



# **Compras Governamentais na Reforma Tributária sobre o Consumo**

**Efeitos sobre as Despesas dos Entes e a  
Execução de Contratos Administrativos**

**Adenilson de Oliveira Ferreira**

Auditor Fiscal de Tributos Municipais, Prefeitura de João Pessoa



# Sumário Executivo

1. Introdução ao Novo Modelo
2. **Aspectos Gerais**  
(Fundamentação, Momento da ocorrência do fato gerador e fluxo financeiro, Redutor das alíquotas)
3. **Impacto nas Despesas dos Entes**  
(Efeitos econômicos, Simulações de efeitos conforme a fase da transição)
4. **Reequilíbrio dos Contratos Administrativos**
5. **Conclusão e Governança**





# Contexto: O Novo Modelo de Tributação (EC 132/2023)

## A Instituição do IVA Dual

A Emenda Constitucional nº 132/2023 reestruturou a tributação sobre o consumo com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS - âmbito estadual e municipal) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS - âmbito federal).

## O Regime Específico de Compras Governamentais

O novo marco instituiu um regime diferenciado voltado especificamente para as aquisições realizadas pela Administração Pública, cujo objetivo primário é resguardar o impacto financeiro nas despesas dos entes subnacionais e garantir a continuidade orçamentária dos contratos vigentes.





# Fundamentação Jurídica do Novo Modelo Governamental

## A Origem (Constituição Federal)

**Base:** Art. 149-C e ADCT 131/132. Institui a destinação da receita ao **ente contratante**, sujeitando o processo à complexa transição federativa.



## O Motor do Sistema (LC 214/2025)

**Fato Gerador** no pagamento (Art. 10), Metodologia do **Redutor Uniforme** (Art. 349) e Regras para reequilíbrio contratual (Arts. 373-377).



## A Execução Prática (Leis Conexas)

LC 227/2026 (Cálculo via Comitê Gestor) e Lei 14.133/2021 (Contratos governamentais e reequilíbrio administrativo).





# Simulação da Destinação Integral

(Art. 149-C da CF e Art. 473 da LC 214/2025)

| Cenário da Operação | IBS Municipal | CBS | IBS Estadual |
|---------------------|---------------|-----|--------------|
| Incidência comum    | 2%            | 9%  | 15%          |
| Aquisição municipal | 26%           | 0%  | 0%           |
| Aquisição estadual  | 0%            | 0%  | 26%          |
| Aquisição da União  | 0%            | 26% | 0%           |





# A Fundamentação do Art. 149-C da CF: Expectativa vs. Realidade

## A Expectativa

O art. 149-C da Constituição Federal previu a destinação integral da arrecadação do IBS/CBS ao próprio ente nas compras governamentais, sugerindo uma imediata proteção e neutralidade ao caixa do contratante.

## A Realidade

A prometida neutralidade não é imediata nem matemática. A complexa transição impõe mudanças drásticas no momento de pagamento, vedações a retenções diretas e severas oscilações de custos que variam dependendo da natureza da aquisição e do perfil tributário do fornecedor.



# O Fim da Retenção Direta e o Paradoxo do Desembolso

## Cenário Anterior

**Dinâmica:** Pagamento da despesa seguido da retenção imediata do tributo na fonte.

**Resultado:** O ente público realiza um desembolso líquido reduzido, mantendo o controle imediato dos recursos em seu caixa.

## Novo Cenário Legal

**Dinâmica:** Fim da retenção direta, com exigência de pagamento do valor bruto e integral ao fornecedor.

**Resultado:** O ente depende do posterior recolhimento pelo fornecedor e das complexas engrenagens de distribuição sistêmica para reaver a arrecadação.



# A Matemática do Redutor Uniforme (Art. 370, LC 214/2025)

Por **que não zerar a alíquota governamental?** Desonerar totalmente as compras governamentais pressionaria a alíquota de referência exigida da sociedade. O redutor atua como o ponto de equilíbrio legal.

$$\left[ \text{Estimativa IBS/CBS sobre compras governamentais} \right] \times \left[ \text{REDUTOR UNIFORME} \right] = \left[ \text{Receita Estimada dos Tributos Extintos} \right]$$



**O Ponto Cego do Modelo:** O redutor é uma média global unificada. Ele ignora as distinções federativas. Entes que anteriormente concediam benefícios locais de ICMS/ISS experimentarão, inevitavelmente, aumento de carga tributária, pois o redutor nacional não compensará a base subsidiada anterior.



