

Apesar da proposta de um sistema neutro e não cumulativo, o novo modelo não garante plena aplicação da não cumulatividade, especialmente para setores como serviços e finanças, que possuem poucos insumos para gerar créditos. Isso pode aumentar os custos e prejudicar setores mão-de-obra intensivos, como educação e saúde. O modelo também permite muitas exceções e regimes especiais, o que tende a reabrir brechas para desigualdades e benefícios setoriais, ferindo o princípio de neutralidade tributária.

Ademais, como estabelecido a Emenda Constitucional nº 132/2023, durante o período de transição para o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a distribuição das receitas entre estados e municípios será calculada com base na média histórica de arrecadação do ISS (municipal) e do ICMS (estadual). O objetivo é garantir uma adaptação gradual, reduzindo impactos abruptos no financiamento subnacional.

No entanto, essa regra cria um incentivo perverso: como o histórico da arrecadação servirá de parâmetro para definir a fatia que cada ente federativo terá no bolo do novo tributo, alguns estados e municípios podem artificialmente inflar suas alíquotas ou intensificar fiscalizações pontuais para elevar a base de cálculo momentaneamente. Esse comportamento não necessariamente reflete um aumento genuíno da atividade econômica, mas apenas uma estratégia contábil e fiscal para garantir maior participação futura no IBS.

Como aponta Pinho (2024), isso gera o risco da criação de “índices artificiais”, que se consolidam como referência no rateio e acabam perpetuando desigualdades. Municípios ou estados com maior capacidade de manipulação arrecadatória se beneficiariam desproporcionalmente, enquanto outros, especialmente os menores e com economia menos dinâmica, poderiam ser prejudicados de forma irreversível.

Essa crítica encontra respaldo em trabalhos acadêmicos brasileiros que identificam a persistente assimetria federativa e o risco de aprofundamento das desigualdades mediante reformas tributárias mal estruturadas. Silva e Silva (2023) destacam as limitações da autonomia municipal no contexto do federalismo fiscal brasileiro, evidenciando que os municípios frequentemente enfrentam dificuldades em manter arrecadação própria eficiente. Estudos de Durães e Flesch (2023) reforçam que propostas de reforma tributária, ao alterar o sistema de repartição de receitas, podem agravar o desequilíbrio regional, minando a capacidade arrecadatória dos entes menores. Ribeiro Marques Fernandes e Brilhante de Souza (2024), por sua vez, discutem os impactos redistributivos da EC 132/2023 e seu potencial, ao mesmo tempo, de reduzir desigualdades ou consolidá-las, dependendo de critérios de transição e redistribuição adotados.

2.1. Impacto direto nos municípios

Segundo Batista Júnior (2003) O ISS (Imposto Sobre Serviços), principal tributo próprio dos municípios, será extinto e substituído pelo IBS, de competência compartilhada entre estados e municípios, isso representa uma redução direta da autonomia municipal sobre sua política tributária, já que deixarão de definir alíquotas, base de cálculo e regimes especiais aplicáveis localmente. Essa centralização é vista como um ataque ao federalismo e à independência financeira dos entes locais.

“A criação do IBS [...] incorporou o ISS municipal, em novo atentado contra o federalismo brasileiro.” – (BATISTA JÚNIOR, 2023)

O IBS será arrecadado no local do consumo, enquanto o ISS era cobrado no local de prestação do serviço. Segundo João Ricardo de Pinho (2023), cidades que abrigam grandes empresas prestadoras de serviços, como capitais e centros regionais (ex: São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba), poderão ter redução expressiva de arrecadação, pois deixam de tributar serviços prestados a outras regiões. Municípios de perfil mais consumidor (com menor atividade econômica) devem ser beneficiados com essa mudança, aumentando o desequilíbrio entre ganhadores e perdedores.

Durante a transição (2029 a 2077), a distribuição do IBS será baseada na receita média histórica de ICMS e ISS. Isso tem levado alguns Entes Federativos a inflarem artificialmente suas alíquotas ou bases de arrecadação para garantir uma fatia maior do novo imposto, criando distorções e injustiças na divisão futura da receita. Como evidência desse fenômeno Pinho aponta que

“Seis estados aumentaram o ICMS para melhorar sua posição na divisão da arrecadação do IBS.” – (PINHO, 2023, p. 115)

A Emenda Constitucional nº 132/2023 estabeleceu regras de transição específicas para a migração dos tributos atuais: ICMS, ISS e IPI, para o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O objetivo central dessas regras é assegurar uma mudança gradual, evitando choques bruscos de arrecadação para estados e municípios, ao mesmo tempo em que se constrói a base de incidência do novo tributo de caráter amplo e não cumulativo.

No caso do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), de competência estadual, a transição será marcada pela substituição gradual de sua arrecadação pelo IBS. Durante o período de transição, a distribuição do produto do IBS entre os entes federativos será definida com base na média histórica da arrecadação do ICMS.

De modo semelhante, o ISS (Imposto Sobre Serviços), de competência municipal, também será absorvido pelo IBS. Assim como ocorre com o ICMS, a transição se dará pela utilização da média histórica de arrecadação como critério de rateio, criando o mesmo tipo de incentivo distorcido para municípios que buscam inflar momentaneamente suas bases de arrecadação. Isso traz implicações relevantes para as finanças municipais, uma vez que o ISS representa, em muitos municípios, a principal fonte de receita própria.

