

Estratégias e ações de governança para a implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) na Gestão Tributária Municipal (GTM) dos municípios de pequeno porte do Estado da Bahia

Strategies and governance actions for the implementation of the Tax on Goods and Services (IBS) in the Municipal Tax Management (GTM) of small municipalities in the State of Bahia.

Estrategias y acciones de gobernanza para la implementación del Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS) en la Gestión Tributaria Municipal (GTM) de pequeños municipios del Estado de Bahía.

Grupo temático 02 – Finanças Públicas e Accountability

Anna Emília Leite Primo Cavalcanti, Universidade Federal da Bahia

Leonardo Augusto Nascimento dos Santos, Universidade Federal da Bahia

RESUMO

A Reforma Tributária brasileira, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, introduziu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), promovendo alterações estruturais na tributação brasileira ao substituir, entre outros tributos, o Imposto Sobre Serviços (ISS). Esse novo modelo implica mudanças significativas na Gestão Tributária Municipal (GTM), especialmente em razão da arrecadação centralizada e da governança compartilhada por meio do Comitê Gestor do IBS. O presente artigo tem como objetivo compreender a implantação do IBS na gestão tributária dos municípios baianos de pequeno porte, definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como aqueles com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes, considerando os desafios institucionais, administrativos e tecnológicos decorrentes desse arranjo. A metodologia adotada é qualitativa, de natureza teórico-aplicada, fundamentada principalmente na análise documental da legislação constitucional e infraconstitucional da Reforma Tributária, cujos resultados indicam que a implementação do IBS redefine o exercício da autonomia municipal ao transferir funções operacionais para instâncias de coordenação intergovernamental, exigindo reorganização administrativa, integração tecnológica e qualificação técnica dos servidores.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Imposto sobre Bens e Serviços; Gestão Tributária Municipal; Municípios de Pequeno Porte; Governança Intergovernamental.

ABSTRACT

The Brazilian Tax Reform, instituted by Constitutional Amendment No. 132/2023, introduced the Tax on Goods and Services (IBS), promoting structural changes in Brazilian taxation by replacing, among other taxes, the Tax on Services (ISS). This new model implies significant changes in Municipal Tax Management (GTM), especially due to centralized collection and shared governance through the IBS Management Committee. This article aims to understand the implementation of the IBS in the tax management of small municipalities in Bahia, defined by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) as those with a population of up to 20,000 (twenty thousand) inhabitants, considering the institutional, administrative, and technological challenges arising from this arrangement. The methodology adopted is qualitative, of a theoretical-applied nature, based primarily on the documentary analysis of the constitutional and infraconstitutional legislation of the Tax Reform, whose results indicate that the implementation of the IBS (Tax on Goods and Services) redefines the exercise of municipal

autonomy by transferring operational functions to intergovernmental coordination bodies, requiring administrative reorganization, technological integration, and technical qualification of civil servants.

Keywords: Tax Reform; Tax on Goods and Services; Municipal Tax Management; Small Municipalities; Intergovernmental Governance.

RESUMEN

La Reforma Tributaria Brasileña, instituida por la Enmienda Constitucional n.º 132/2023, introdujo el Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS), impulsando cambios estructurales en la tributación brasileña al sustituir, entre otros impuestos, el Impuesto sobre Servicios (ISS). Este nuevo modelo implica cambios significativos en la Gestión Tributaria Municipal (GTM), especialmente debido a la recaudación centralizada y la gobernanza compartida a través del Comité de Gestión del IBS. Este artículo busca comprender la implementación del IBS en la gestión tributaria de los pequeños municipios de Bahía, definidos por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) como aquellos con una población de hasta 20 000 (veinte mil) habitantes, considerando los desafíos institucionales, administrativos y tecnológicos que conlleva. La metodología adoptada es cualitativa, de carácter teórico-aplicado, basada principalmente en el análisis documental de la legislación constitucional e infraconstitucional de la Reforma Tributaria. Los resultados indican que la implementación del IBS (Impuesto sobre Bienes y Servicios) redefine el ejercicio de la autonomía municipal al transferir funciones operativas a órganos de coordinación intergubernamental, lo que requiere una reorganización administrativa, la integración tecnológica y la cualificación técnica de los funcionarios.