# O Risco de Carga Plena: Operações Excluídas do Redutor

**Base Legal: Art. 472, Parágrafo Único da LC 214/2025**

| Exceções de Grande Volume |                                                                                            | Itens Específicos com Alíquotas Uniformes                                                      |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                         | Fornecedores optantes por regimes diferenciados (Simples Nacional e MEI).                  | Combustíveis e Biocombustíveis.                                                                |
| 2                         | Compras realizadas de forma <b>estritamente presencial</b> mediante dispensa de licitação. | Serviços Financeiros e Planos de Saúde. Locação e cessão de bens imóveis (base receita bruta). |

**AVISO INSTITUCIONAL CRÍTICO:** Compras presenciais com dispensa de licitação perdem o benefício do redutor fiscal e perdem também o direito à destinação das receitas ao próprio ente contratante, gerando prejuízo **financeiro dobrado**.





# Fases de Transição da Carga (A Dinâmica de Aplicação)



## Fase 1 (2027)

Foco exclusivo na CBS (Tributos Federais Extintos).

A referência matemática baseia-se na média apurada no biênio 2024-2025.

## Fase 2 (2028)

Foco mantido apenas na CBS, porém adiciona-se o exercício de 2026 à base histórica de média de apuração.

## Fase 3 (2029 a 2032)

O período de transição híbrida (CBS + IBS).

Passa a aplicar a média ponderada entre os modelos tributários anteriores e o novo sistema, acompanhando a evolução das alíquotas reais vigentes.

## Fase 4 (2033+)

Convergência Plena. O IBS e a CBS englobam a totalidade dos tributos extintos (PIS, COFINS, IPI, ICMS, ISS) sob o redutor integral definitivo.



# Simulações de Impacto: Metodologia e Premissas

Para avaliar o impacto real nas despesas, as simulações consideram a diferença entre as alíquotas nominais estimadas.

## Premissas de Análise

- ✓ **Cálculo Base:** Focado exclusivamente na carga tributária nominal.
- ✓ **Limitações da Simulação:** Não considera benefícios fiscais pré-reforma do fornecedor, regimes específicos do IBS, nem a amplitude de novos créditos apropriáveis na cadeia (o que pode atenuar aumentos).
- ✓ **Redutor Testado:** O parâmetro principal exibido nas simulações a seguir utiliza a premissa de um redutor governamental hipotético de 50%.

## Matriz de Análise

| Serviços   | Bens Materiais  |
|------------|-----------------|
| Lucro Real | Lucro Presumido |





# Simulações de Impacto: Fornecimento de Bens Materiais

**Premissa Base:**  
Redutor simulado de 50%.

## Lucro Real (Redução Acentuada)



2027: Redução inicial de

**-18,63%**

2032: Aprofundamento para

**-34,54%**

2033: Redução profunda  
consolidada em

**-61,15%**

## Lucro Presumido (Curva de Inversão)



2027: Leve aumento inicial de

**+3,22%**

2032: Inversão de curva  
gerando redução de

**-16,75%**

2033: Forte redução  
consolidada em

**-50,24%**





# Simulações de Impacto: Prestadores de Serviços

Premissa Base:  
Redutor simulado  
de 50%.

## Lucro Real (Tendência de Queda)

2027: Redução forte de

**-39,41%**

(devido à eliminação da base de  
cálculo "por fora")

2033: A redução se atenua,  
mas estabiliza em

**-15,75%**

## Lucro Presumido (Alerta de Aumento Máximo)

2027: Aumento imediato de

**+6,15%**

2032: Aumento grave de

**+23,70%**

2033: Aumento crítico  
projetado em

**+47,85%**





# Matriz Diagnóstica: Assimetria do Impacto nas Despesas

Lucro Real

Lucro Presumido

Serviços

## **RISCO BAIXO.**

Forte tendência de queda no custo contratual imediato, impulsionada pelo fim da base de cálculo "por fora" (-39% a -15%).

## **RISCO CRÍTICO.**

Aumento grave e contínuo de carga tributária diretamente sobre a despesa pública. O descompasso entre alíquotas antigas baixas e a nova IBS/CBS gera picos de até +47%.

Bens Materiais

## **OPORTUNIDADE.**

Redução profunda e contínua da carga em toda a linha do tempo da transição federativa (-18% a -61%).

## **ATENÇÃO (Curva de Inversão).**

Leve oneração nos primeiros anos convertendo-se em severa redução orçamentária no longo prazo (até -50% em 2033).