Já o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), de competência federal, terá uma transição distinta. Sua arrecadação será gradualmente reduzida até ser extinta, dando espaço para o IBS e, em alguns casos, para o Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre produtos específicos nocivos à saúde e ao meio ambiente. O critério de substituição do IPI não envolve cálculo de médias históricas de arrecadação, mas uma extinção programada, reduzindo progressivamente sua alíquota até o desaparecimento completo.

Portanto, a lógica da transição apresenta duas dinâmicas diferentes: de um lado, ICMS e ISS terão seu peso futuro no IBS condicionado à média histórica de arrecadação, criando incentivos para estratégias de elevação temporária das alíquotas, como já identificado por Pinho (2023); de outro, o IPI será progressivamente extinto (mantendo incidência apenas para produtos específicos na Zona Franca de Manaus), sem repasse baseado em médias, sendo substituído por novos mecanismos tributários de caráter mais específico (IBS e IS).

2.2. A estrutura atual do ISS

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) é um tributo de competência exclusiva dos municípios e do Distrito Federal, estabelecido pelo artigo 156, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Ele representa uma das principais fontes de

arrecadação própria para as administrações municipais, sendo essencial para o financiamento de serviços públicos locais e para a autonomia fiscal dos entes federativos.

A legislação que regulamenta o ISS em âmbito nacional é a Lei Complementar nº 116/2003, a qual define os serviços tributáveis e estabelece regras gerais sobre sua incidência, arrecadação e fiscalização (BRASIL, 2003). A base de cálculo do imposto corresponde ao preço do serviço prestado, enquanto a definição das alíquotas é de competência de cada município, devendo estas variar entre o mínimo de 2% e o máximo de 5%, conforme disposto na própria lei complementar.

Atualmente, o ISS representa uma receita significativa para os municípios, principalmente os grandes centros urbanos que concentram empresas prestadoras de serviços. Segundo os dados apresentados por Batista Júnior (2023), o ISS, juntamente com o ICMS, responde por grande parte da arrecadação sobre o consumo, o que garante aos entes locais a capacidade de financiamento de serviços essenciais como saúde, educação, coleta de lixo, iluminação pública e mobilidade urbana. A autonomia sobre esse tributo, que permite aos municípios definir alíquotas, conceder isenções e realizar fiscalizações próprias, está diretamente ligada à sua independência orçamentária e capacidade de planejamento financeiro.

Contudo, com a Emenda Constitucional nº 132/2023, aprovada no contexto da Reforma Tributária, o ISS será extinto e substituído pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, municípios e o Distrito Federal. A nova sistemática promoverá a substituição do modelo atual, baseado na origem, para um modelo de tributação no destino do consumo, o que poderá gerar perdas relevantes de arrecadação para municípios prestadores de serviços, como alerta o estudo de Pinho (2024). Isso ocorre porque as receitas do ISS hoje são concentradas no local onde o prestador de serviço está sediado, e com a nova regra, a arrecadação será redirecionada para o local onde o serviço é efetivamente consumido.

Essa mudança impõe um risco real à autonomia financeira dos municípios, sobretudo para os chamados “entes perdedores”, ou seja, aqueles cuja base econômica está fortemente apoiada no setor de serviços. O autor João Ricardo Dias de Pinho (2023), em seu capítulo sobre o pacto federativo, observa que a redistribuição da arrecadação do IBS afetará profundamente a estrutura fiscal dos entes subnacionais, sendo necessária a criação de regras de transição,

previstas para um período de 50 anos, justamente para suavizar os efeitos da mudança e evitar um colapso financeiro nas administrações locais.

Outro ponto sensível refere-se à criação de um Comitê Gestor Nacional, responsável pela arrecadação e distribuição do IBS. Isso implica a centralização do controle tributário, o que compromete a flexibilidade dos municípios em administrar receitas próprias. Além disso, a transição baseada na média da arrecadação do ICMS e do ISS poderá ser prejudicada por práticas artificiais ou distorcidas de elevação de alíquotas, como também apontado por Pinho (2024), o que levanta preocupações sobre a justiça distributiva e a fidelidade federativa da reforma.

Em síntese, o ISS desempenha um papel essencial na autonomia financeira dos municípios brasileiros, sendo fonte crucial para a manutenção dos serviços públicos locais. A sua substituição pelo IBS, embora prevista com mecanismos de compensação e transição, pode representar perda significativa de receita, além de comprometer a capacidade decisória dos entes municipais. Assim, a reforma tributária, se mal regulamentada, pode comprometer seriamente o pacto federativo, demandando atenção crítica ao legislador complementar, que deverá zelar pelo equilíbrio entre eficiência arrecadatória e justiça federativa.

3. Metodologia

A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica fundamentada nos princípios da pesquisa qualitativa e na utilização do estudo de caso como estratégia de investigação. Essa escolha se justifica pela natureza do objeto em análise — os impactos da Reforma Tributária no âmbito municipal, especialmente no que se refere à substituição do ISS (Imposto Sobre Serviços) pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). Tal fenômeno não se limita a aspectos meramente numéricos ou financeiros, mas envolve a interpretação de dinâmicas institucionais, políticas e sociais, além da compreensão das especificidades locais de cada município. Nesse sentido, torna-se indispensável recorrer a um método que permita não apenas descrever a realidade, mas também interpretá-la em profundidade.

A pesquisa qualitativa caracteriza-se pela ênfase na compreensão e interpretação dos fenômenos sociais dentro de seu contexto natural. Diferentemente da abordagem quantitativa, que privilegia a mensuração de variáveis e a generalização dos resultados, a qualitativa busca

captar significados, percepções e processos sociais. Yin (2001, p. 21) ressalta que a pesquisa qualitativa é especialmente adequada quando se pretende analisar fenômenos contemporâneos em profundidade, considerando fatores contextuais que influenciam sua ocorrência.