Palabras clave: Reforma Tributaria; Impuesto sobre Bienes y Servicios; Gestión Tributaria Municipal; Pequeños Municipios; Gobernanza Intergubernamental.

1. Introdução

A Reforma Tributária brasileira, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, promoveu uma reorganização estrutural no sistema tributário brasileiro ao criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), destinado a substituir, de forma gradual, tributos incidentes sobre o consumo, entre eles o Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência municipal, inaugurando um novo modelo de arrecadação centralizada e de governança compartilhada, operado por meio de um Comitê Gestor nacional, modificando a Gestão Tributária Municipal (GTM), no exercício das competências administrativas dos entes locais.

Os impactos desse novo arranjo institucional tendem a se manifestar de forma diferenciada entre os municípios brasileiros, especialmente em razão das assimetrias estruturais e administrativas que caracterizam o federalismo fiscal no país. Nesse cenário, os municípios de pequeno porte, definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como aqueles com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes, apresentam maior vulnerabilidade diante das exigências operacionais e institucionais decorrentes da implantação do IBS, considerando suas restrições orçamentárias, tecnológicas e de capacidade administrativa.

A literatura recente sobre a Reforma Tributária tem se concentrado, predominantemente, nos efeitos macroeconômicos do novo modelo, abordando temas como neutralidade tributária, não cumulatividade plena e redistribuição federativa das receitas. Em contrapartida, a dimensão da GTM, especialmente no que se refere às capacidades administrativas necessárias para a operacionalização do IBS em municípios de pequeno porte, ainda se mostra pouco explorada de forma sistemática, apesar de diretamente implicada pelas normas que disciplinam a governança e a administração do novo tributo.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo compreender a implantação do IBS na GTM dos municípios baianos de pequeno porte, analisando os desafios institucionais, tecnológicos e administrativos impostos pelo modelo de arrecadação centralizada e de governança compartilhada. O problema de pesquisa consiste em identificar de que maneira esses municípios podem se adaptar às exigências do IBS sem comprometer a eficiência arrecadatória e a autonomia operacional no âmbito da administração tributária local.

Para alcançar esse objetivo, adota-se uma metodologia qualitativa, de natureza teórico-aplicada, baseada na análise documental da legislação constitucional e infraconstitucional relacionada ao IBS, bem como de materiais institucionais, estudos técnicos e dados secundários referentes à estrutura da GTM na Bahia. A escolha desse método justifica-se pela necessidade de compreender o fenômeno a partir de seu arcabouço normativo e institucional, relacionando-o às condições concretas de funcionamento da administração tributária nos municípios de pequeno porte.

Assim, o presente estudo delimita o campo de investigação ao situar o IBS como elemento estruturante de uma nova lógica de governança tributária, destacando os desafios específicos enfrentados pelos municípios baianos de pequeno porte e justificando a relevância da pesquisa para o debate acadêmico e institucional sobre a efetividade da Reforma Tributária no âmbito local.

Esta pesquisa possui cinco seções, contada esta introdução. A seguinte apresenta o referencial teórico, com ênfase na discussão sobre a reforma tributária no contexto do federalismo brasileiro e do novo serviço público. Os procedimentos metodológicos da seção três apontam os itinerários da investigação, de natureza qualitativa, erigida sob análise documental pautada no estudo das legislações concernentes ao problema inquirido. A quarta seção aponta a discussão central a partir dos resultados encontrados, centrada no fato de que a implantação da IBS afeta a GTM, levando a adaptações institucionais de difícil consecução. As considerações finais fazem um epítome da investigação, delineando limites e apontando horizontes de pesquisa futuros.

2. A reforma tributária no contexto do federalismo e do novo serviço público

A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, ao criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), promoveu uma reconfiguração relevante do sistema tributário brasileiro, com impactos diretos sobre o federalismo fiscal, a governança intergovernamental e a atuação administrativa dos entes subnacionais. A substituição de tributos de competência municipal, como o Imposto Sobre Serviços (ISS), por um modelo de arrecadação centralizada e gestão compartilhada redefine o papel dos municípios no ciclo arrecadatório e impõe novos desafios à Gestão Tributária Municipal (GTM). Nesse contexto, a presente seção apresenta três abordagens teóricas: a governança federativa no federalismo brasileiro; a GTM e suas capacidades institucionais; e a digitalização e a capacitação como instrumentos normativos e operacionais da governança do IBS.

