

NOTA TÉCNICA APM Nº 11, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2026

ÁREA: Direito Tributário, Finanças Públicas e Federalismo Fiscal.

TÍTULO: IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) – Regime de Transição e a “Alíquota de Teste” a partir de 2026: Estrutura Jurídica, Operacionalização e Impactos para os Municípios.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 145, 146-A, 156-A e 159. Emenda Constitucional nº 132/2023. Legislação complementar regulamentadora da reforma tributária. Normas do Comitê Gestor do IBS.

PALAVRAS-CHAVE: IBS. Reforma Tributária. Alíquota de Teste. Transição Tributária. Municípios. Arrecadação. Comitê Gestor.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de esclarecer a estrutura e os efeitos da chamada “alíquota de teste” do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, prevista no regime de transição da reforma tributária.

A introdução do IBS representa mudança estrutural no sistema tributário nacional, substituindo gradualmente tributos incidentes sobre o consumo, dentre os quais o ISS, de competência municipal.

A denominada “alíquota de teste”, prevista para início em 2026, não constitui mecanismo arrecadatório ordinário, mas instrumento de

calibração do novo sistema, exigindo compreensão técnica adequada por parte dos Municípios.

2. CONTEXTO NORMATIVO E FINALIDADE DA ALÍQUOTA DE TESTE:

A Emenda Constitucional nº 132/2023 instituiu o IBS como tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser regulamentado e administrado de forma centralizada pelo Comitê Gestor.

No âmbito do regime de transição, foi prevista a aplicação de uma alíquota reduzida, denominada “alíquota de teste”, com o objetivo de:

- (i) *validar o funcionamento operacional do novo modelo tributário;*
- (ii) *testar os sistemas de apuração, arrecadação e distribuição;*
- (iii) *permitir a adaptação gradual dos entes federativos e dos contribuintes;*
- (iv) *aferir a consistência das bases de incidência e dos mecanismos de compensação.*

A alíquota de teste não tem como finalidade principal a arrecadação, mas a estabilização do sistema.

3. ESTRUTURA DA ALÍQUOTA DE TESTE:

A alíquota de teste do IBS foi fixada em 1% (um por cento), sendo distribuída entre os entes federativos, cabendo aos Municípios a fração de 0,1% (um décimo por cento).

Essa alíquota incidirá sobre as operações que integrarão a base do IBS, coexistindo com os tributos atuais durante o período de transição.

Importa destacar que:

- a) *a cobrança ocorrerá de forma paralela aos tributos vigentes;*
- b) *não haverá substituição imediata das receitas municipais;*
- c) *os valores arrecadados terão função predominantemente instrumental;*

A estrutura da alíquota revela sua natureza de teste, e não de regime definitivo.

4. NATUREZA JURÍDICA DA ALÍQUOTA DE TESTE:

A alíquota de teste possui natureza jurídica transitória e experimental, inserindo-se no regime de transição constitucionalmente previsto.

Não se trata de novo tributo autônomo em regime pleno, mas de fase inicial de implementação do IBS, cuja função é permitir a verificação prática do modelo.

Nesse contexto, a arrecadação decorrente dessa alíquota:

- (i) *não substitui a receita do ISS;*
- (ii) *não altera imediatamente a estrutura fiscal municipal;*
- (iii) *não representa incremento significativo de arrecadação.*

Sua relevância é sistêmica, e não financeira.

5. PREMISSAS FEDERATIVAS E OPERACIONAIS:

5.1 COMPETÊNCIA COMPARTILHADA

O IBS será administrado por órgão central, o Comitê Gestor, afastando a lógica tradicional de arrecadação descentralizada.

Os Municípios deixam de exercer diretamente a arrecadação, passando a integrar sistema de governança compartilhada.

5.2 DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA

A receita do IBS será distribuída conforme critérios definidos constitucionalmente e pela legislação complementar, com base no destino das operações.

A alíquota de teste permitirá a validação desses mecanismos de repartição.

5.3 INTEGRAÇÃO SISTÊMICA

A implementação do IBS exige integração tecnológica entre entes federativos, contribuintes e sistemas de controle.

A alíquota de teste funciona como etapa de validação dessa integração.

6. IMPACTOS PARA OS MUNICÍPIOS:

A introdução da alíquota de teste não produz impacto financeiro imediato relevante, mas gera efeitos estruturais relevantes, tais como:

- a) *necessidade de adaptação institucional à governança compartilhada;*
- b) *revisão dos processos de acompanhamento da arrecadação;*
- c) *dependência de sistemas centralizados de informação;*
- d) *necessidade de qualificação técnica das equipes municipais.*

O impacto mais significativo não é arrecadatório, mas

organizacional.

7. DISTINÇÃO ENTRE FASE DE TESTE E REGIME DEFINITIVO:

É essencial distinguir a fase de teste do regime definitivo do IBS.

Na fase de teste:

- (i) *a alíquota é reduzida e experimental;*
- (ii) *os tributos atuais permanecem vigentes;*
- (iii) *a arrecadação tem função instrumental.*

No regime definitivo:

- (i) *haverá substituição progressiva dos tributos atuais;*
- (ii) *a arrecadação passará a ter relevância fiscal plena;*
- (iii) *os Municípios dependerão integralmente do sistema de repartição.*

A confusão entre essas fases compromete a compreensão adequada da reforma.

8. RISCOS DECORRENTES DE INTERPRETAÇÃO INADEQUADA:

A leitura equivocada da alíquota de teste pode gerar:

- a) *expectativa indevida de aumento de arrecadação;*
- b) *ausência de preparação institucional;*
- c) *subestimação da complexidade da transição;*

d) *falhas na adaptação aos novos sistemas.*

Tais riscos decorrem da interpretação da fase de teste como regime definitivo, o que não se sustenta juridicamente.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *acompanhem a regulamentação infraconstitucional do IBS;*
- (ii) *invistam na capacitação técnica de suas equipes;*
- (iii) *adaptem seus sistemas de acompanhamento da arrecadação;*
- (iv) *participem ativamente das instâncias de governança do Comitê Gestor;*
- (v) *revisem suas estratégias de planejamento fiscal de médio e longo prazo;*
- (vi) *promovam integração entre áreas tributária, financeira e tecnológica.*

A preparação institucional é condição para adequada transição.

10. CONCLUSÃO:

A alíquota de teste do IBS não constitui mecanismo de arrecadação relevante, mas instrumento de validação do novo modelo tributário instituído pela reforma.

Sua compreensão exige distinguir claramente sua função transitória e experimental do regime definitivo que se pretende implementar.



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

A atuação municipal responsável demanda preparação técnica e institucional desde a fase inicial, sob pena de comprometimento da capacidade de adaptação ao novo sistema.

A transição tributária, nesse contexto, não se inicia com a substituição dos tributos, mas com a capacidade dos Municípios de compreender e operar o novo modelo desde sua fase de teste.