No caso específico da presente investigação, a opção pela abordagem qualitativa é coerente com a necessidade de analisar como a Reforma Tributária impacta os municípios não apenas em termos de números arrecadatórios, mas também em termos de autonomia financeira, capacidade de gestão e formulação de políticas públicas locais. Assim, a análise qualitativa permite compreender as nuances que os dados brutos de arrecadação não revelam sozinhos, possibilitando uma leitura crítica da realidade fiscal dos municípios estudados.

A pesquisa qualitativa mostra-se especialmente relevante quando se busca analisar fenômenos complexos e multifatoriais, como a arrecadação tributária municipal. Tal como destacam Sousa-Santos et al. (2020), o turismo exerce papel central na dinâmica econômica de determinados municípios e pode influenciar de maneira significativa a receita pública. Dotto (2018) também ressalta que a ausência de integração no planejamento público compromete o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, a arrecadação atrelada a ele. Nesse mesmo sentido, Silva (2017, p. 88) conclui que “os programas nacionais de turismo provocam transformações institucionais significativas nos municípios, impactando diretamente sua capacidade de arrecadação e gestão”.

A estratégia metodológica escolhida foi o estudo de caso, definido por Yin (2001) como uma investigação empírica que explora um fenômeno atual dentro de seu contexto de vida real, principalmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas. O estudo de caso é adequado quando o pesquisador busca responder a questões do tipo “como” e “por que”, que exigem explicações mais profundas sobre processos e relações.

Nesta pesquisa, foram selecionados três municípios do estado do Rio de Janeiro, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Paraty, que compartilham características econômicas e sociais relevantes. São municípios de porte pequeno, com forte dependência do setor de serviços e turismo, e que apresentam capacidade arrecadatória própria significativa, ainda que em proporções distintas. O estudo de caso múltiplo, em vez do estudo de caso único, foi escolhido para permitir comparações e aumentar a robustez dos achados. Conforme argumenta Yin (2001), a utilização de múltiplos casos amplia a validade externa da pesquisa, já que

permite identificar padrões que se repetem ou diferenças que se destacam entre diferentes contextos.

A escolha desses municípios também se justifica pelo acesso a dados disponíveis e organizados, que possibilitam análises comparativas entre receitas correntes e tributos municipais. Além disso, trata-se de localidades emblemáticas do litoral sudeste brasileiro, cuja vocação turística confere grande relevância ao ISS, justamente o tributo em processo de extinção no novo modelo de reforma tributária.

A coleta de dados foi realizada a partir de fontes documentais e secundárias, de natureza pública e oficial. Foram consultados: Relatórios de execução orçamentária; Balançetes financeiros; Leis Orçamentárias Anuais (LOAs); Portais da transparência municipais; Séries históricas organizadas em planilhas.

Esses documentos possibilitaram a análise detalhada da arrecadação municipal no período de 2018 a 2024, considerando valores atualizados pela inflação. Os tributos analisados foram o ISS, o IPTU e o ITBI, considerados representativos da arrecadação própria municipal. A escolha por incluir IPTU e ITBI, além do ISS, justifica-se pela necessidade de estabelecer uma comparação entre diferentes fontes de receita municipal. Essa comparação permite avaliar se o crescimento do ISS, que é o foco principal do estudo, se ocorreu em ritmo superior, semelhante ou inferior ao de outros tributos municipais.

A sistematização dos dados em planilhas permitiu identificar tendências, variações anuais e a participação relativa desses tributos na receita corrente de cada município. Além disso, a análise qualitativa interpretou essas variações à luz de fatores conjunturais, como os efeitos da pandemia de COVID-19 em 2020, que impactaram negativamente o setor de serviços e, conseqüentemente, a arrecadação de ISS em todos os municípios estudados. O cruzamento dos dados arrecadatórios com o contexto econômico e político local possibilitou interpretações mais ricas do que uma simples leitura numérica, alinhando-se, portanto, ao caráter qualitativo da pesquisa.

Toda investigação científica possui limitações, e reconhecê-las é parte fundamental da transparência metodológica. No caso do presente estudo, algumas restrições se destacam.

Primeiramente, em relação à disponibilidade de dados, observa-se que, nos municípios de Armação dos Búzios e Arraial do Cabo, os registros financeiros consolidados encontram-se

disponíveis apenas a partir de 2018. Essa limitação temporal impede a construção de séries históricas mais longas, que poderiam fornecer uma perspectiva ainda mais abrangente sobre a evolução da arrecadação municipal.

Além disso, por se tratar de um estudo de caso qualitativo, os resultados alcançados não podem ser generalizados automaticamente para todos os municípios brasileiros. Conforme ressalta Yin (2001), o objetivo do estudo de caso não é a generalização estatística, mas sim a generalização analítica, ou seja, a produção de inferências teóricas que podem ser aplicadas em contextos semelhantes, desde que respeitadas as particularidades locais.

Outro ponto a considerar é que, embora os documentos oficiais utilizados confirmem confiabilidade às análises, eles podem não refletir integralmente nuances políticas ou informais que influenciam a gestão tributária municipal, tais como renúncias fiscais específicas, dificuldades de fiscalização e níveis de inadimplência.

Por fim, cabe destacar que a Reforma Tributária ainda se encontra em fase de implementação, com detalhes regulatórios em aberto. Isso significa que os impactos projetados para os municípios estão baseados em interpretações da legislação aprovada e de análises prospectivas, podendo sofrer alterações conforme novos regulamentos sejam editados.