No campo do federalismo fiscal e da governança intergovernamental, destaca-se que o federalismo brasileiro é marcado por assimetrias estruturais entre os entes federativos, especialmente no que se refere à capacidade arrecadatória e administrativa dos municípios. Abrucio (1994) ressalta que a coordenação federativa no Brasil historicamente oscila entre processos de centralização normativa e descentralização executiva, o que impõe limites à autonomia e à capacidade de ação dos governos locais. Souza (2001) complementa essa análise ao demonstrar que o desenho constitucional de 1988 ampliou competências municipais sem assegurar, de forma equivalente, capacidades institucionais e fiscais. Rezende (1995), por sua vez, observa que reformas tributárias de caráter estrutural exigem mecanismos institucionais robustos de coordenação federativa, sob pena de enfraquecimento da capacidade decisória e operacional dos entes subnacionais de menor porte.

A criação do IBS insere-se nesse debate ao alterar significativamente as formas de exercício da autonomia fiscal municipal. Embora a titularidade da receita permaneça formalmente compartilhada, o novo modelo desloca funções tradicionais de arrecadação, fiscalização e gestão para instâncias de governança intergovernamental, especialmente o Comitê Gestor do IBS, instituído pela legislação complementar. A literatura sobre federalismo cooperativo forneceu, assim, o suporte teórico necessário para compreender as tensões entre coordenação nacional e autonomia municipal presentes nesse novo arranjo institucional (Abrucio, 1994; Rezende, 1995).

No campo da GTM, por sua vez, estudos clássicos sobre finanças públicas e administração tributária indicaram que grande parte dos municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, apresentam fragilidades estruturais relacionadas à fiscalização, à informatização dos sistemas de arrecadação e à qualificação técnica de seus quadros administrativos. Giambiagi e Além (2022) destacaram que a eficiência arrecadatória local está diretamente associada à capacidade institucional dos entes, incluindo organização administrativa, uso de tecnologia e profissionalização dos servidores. No caso dos municípios baianos de pequeno porte, definidos pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como aqueles com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes, essas limitações tendem a ser mais acentuadas, em razão de restrições orçamentárias e estruturais historicamente presentes.

A digitalização da administração tributária, nesse contexto, não se apresenta apenas como uma tendência gerencial ou uma recomendação da literatura especializada, mas como um requisito normativo do próprio modelo do IBS. Lei Complementar Federal nº 214/2025, que institui o IBS, e a Lei Complementar Federal nº 227/2026, que disciplina o Comitê Gestor do referido imposto, preveem a utilização de sistemas eletrônicos integrados, documentos fiscais digitais e mecanismos de compartilhamento de informações entre os entes federativos, condicionando a efetiva participação municipal à existência de infraestrutura tecnológica mínima compatível. (Brasil, 2025; 2026). Mergel, Edelmann e Haug (2019) asseveram que a compreensão da transformação digital envolve a reestruturação de processos organizacionais e a redefinição de capacidades institucionais, indo além da simples informatização de rotinas administrativas.

De modo semelhante, a capacitação dos servidores públicos deve ser analisada sob uma dupla perspectiva. De um lado, a literatura contemporânea da Administração Pública, especialmente aquela vinculada ao referencial do *Novo Serviço Público*, enfatiza a qualificação técnica, a aprendizagem institucional e o desenvolvimento de capacidades estatais como elementos centrais para a efetividade da ação governamental e para a produção de valor público. Nesse sentido, a atuação administrativa exige servidores capacitados não apenas sob o prisma técnico-operacional, mas também aptos a compreender processos decisórios complexos, relações interinstitucionais e valores democráticos que orientam a gestão pública (Abreu, Helou & Fialho, 2013).

De outro lado, no contexto específico da implantação do IBS, a capacitação assume também natureza normativa, uma vez que a Lei Complementar Federal nº 227/2026 prevê a criação de instâncias institucionais voltadas à formação e ao aperfeiçoamento dos agentes públicos envolvidos na administração do tributo, como a Escola Nacional de Tributação vinculada ao Comitê Gestor do IBS (Brasil, 2026).