Assim, a metodologia adotada nesta pesquisa combina a riqueza interpretativa da abordagem qualitativa com a profundidade empírica do estudo de caso múltiplo, permitindo compreender de maneira abrangente os efeitos da Reforma Tributária sobre a arrecadação municipal. O uso de documentos oficiais assegura confiabilidade aos dados, ao passo que o enfoque qualitativo garante a interpretação crítica das informações, relacionando-as às especificidades locais de cada município.

Essa escolha metodológica revela-se, portanto, a mais adequada para investigar um fenômeno que ultrapassa o campo estritamente econômico e contábil, inserindo-se em debates mais amplos sobre o federalismo fiscal, a autonomia municipal e o equilíbrio federativo no Brasil contemporâneo.

4. ANÁLISE

A análise das receitas tributárias dos municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Paraty, no período de 2018 a 2024, permite uma leitura aprofundada sobre o

comportamento fiscal de entes locais com perfis semelhantes de dependência de receitas correntes e vocação econômica voltada ao turismo e aos serviços. Os dados obtidos revelam a evolução dos três principais tributos de competência municipal: o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). A partir da observação desses indicadores, é possível avaliar a resiliência das receitas municipais, sua recuperação no pós-pandemia, e as possíveis vulnerabilidades diante da Reforma Tributária aprovada em 2023 por meio da Emenda Constitucional nº 132.

4.1 Armação dos Búzios: crescimento sólido e dependência dos tributos próprios

Em Armação dos Búzios, município com forte apelo turístico e mercado imobiliário ativo, a análise demonstra um crescimento consistente da arrecadação entre 2018 e 2024, com destaque para o desempenho das receitas próprias. A receita corrente total em 2024 foi de aproximadamente R\$ 479,6 milhões, corrigidos pela inflação, representando um aumento moderado em relação a 2023, cujo montante foi de R\$ 456,9 milhões.

Entre os tributos municipais, o ISS apresentou desempenho destacado, alcançando R\$ 45,7 milhões em 2024. O tributo manteve-se como o principal arrecadador entre os impostos locais, com crescimento superior a 20% em relação ao exercício anterior. Este dado indica um cenário de expansão no setor de serviços, que tende a acompanhar o aquecimento do turismo e das atividades relacionadas à construção civil, hospedagem e gastronomia. Estudos do Sebrae mostram que o turismo corresponde a aproximadamente 3,7% do PIB brasileiro e estimula diretamente a infraestrutura e serviços associados. Além disso, o turismo impulsiona setores como hospedagem, alimentação e construção, especialmente nas localidades mais procuradas.

O IPTU, por sua vez, alcançou R\$ 44,6 milhões no mesmo período, mantendo-se em segundo lugar entre os tributos patrimoniais. Apesar de sua estabilidade, o imposto apresentou uma trajetória de crescimento mais comedida, sugerindo oscilações em sua base de cálculo ou limitações na atualização do cadastro imobiliário. Já o ITBI totalizou R\$ 31,6 milhões em 2024, demonstrando recuperação no número de transações imobiliárias e possível valorização do mercado local. A soma dos três tributos chegou a R\$ 112 milhões, representando 23% da receita corrente total do município, proporção que evidencia a relevância das receitas próprias no orçamento local.

Importa destacar que, mesmo com as adversidades impostas pela pandemia de COVID-19 em 2020, a curva de arrecadação de Búzios demonstrou resiliência, com forte retomada nos anos seguintes. Esse comportamento evidencia a capacidade do município de recuperar-se diante de choques externos e retomar seu dinamismo fiscal. Ao analisar a trajetória dos principais tributos — ISS, IPTU e ITBI — verifica-se que o ISS apresentou um crescimento proporcionalmente superior, especialmente no período de 2023 para 2024, quando sua arrecadação variou mais de 20%. Esse desempenho foi mais expressivo do que o observado no ITBI, cujo crescimento esteve associado à movimentação imobiliária, e também do que no IPTU, que apresentou evolução mais discreta.

Assim, conclui-se que o setor de serviços foi o principal motor da retomada fiscal em Búzios, colocando o ISS como destaque frente aos demais tributos municipais. Esse resultado reforça a importância de se manter e fortalecer a capacidade arrecadatória dos municípios frente à centralização prevista na Reforma Tributária, sobretudo em localidades cuja economia possui base ativa no setor de serviços e potencial de arrecadação autônoma.

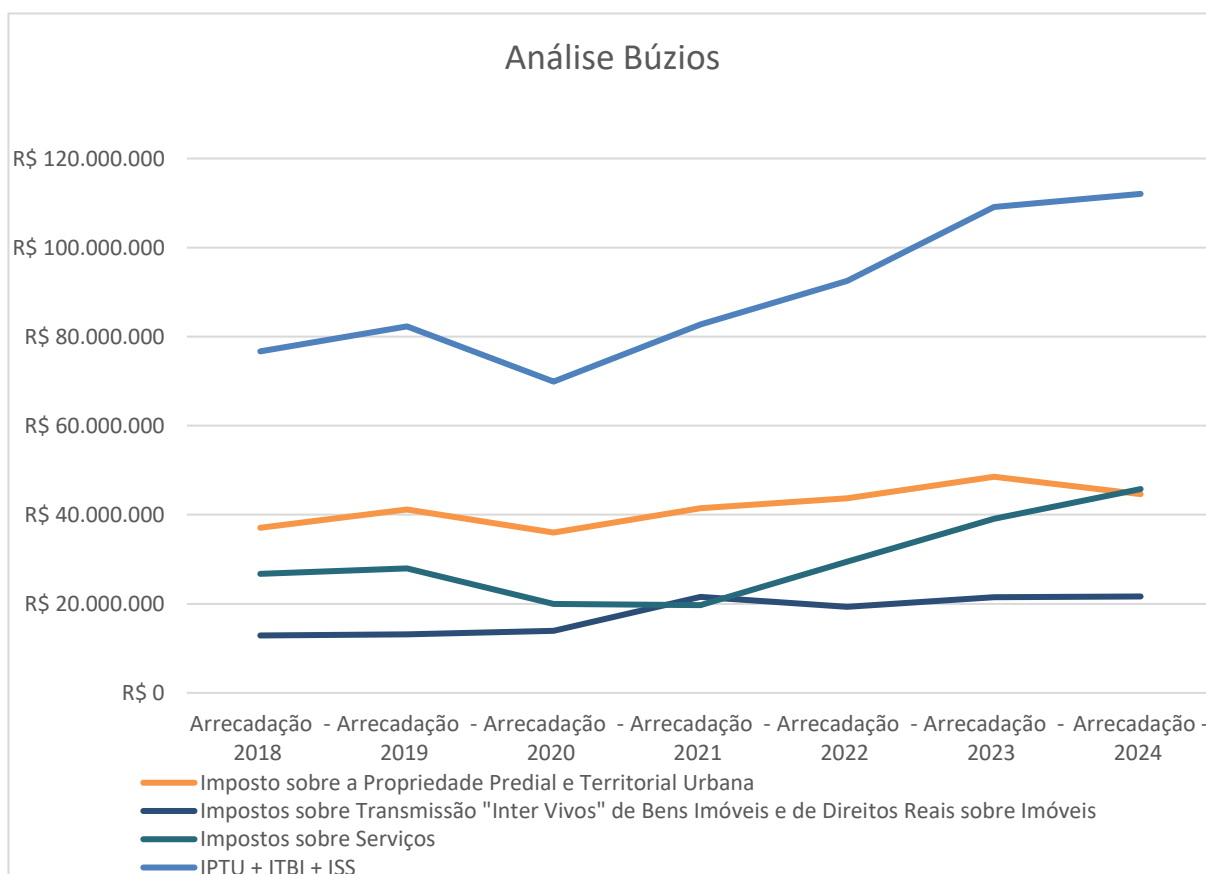


Figura 1. Gráfico comparativo entre impostos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da transparência de Armação de Búzios.

4.2 Arraial do Cabo: crescimento da receita, mas baixa proporção dos tributos locais

Em Arraial do Cabo, os dados indicam um cenário de expansão da receita corrente, que passou de valores mais modestos em anos anteriores para R\$ 767,4 milhões em 2024. Esse crescimento, de aproximadamente 20% em relação ao exercício de 2023, é expressivo e reflete fatores conjunturais como aumento de repasses estaduais e federais, recuperação econômica e aquecimento do setor turístico, atividade-chave na região.

No entanto, ao se observar os dados dos tributos municipais, nota-se uma baixa participação das receitas próprias na composição da receita total. Em 2024, o ISS arrecadou R\$ 13,0 milhões, valor muito inferior ao registrado em Búzios, mesmo com receita corrente global mais elevada. O IPTU apresentou desempenho semelhante, com R\$ 13,1 milhões, enquanto o ITBI registrou R\$ 6,1 milhões. A soma dos três tributos (R\$ 32,3 milhões) correspondeu a apenas 4% da receita corrente total, revelando forte dependência de receitas de transferências e limitada autonomia tributária.

Este perfil pode indicar a necessidade de revisão das estratégias de arrecadação própria por parte da administração municipal. A baixa representatividade de tributos como ISS, IPTU e ITBI pode decorrer de fatores como: ausência de atualização cadastral, falta de fiscalização, evasão fiscal ou isenções excessivas. Em contraste, o crescimento de 26% do ISS de 2023 para 2024 é um indicativo positivo de maior movimentação no setor de serviços e sugere que, com políticas adequadas, o município pode ampliar sua base arrecadatória.

Contudo, no contexto da Reforma Tributária, a situação de Arraial do Cabo levanta preocupações adicionais. Ao ter baixa arrecadação própria, o município pode ser ainda mais afetado por um sistema nacional unificado, no qual perderá a pouca autonomia que possui sobre seus tributos. Além disso, dependerá do critério de repartição do novo IBS, que ainda não possui regulamentação completamente definida, aumentando a incerteza quanto à manutenção de sua capacidade financeira.

Apesar dessas limitações, a análise da evolução das receitas demonstra que o ISS apresentou a taxa de crescimento mais expressiva entre os tributos municipais, com alta superior a 26% entre 2023 e 2024, desempenho significativamente acima do ITBI e do IPTU. Esse resultado evidencia que, mesmo em um município de arrecadação própria relativamente baixa, o setor de serviços tem se mostrado o segmento mais dinâmico e relevante para a sustentação da receita local.