Assim, a qualificação dos servidores municipais não decorre apenas de uma constatação empírica da literatura administrativa, mas integra o próprio conjunto de pressupostos operacionais do modelo de governança instituído pelo IBS, constituindo condição necessária para a efetividade da gestão tributária municipal no novo arranjo institucional.

Dessa forma, compreende-se que a implementação do IBS como um processo que articula elementos jurídicos, institucionais e administrativos. A governança federativa fornece o pano de fundo para a análise das relações intergovernamentais; a literatura sobre GTM evidencia as limitações estruturais que condicionam a adaptação local; e os estudos sobre digitalização e capacitação esclarecem os instrumentos necessários, pois juridicamente exigidos, para a operacionalização do novo modelo tributário, especialmente no contexto dos municípios baianos de pequeno porte.

3. Procedimentos Metodológicos

A metodologia adotada nesta pesquisa foi estruturada de modo a assegurar coerência entre o problema investigado, os objetivos propostos e a natureza do fenômeno analisado, qual seja, a implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) no âmbito da Gestão Tributária Municipal (GTM). A abordagem metodológica considera de forma integrada os aspectos normativos e institucionais envolvidos, buscando compreender como os municípios de pequeno porte podem se adaptar ao novo modelo tributário.

3.1. Abordagem, tipo e natureza da Pesquisa

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, apropriada para estudos que buscam interpretar significados, percepções, estruturas organizacionais e práticas institucionais em contextos específicos. Essa abordagem permite analisar os impactos do IBS não apenas sob a perspectiva normativa, mas também sob a ótica da capacidade administrativa, da governança local e da transformação digital. O estudo possui caráter descritivo

por buscar identificar, caracterizar e interpretar os desafios estruturais da administração tributária municipal diante das mudanças promovidas pela EC nº 132/2023. A pesquisa assume natureza teórico-aplicada, articulando a análise da legislação e da literatura especializada com o exame das condições institucionais concretas da gestão tributária municipal.

3.2. Procedimentos de coleta de dados

Os dados foram coletados por meio de análise documental, compreendendo: a) a legislação constitucional e infraconstitucional relacionada à Reforma Tributária brasileira, especialmente a EC nº 132/2023 e as leis complementares que regulamentam o IBS; b) notas técnicas, pareceres e relatórios institucionais elaborados por órgãos como a Confederação Nacional de Municípios (CNM); c) guias orientativos para os impactos administrativos da Reforma Tributária elaborado pela frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ); d) observação indireta de plataformas e sistemas digitais utilizados na GTM, com foco em automação, interoperabilidade e integração tecnológica.

A interpretação dos documentos seguirá a técnica de análise documental proposta por Cellard (2012), que enfatiza a contextualização histórica, a credibilidade das fontes, as condições institucionais de produção dos documentos e a lógica organizacional neles presente.

3.3. Universo e recorte da pesquisa

O universo da pesquisa compreende os municípios brasileiros enquanto entes federativos diretamente afetados pela implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Considerando a heterogeneidade existente entre os municípios e a necessidade de delimitação metodológica, o estudo adota como recorte empírico os municípios do Estado da Bahia classificados como de pequeno porte, conforme critério do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, aqueles com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes.

A escolha desse recorte justifica-se pelas limitações estruturais, administrativas e tecnológicas que caracterizam grande parte desses municípios, tornando mais evidentes os desafios relacionados à adaptação ao modelo de governança compartilhada do IBS. O estudo não pretende realizar generalizações estatísticas, mas oferecer uma análise qualitativa sobre as condições institucionais e administrativas que condicionam a implementação do novo tributo no âmbito dos municípios baianos de pequeno porte.

3.4. Tratamento e análise dos dados

Os dados foram analisados conforme a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977), que permite a categorização e interpretação sistemática das informações. A análise será orientada por três categorias temáticas previamente definidas: a) Governança fiscal e administrativa, com mecanismos de coordenação, autonomia financeira e capacidade de adaptação ao novo modelo arrecadatório; b) Digitalização e modernização tecnológica, com interoperabilidade de sistemas, automação, uso de dados e inovação na administração tributária; e c) Capacitação e profissionalização dos servidores, avaliando competências técnicas e gerenciais necessárias para operar o IBS e garantir eficiência administrativa.