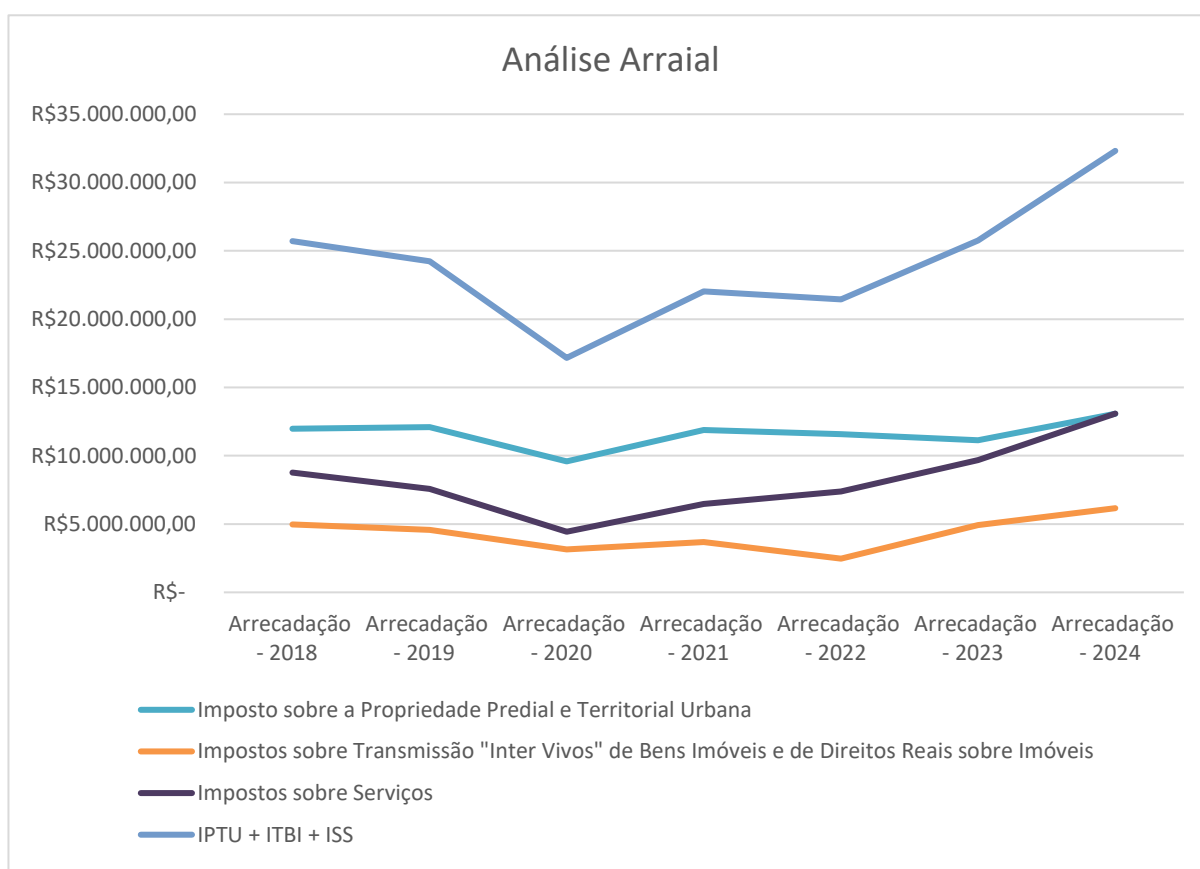


Figura 2. Gráfico comparativo entre impostos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da transparência de Arraial do Cabo

4.3 Paraty: estabilidade com sinal de alerta no IPTU

O município de Paraty apresentou em 2024 uma receita corrente de R\$ 515,6 milhões, com crescimento de 2,94% em relação ao ano anterior. Embora mais modesto que o de Búzios

e Arraial do Cabo, esse aumento mantém uma trajetória estável. A composição da receita evidencia um maior equilíbrio entre os tributos municipais.

O ISS arrecadou R\$ 29,5 milhões, com crescimento superior a 5% no comparativo com 2023. Sua participação de 6% na receita corrente total consolida esse tributo como o principal imposto local. O IPTU, por outro lado, apresentou arrecadação de R\$ 13,5 milhões, com redução tanto em valores absolutos quanto em participação percentual, que caiu para 2,61%. Este dado pode sinalizar dificuldades na gestão da base imobiliária, como defasagem na planta genérica de valores, isenções amplas ou queda na adimplência. O ITBI manteve-se estável, totalizando R\$ 9,6 milhões, o que reflete constância nas transações imobiliárias do município.

A soma dos três tributos alcançou R\$ 52,4 milhões em 2024, o que representa 10% da receita corrente total, uma das maiores proporções entre os municípios analisados. O desempenho do ISS, em particular, aponta para o fortalecimento do setor de serviços na economia local, influenciado por atividades turísticas, eventos culturais e prestação de serviços à população.

Apesar da solidez de suas receitas, Paraty também está sujeita às incertezas provocadas pela substituição do ISS pelo novo IBS. Com base na estrutura atual, o município depende da autonomia para definir alíquotas, fiscalizar contribuintes e estruturar sua política de arrecadação. A perda dessa autonomia, conforme previsto pela Emenda Constitucional nº 132, pode representar um desafio significativo para o equilíbrio fiscal municipal.

A análise comparativa dos tributos locais evidencia que o ISS tem apresentado desempenho superior aos demais. Em 2024, sua arrecadação cresceu mais de 5% em relação ao ano anterior, enquanto o IPTU apresentou retração e o ITBI manteve-se relativamente estável. Esse resultado mostra que, em Paraty, o setor de serviços tem sido o principal motor de expansão da receita própria, fortalecendo a relevância do ISS frente ao IPTU e ao ITBI. Diante disso, a substituição do imposto pelo IBS suscita preocupação adicional: caso os critérios de repartição não assegurem proporcionalidade ao dinamismo econômico local, o município poderá ver comprometida a principal fonte de crescimento de sua arrecadação.