Essas categorias permitem construir um quadro analítico coerente com os objetivos da pesquisa e com os desafios reais enfrentados pelos municípios de pequeno porte, conforme abaixo:

Quadro 1 – Categorias de análise da implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) no âmbito da Gestão Tributária Municipal (GTM) em municípios baianos de pequeno porte.

Categoria	Documento analisado	Dado/ Informação obtida	Análise/ interpretação obtida
Governança fiscal e administrativa	Guia do Comitê Gestor do IBS (BRASIL, 2026)	Padronização de procedimentos e coordenação centralizada	Redefinição do papel municipal: de executor arrecadador para ente articulador institucional
	Emenda Constitucional nº 132/2023 Lei Complementar nº 214/2025 Lei Complementar nº 227/2026 (BRASIL, 2023; 2025; 2026)	Criação de instâncias decisórias compartilhadas	Autonomia passa a ser exercida por participação institucional e não por operação direta
Digitalização e modernização tecnológica	Guia orientativo do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (BRASIL, 2026)	Sistemas interoperáveis e plataforma nacional	Risco de dependência tecnológica dos pequenos municípios
	Nota Técnica CTAT nº 04/2025 – Distribuição do IBS: coeficiente de participação (CNM, 2025)	Risco de dependência tecnológica dos pequenos municípios	Assimetria federativa desloca-se do plano jurídico para o plano tecnológico
Capacitação e profissionalização dos servidores	Lei Complementar nº 227/2026 (Brasil, 2026)	Formação continuada obrigatória	Capacidade institucional passa a ser condição de participação no sistema
	Relatório de Capacidades Estatais (ENAP) (Brasil, 2023)	Necessidade de competências normativas e operacionais	Profissionalização deixa de ser melhoria administrativa e passa a ser requisito de governança

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2023; 2025; 2026) e CNM (2025).

4. Resultados e Discussões

A análise desenvolvida neste estudo evidencia que a implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) produz impactos estruturais na Gestão Tributária Municipal (GTM) dos municípios baianos de pequeno porte, exigindo processos de adaptação institucional que extrapolam ajustes meramente operacionais. Os resultados obtidos indicam que tais impactos decorrem predominantemente do desenho jurídico-institucional do novo modelo tributário, que redefine competências, fluxos decisórios e mecanismos de governança, condicionando a atuação municipal a padrões nacionais de coordenação, integração tecnológica e capacidade administrativa.

A partir da análise documental e normativa, observa-se que a governança do IBS desloca o eixo da gestão tributária local de um modelo centrado na execução direta da arrecadação para um arranjo de governança compartilhada, no qual a efetividade da atuação municipal passa a depender, sobretudo, de sua capacidade institucional de articulação com instâncias centrais e de adaptação a procedimentos padronizados.

4.1. O Comitê Gestor do IBS e os limites da autonomia municipal

Os resultados indicam que a criação do Comitê Gestor do IBS redefine o papel dos municípios no ciclo arrecadatório ao centralizar funções de arrecadação, fiscalização e distribuição da receita, preservando formalmente a titularidade municipal, mas impondo limites relevantes à autonomia operacional. Essa configuração evidencia uma reinterpretação da autonomia municipal no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, que passa a ser exercida de forma condicionada à capacidade de coordenação e integração institucional.

Nos municípios baianos de pequeno porte, especialmente aqueles com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes, essa redefinição assume contornos mais sensíveis, em razão de limitações históricas de capacidade administrativa e técnica. A legislação complementar pressupõe interação contínua com sistemas nacionais de apuração e distribuição de receitas, bem como a observância de procedimentos uniformizados definidos pelo Comitê Gestor, o que demanda reorganização administrativa, definição de fluxos internos e fortalecimento dos canais intergovernamentais.

Nesse contexto, os resultados evidenciam que a governança do IBS não elimina a atuação municipal, mas subordina sua efetividade à capacidade institucional dos entes locais, explicitando a tensão entre coordenação nacional e autonomia local que caracteriza o federalismo fiscal brasileiro contemporâneo.

4.2 Digitalização como pressuposto Normativo do novo modelo Tributário

Outro resultado relevante refere-se à digitalização da GTM, que emerge não apenas como instrumento de modernização administrativa, mas como pressuposto normativo indispensável ao funcionamento do IBS. A análise da legislação e das orientações técnicas demonstra que a interoperabilidade de sistemas, a utilização de documentos fiscais eletrônicos padronizados e o compartilhamento contínuo de dados constituem condições estruturantes do modelo de arrecadação e distribuição do imposto.

Para os municípios baianos de pequeno porte, essa exigência evidencia assimetrias significativas de capacidade tecnológica e de investimento. A ausência de infraestrutura digital compatível compromete não apenas a operacionalização do IBS, mas também a capacidade municipal de acompanhar a apuração, fiscalizar operações e assegurar a correta apropriação das receitas devidas.

Dessa forma, os resultados indicam que a digitalização passa a configurar uma condição de acesso ao próprio sistema de governança do IBS, revelando-se uma dimensão crítica da capacidade estatal municipal no novo arranjo tributário.

4.3 Capacitação de Servidores: entre Exigência Normativa e Desafio Institucional

Os resultados também evidenciam que a capacitação dos servidores municipais assume papel central na implantação do IBS, configurando-se como ação estruturante de governança. A legislação complementar incorpora mecanismos institucionais de formação e aperfeiçoamento técnico, atribuindo à capacitação um caráter normativo e integrando-a à arquitetura de governança do novo tributo.

Entretanto, nos municípios baianos de pequeno porte, a qualificação dos servidores revela-se simultaneamente um desafio institucional, diante da escassez de quadros especializados, da acumulação de funções administrativas e das restrições orçamentárias destinadas à formação continuada. Essa dualidade evidencia que a capacitação não pode ser compreendida apenas como boa prática administrativa, mas como condição necessária para o exercício qualificado da autonomia municipal no contexto da governança compartilhada.

A insuficiência de capacitação tende a fragilizar a capacidade de interpretação normativa, de operação dos sistemas integrados e de atuação estratégica junto ao Comitê Gestor, ampliando a dependência técnica dos municípios em relação às instâncias centrais de governança.

4.4 Discussões: Implicações para a gestão tributária dos municípios baianos de pequeno porte

De forma integrada, os resultados indicam que a implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) impõe aos municípios baianos de pequeno porte a necessidade de adoção de estratégias estruturadas de governança administrativa, voltadas à adequação institucional ao novo modelo tributário. Tais estratégias decorrem diretamente das exigências normativas e operacionais da governança compartilhada instituída pela Reforma Tributária, conforme delineado na legislação complementar e nos documentos orientativos elaborados pelo Comitê Gestor do IBS. A análise dos documentos técnicos evidenciou que essas implicações podem ser compreendidas a partir de três eixos estratégicos interdependentes. O primeiro refere-se ao fortalecimento da governança administrativa interna, mediante a reorganização das estruturas fazendárias municipais, a redefinição de fluxos decisórios e a institucionalização de canais permanentes de articulação com as instâncias centrais do IBS. O Guia Orientativo do Comitê Gestor ressalta que a padronização procedimental e a coordenação intergovernamental constituem elementos essenciais para a operacionalização do novo tributo, exigindo dos municípios capacidade organizacional compatível com esse arranjo institucional (Brasil, 2026).

O segundo eixo diz respeito à adequação da infraestrutura tecnológica, compreendida como condição de integração sistêmica ao modelo nacional de arrecadação, fiscalização e distribuição de receitas. O IBS pressupõe o uso de plataformas digitais unificadas, sistemas interoperáveis e compartilhamento contínuo de informações entre os entes federativos, o que transforma a digitalização em requisito operacional do próprio sistema. Para os municípios baianos de pequeno porte, essa exigência evidencia assimetrias históricas de capacidade institucional, uma vez que limitações orçamentárias e tecnológicas podem comprometer a plena inserção no novo modelo (CNM, 2025).

Nesse contexto, a digitalização deixa de ser apenas instrumento de modernização administrativa e passa a configurar estratégia indispensável de governança tributária, na medida em que condiciona a capacidade municipal de acompanhar as operações tributárias e de assegurar a correta apropriação das receitas devidas. A Nota Técnica da Confederação Nacional de Municípios alerta que a insuficiência de infraestrutura tecnológica pode ampliar a dependência técnica dos municípios em relação às instâncias centrais, afetando o equilíbrio federativo e a autonomia operacional local (CNM, 2025).