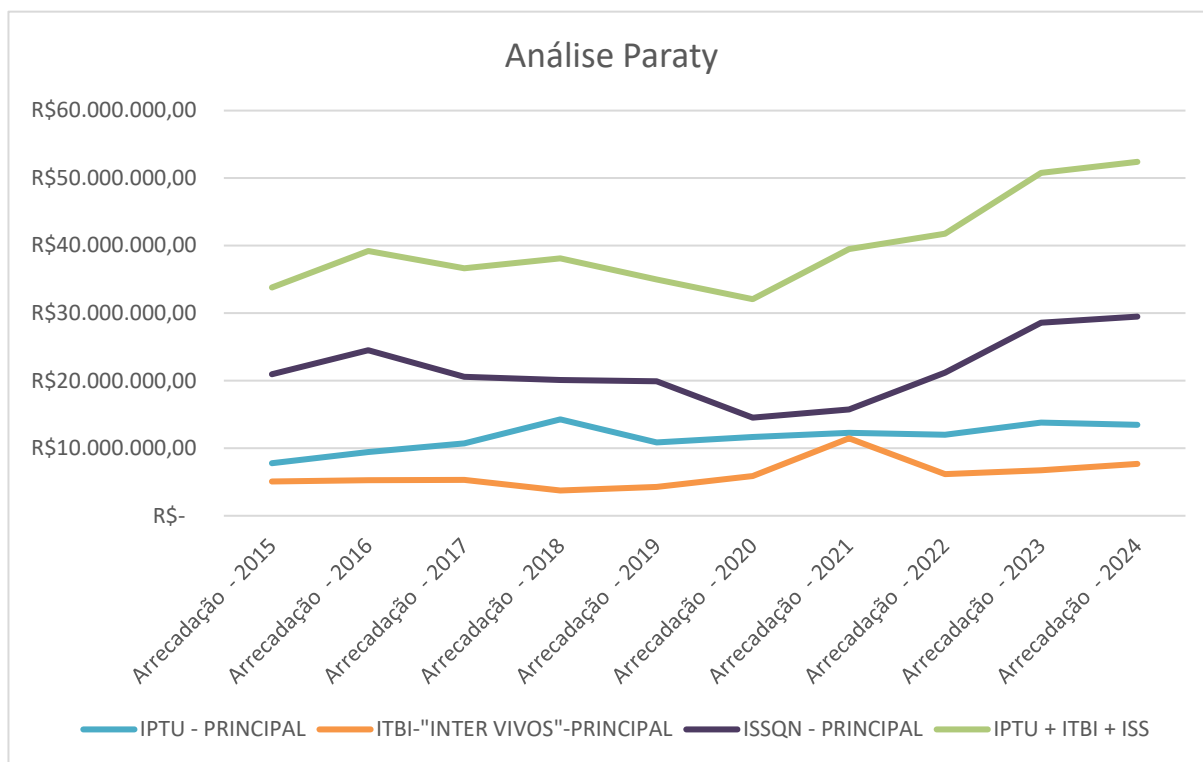


Figura 3. Gráfico comparativo entre impostos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da transparência de Paraty

4.4 Considerações comparativas e implicações futuras

A comparação entre os três municípios evidencia realidades distintas no que diz respeito à arrecadação de tributos próprios. Enquanto Armação dos Búzios apresenta estrutura sólida e crescimento constante, com arrecadação própria representando quase um quarto de sua receita total, Arraial do Cabo enfrenta uma situação de dependência estrutural das transferências, com apenas 4% de receita oriunda de ISS, ITBI e IPTU. Já Paraty se posiciona em um ponto intermediário, com 10% de arrecadação própria, e um comportamento mais equilibrado entre os tributos.

No contexto da Reforma Tributária, tais diferenças se tornam especialmente relevantes. A substituição do ISS pelo IBS, de competência compartilhada e gestão centralizada, poderá beneficiar municípios com menor capacidade arrecadatória, desde que os critérios de

redistribuição sejam justos. Por outro lado, poderá prejudicar os entes que, como Búzios e Paraty, desenvolveram mecanismos próprios de arrecadação e obtêm bons resultados fiscais com base em sua atividade econômica local.

Além disso, a centralização da arrecadação e a uniformização de alíquotas podem reduzir os instrumentos de gestão local da política tributária, afetando a capacidade de atração de investimentos, fomento ao empreendedorismo e planejamento financeiro.

5. Conclusão

O presente estudo buscou analisar os impactos da Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, sobre a arrecadação e a autonomia financeira de três municípios de pequeno porte com forte vocação turística: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Paraty. A análise das receitas entre 2018 e 2024 revelou que, embora cada município apresente características próprias em termos de estrutura fiscal e proporção de receitas próprias, há um elemento comum que se destaca: o protagonismo crescente do ISS, cuja taxa de expansão foi superior à observada no ITBI e no IPTU.

Em Búzios, o ISS registrou crescimento expressivo, ultrapassando 20% entre 2023 e 2024, consolidando-se como a principal fonte de dinamismo fiscal, sustentada pelo setor de serviços associado ao turismo, à construção civil e à hospitalidade. Em Arraial do Cabo, mesmo com baixa representatividade das receitas próprias no orçamento total, o ISS cresceu mais de 26% no mesmo período, demonstrando que o setor de serviços é também o motor mais dinâmico da economia local. Em Paraty, a expansão do ISS, acima de 5% em 2024, contrastou com a retração do IPTU e a estagnação do ITBI, reforçando sua centralidade para o financiamento das políticas públicas.