O terceiro eixo refere-se à qualificação dos recursos humanos, reconhecida como ação estruturante no contexto da governança do IBS. A legislação complementar prevê mecanismos institucionais de capacitação e formação continuada dos agentes públicos envolvidos na administração do tributo, reconhecendo que a complexidade do novo modelo exige competências técnicas específicas, tanto no domínio normativo quanto na operação dos sistemas integrados (Brasil, 2026). Para municípios de pequeno porte, caracterizados por quadros reduzidos e multifuncionais, a capacitação assume papel central na mitigação de riscos administrativos e na atuação qualificada no âmbito da governança compartilhada. Assim, reforça-se a ausência de ações coordenadas nesses três eixos tende a reproduzir e aprofundar assimetrias estruturais entre os entes federativos, limitando a capacidade decisória e operacional dos governos locais (Abrucio, 1994; Rezende, 1995; Souza, 2001). Assim, embora o modelo do IBS esteja fundamentado na lógica do federalismo cooperativo, sua efetividade no nível municipal depende da existência de condições institucionais mínimas que permitam aos municípios exercer, de forma substantiva, sua autonomia relativa.

Dessa forma, os resultados indicam que a implantação do IBS representa simultaneamente um desafio institucional relevante e uma oportunidade de fortalecimento da Gestão Tributária Municipal. Quando acompanhada da adoção de estratégias de governança administrativa, investimentos em infraestrutura tecnológica e políticas de capacitação compatíveis com as realidades locais, a adaptação ao novo modelo pode contribuir para a modernização institucional dos municípios baianos de pequeno porte. Na ausência dessas ações, contudo, o novo arranjo tende a acentuar fragilidades históricas, comprometendo a eficiência administrativa e a participação qualificada dos entes locais no sistema tributário nacional.

5. Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo analisar a implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) na Gestão Tributária Municipal (GTM), com foco nos municípios baianos de pequeno porte, definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como aqueles com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes, totalizando 257 (duzentos e cinquenta e sete) municípios segundo dados do Censo 2022 (IBGE, 2022). Partiu-se do entendimento de que a Reforma Tributária brasileira, ao instituir um modelo de arrecadação centralizada e de governança compartilhada, impõe aos entes municipais não apenas adequações normativas, mas a necessidade de adoção de estratégias e ações de governança administrativa compatíveis com as exigências operacionais do novo sistema tributário.

Os resultados da pesquisa permitem concluir que os principais desafios enfrentados pelos municípios baianos de pequeno porte decorrem, predominantemente, do próprio desenho jurídico-institucional do IBS. A criação do Comitê Gestor e a centralização das funções arrecadatórias redefinem o exercício da autonomia municipal, que passa a depender da capacidade de articulação institucional, de integração aos procedimentos padronizados e de alinhamento às instâncias de coordenação intergovernamental. Nesse contexto, a autonomia não é suprimida, mas condicionada à existência de capacidades institucionais mínimas que permitam a atuação efetiva no modelo de governança compartilhada.

A análise evidenciou que a efetividade da implantação do IBS no nível municipal está diretamente associada à adoção de estratégias estruturadas de governança em três eixos centrais. O primeiro refere-se ao fortalecimento da governança administrativa interna, mediante reorganização institucional, definição de fluxos decisórios e institucionalização de canais de articulação com as instâncias centrais do IBS. Essas ações mostram-se essenciais para mitigar os impactos da padronização procedimental e da centralização operacional características do novo modelo.

O segundo eixo corresponde à adequação da infraestrutura tecnológica, compreendida como condição indispensável para a integração sistêmica dos municípios ao modelo nacional de arrecadação, fiscalização e distribuição de receitas. A exigência normativa de interoperabilidade de sistemas e compartilhamento contínuo de informações transforma a digitalização em requisito operacional do IBS, especialmente sensível para os municípios de pequeno porte, cujas limitações estruturais podem comprometer a apropriação eficiente das receitas e a participação qualificada no sistema.

O terceiro eixo diz respeito à qualificação dos recursos humanos, que assume caráter estratégico no contexto da governança do IBS. A capacitação dos servidores municipais revela-se simultaneamente resposta a fragilidades históricas da GTM e exigência incorporada à legislação complementar do novo tributo. A formação técnica adequada dos agentes públicos é condição necessária para a correta interpretação normativa, a operação dos sistemas integrados e a atuação institucional qualificada no âmbito da governança compartilhada.

Diante dessas constatações, conclui-se que a implantação do IBS nos municípios baianos de pequeno porte depende, em grande medida, da capacidade dos entes locais de formular e implementar estratégias de governança administrativa alinhadas às exigências normativas e operacionais do novo modelo tributário. A ausência dessas estratégias tende a ampliar a dependência técnica em relação às instâncias centrais, comprometer a eficiência arrecadatória e limitar o exercício da autonomia operacional municipal.

Como contribuição, este estudo evidencia que a Reforma Tributária brasileira exige, no plano local, mais do que conformidade legal: demanda ações coordenadas de governança capazes de promover adaptação institucional, modernização administrativa e fortalecimento da GTM. Observa-se que a implementação do IBS deve ser acompanhada por políticas de coordenação intergovernamental e apoio técnico sensíveis às assimetrias existentes entre os municípios, especialmente aqueles de pequeno porte.

Referências

- Abreu, Ana Cláudia Donner, Helou, A. R. H. A., & Fialho, F. A. P. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, 11(4), 608–620. DOI: 10.1590/S1679-39512013000400009.

- Abrucio, F. L.. (1994). Os barões da federação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, n. 33. DOI: 10.1590/S0102-64451994000200012.
- Bardin, Laurence.(1977). *Análise de conteúdo*. (Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70.
- Bitoun, Jan. *Tipologia das cidades brasileiras*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: https://docs.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/TIPOLOGIA_CIDADES_BRASIL_BITOUN/Textos/Texto_I_Bitoun.pdf.
- Brasil. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm.
- Brasil. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui normas gerais do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm..
- Brasil. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 14 jan. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp227.htm. Acesso em: 4 fev. 2026.
- Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (2023). *Relatório de Capacidades Estatais*. Brasília, DF: ENAP.
- Brasil. Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS). *Guia orientativo para os impactos administrativos da Reforma Tributária*. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.cgibs.gov.br/upload/arquivos/202601/23093943-gt-08-guia-orientativo-para-impactos-administrativos-da-reforma-tributaria-2-1.pdf..>
- Cellard, A.(2012). A análise documental. In : Poupart, J. *et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. (Ana Cristina Arantes Nasser, Trad.). 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 295–316.
- Confederação Nacional De Municípios (2025). *Distribuição do IBS – coeficiente de participação*. Nota Técnica CTAT nº 04/2025. Brasília, DF: CNM. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2025/Notas_Tecnicas/202504_NT_CTAT_04_Distribuicao_IBS_Coeficiente_participacao.pdf..
- Freitas, K. H. L. de. (2024). Tributação no Brasil: reflexos da reforma e os desafios da implementação do IBS. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 245–268.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2022). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lins, S. D., & Bernardes, S. P. (2024). Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 16, e20230314,. DOI: 10.1590/2175-3369.016.e20230314.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: results from expert interviews. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92152,. DOI: 10.12660/cgpc.v30.92152.
- Nascimento, P. (2021). Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 7, n. 2, p. 137–156, 1 dez..
- Rezende, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, 15(3) , 297–310. DOI: 10.1590/0101-31571995-0834.
- Silva, M. V. C. P. da. (2023). *Reforma tributária e os impactos do IBS no equilíbrio federativo*. Brasília: Instituição Fiscal Independente – IFI/Senado Federal.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Silveira, D. E. da. (2024). Federalismo fiscal e a reforma tributária: implicações do IBS para os municípios. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 29, n. 6765, 1–20.

Souza, C. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 16(47), 1–24. DOI: 10.1590/S0011-52582001000300003.

Yamamoto, N. H. C., & Ciabatari, R. R. (2023). A digitalização da administração tributária municipal frente à reforma tributária. *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*, 19(3), 87–112,.

Zanella, L. C. H. (2013). *Metodologia de pesquisa*. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.