Esses resultados reforçam que a extinção do ISS e sua substituição pelo IBS implicam não apenas uma mudança de caráter formal, mas uma transformação estrutural no federalismo fiscal brasileiro. A perda da autonomia municipal sobre alíquotas, isenções e fiscalização limita a capacidade dos entes locais de gerir seus recursos e desenhar políticas alinhadas às especificidades econômicas e sociais. Além disso, o período de transição baseado na média histórica de arrecadação de ICMS e ISS pode gerar distorções, conforme apontado por Pinho

(2024), estimulando comportamentos artificiais de elevação momentânea de alíquotas e consolidando desigualdades regionais.

No caso dos municípios analisados, cuja vocação econômica está fortemente atrelada ao turismo e ao setor de serviços, o risco é ainda maior. A mudança da tributação da origem para o destino pode beneficiar localidades consumidoras em detrimento de polos prestadores de serviços, fragilizando justamente os entes que demonstraram maior dinamismo arrecadatário no período recente. Isso pode levar a um cenário em que municípios com maior capacidade de arrecadação própria se tornem dependentes de critérios redistributivos centralizados, reduzindo a flexibilidade de financiamento de políticas públicas locais.

Do ponto de vista acadêmico, os achados reforçam a necessidade de aprofundar os estudos sobre os efeitos da Reforma Tributária em realidades municipais distintas, sobretudo naqueles que possuem vocação turística e forte dependência de tributos sobre serviços. Do ponto de vista prático, os resultados indicam que os municípios precisarão desenvolver estratégias de adaptação, fortalecendo seus mecanismos de planejamento e gestão fiscal, ao mesmo tempo em que pressionam por regulamentações que garantam critérios de redistribuição mais justos e condizentes com suas realidades econômicas.

Conclui-se, portanto, que a Reforma Tributária, embora apresente potencial de simplificação e maior racionalidade no sistema nacional, coloca em xeque a autonomia e a sustentabilidade fiscal dos municípios de pequeno porte. Se não forem estabelecidos mecanismos eficazes de compensação e de justiça federativa, corre-se o risco de comprometer o equilíbrio do pacto federativo, enfraquecendo entes locais justamente quando estes se mostram capazes de gerar dinamismo econômico e arrecadatário. Assim, a transição para o novo sistema deve ser acompanhada de atenção crítica e de medidas que assegurem a manutenção da capacidade de financiamento e de gestão dos municípios brasileiros.

Referências

AGÊNCIA SENADO. *Novos tributos começam a ser testados em 2026 e transição vai até 2033*. Agência Senado, Brasília, 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: 17 ago. 2025.

BATISTA, Daniela Cristina Floriano Alves; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Um breve resumo da Reforma Tributária do Consumo aprovada pela PEC 132/2023. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 83, p. 509-522, jul./dez. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm.

DOTTO, Daniel. Gestão municipal e ações integradas para o fortalecimento do turismo na Região da Quarta Colônia/RS. *Revista Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade*, v. 10, n. 2, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2610/261058528006/html/>.

DURÃES, Anderson Sauzem Machado; FLESCHE, João Arthur Santos. *O federalismo fiscal e as formas de arrecadação dos municípios brasileiros: considerações sobre o impacto da reforma tributária*. In: *XVIII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. v. 18, 2023. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/24053/0>.

LUKIC, Melina Rocha. *A tributação sobre bens e serviços no Brasil: problemas atuais e propostas de reformas*. In: *Desafios da Nação: artigos de apoio — Artigos de apoio*, vol. 2. Brasília: Ipea, 2018. Capítulo 19, p. 120. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_d_a_nacao_artigos_vol2_cap19.pdf.

MANEIRA, Eduardo; MAIA, Marcos. Os desafios da tributação no Brasil com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 375-388, maio/ago. 2025. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/download/915/1038/4622>.

PINHO, Carlos André da Silva. Distribuição de Receitas na Reforma Tributária: uma análise crítica da PEC 45/2019 e da PEC 110/2019. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 12, n. 2, p. 97-120, 2024.

RIBEIRO MARQUES FERNANDES, Tarsila; BRILHANTE DE SOUZA, Cristiano. *Reforma tributária e pacto federativo: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/2023*. *Revista do TCU*, v. 154, n. 1, p. 194-213, 2024. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2174>.

SEBRAE. *O impacto socioeconômico da indústria do turismo*. Portal Sebrae, 2021. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-impacto-socioeconomico-da-industria-do-turismo%2C59ald1acdef6810VgnVCM1000001b00320aRCRD>

SEBRAE/PB. *Qual o impacto do turismo para a economia local?* Usina de Dados, 2022. Disponível em: <https://usinadedados.sebraepb.com.br/prosa-de-dados/qual-o-impacto-do-turismo-para-a-economia-local>.

SILVA, Maria Kalyana da Silva. Reflexões sobre o Pacto Federativo Brasileiro após a reforma tributária EC nº. 132, de 20 de dezembro de 2023: mudança de competência tributária em um contexto de concentração e transferência do poder de decisão das atribuições e autonomia financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Orientador: André de Souza Dantas Elali. 2025. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025. <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/62379>

SILVA, João Alberto da. Impactos de programas nacionais de turismo sobre as instituições e organizações turísticas em municípios do Pará (Brasil). *Turismo & Sociedade*, v. 10, n. 2, p. 77-95, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/download/53499/33449>.

SILVA, Albertiano Dias da; SILVA, Alex Dias da. *Autonomia municipal no federalismo fiscal brasileiro: a eficiência na administração tributária municipal*. *Revista de Direito Dom Helder*, 2023. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/article/view/1414>.

SOUSA-SANTOS, José et al. O turismo como impulsionador do desenvolvimento regional: análise no Campo das Vertentes (MG), Brasil. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 29, n. 1, p. 111-127, 2020. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612020000100113&script=sci_arttext.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.