# Governança Contratual: A Inevitabilidade do Reequilíbrio



| 2026                                                                                             | 2027 | 2028 | 2029<br>(Início da Zona<br>de Transição) | 2030 | 2031 | 2032 | 2033+<br>(Convergência) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------------------------------------------|------|------|------|-------------------------|
|                                                                                                  |      |      |                                          |      |      |      |                         |
| Serviços Contínuos (Vigência de até 10 anos): Atravessarão múltiplas fases.                      |      |      |                                          |      |      |      |                         |
|                                                                                                  |      |      |                                          |      |      |      |                         |
| Contratos de Receita e PPPs (Vigência de até 35 anos): Atravessarão todo o cenário de oscilação. |      |      |                                          |      |      |      |                         |
|                                                                                                  |      |      |                                          |      |      |      |                         |

**Contratos de longo prazo estarão sujeitos a oscilações normativas contínuas. Configura-se um cenário de fatos imprevisíveis reiterados. Portanto, o reequilíbrio econômico-financeiro não é uma mera possibilidade; é uma certeza matemática estrutural.**



# O Novo Marco Normativo (LC 214/2025 - Arts. 373 e 374)

## Escopo e Aplicação (Art. 373)

- Aplicável estritamente a contratos vigentes em 16/01/2025.
- Exige que as propostas tenham sido apresentadas antes da publicação da lei.
- Abrange toda a Administração Pública (direta e indireta).

## Mecânica e Critérios de Cálculo (Art. 374)

- Exige desequilíbrio econômico-financeiro comprovado.
- A repactuação é válida inclusive para contratos cuja matriz de risco alocou encargos tributários exclusivamente ao contratado.
- **Fatores Obrigatórios na Análise:** Deve imperativamente considerar a não cumulatividade, a possibilidade de repasse a terceiros do encargo financeiro, e os benefícios fiscais dos tributos agora extintos.





# Reequilíbrio “A Pedido” – O Risco do Aumento de Carga (Art. 376)

Acionado pelo fornecedor diante do aumento da carga efetiva (ex: Serviços no Lucro Presumido). Dinâmica Reativa.

## Regras e Prazos (LC 214/2025):

- **Frequência:** Pode ocorrer a cada nova alteração tributária, mas a análise deve projetar todas as alterações previstas para a transição.
- **Celeridade:** Deverá tramitar de forma prioritária, com resposta impositiva do ente público em até 90 dias.
- **Medida Cautelar:** Pode ser implantado de forma provisória caso a contratada comprove impacto financeiro relevante imediato na execução.
- **Obrigação Governamental:** A Administração tem o dever de regulamentar a forma de apresentação e as metodologias de cálculo para o pleito.





# Reequilíbrio “De Ofício” – A Oportunidade e o Dever (Art. 375)

Ação impositiva da Administração Pública **mediante redução da carga efetiva** (ex: Aquisição de Bens Materiais).

## O Mandamento de Ofício (Art. 375)

- ☐ A Administração deverá ser extremamente **proativa**. O contratado raramente pleiteará uma redução do próprio valor contratual.
- ☐ Exige o monitoramento contínuo da carga tributária.
- ☐ Ao constatar a redução, o ente ajusta o contrato “de cima para baixo”, assegurando o direito prévio de manifestação à contratada.

### **Aviso de Responsabilidade:**

**A recusa ou falha em reequilibrar para baixo gera perda irreversível, enriquecimento sem causa do contratado e dano ao erário.**





# Alocação de Riscos e Legislação Superveniente

## (Lei 14.133/2021)



**Matriz de Risco (Art. 103, § 5º):** A regra geral estabelece que as partes **renunciam a pedidos de restabelecimento de equilíbrio** para riscos assumidos...

**...exceto no que se refere:**

**Aumento ou redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato (Inciso II).**

**Conclusão:** A mudança tributária afasta a matriz de risco padrão, permitindo e obrigando a repactuação.





# Alteração Definitiva de Preços Contratados

## (Lei 14.133/2021) Artigo 134

Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, de modo a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.





# Governança Contratual: O Dever de Ofício da Administração

## Cenário de Aumento de Carga (O Risco)

- Ação Reativa.
- O fornecedor solicita o reequilíbrio para evitar prejuízos.
- A Administração assume papel **passivo/analítico**.

## Cenário de Redução de Carga (A Oportunidade)

- Ação Proativa.
- O fornecedor raramente pedirá redução.
- **Administração DEVE atuar de ofício** para reequilibrar de cima para baixo.

**Alerta Legal:** A omissão do ente em casos de desoneração gera perda irrecoverável de dotação orçamentária, lucros excessivos ao contratado e dano ao erário.





# O Plano de Ação Tático para Governança Fiscal



## Monitoramento Ativo

*(Calculadora de Impacto)*

**Desenvolver ou adquirir** ferramenta parametrizada (em parceria com RFB/CGIBS) para apuração real e contínua da variação da carga tributária em cada contrato vigente.



## Instrumentos Convocatórios

*(Editais e planilhas de custos)*

**Atualizar editais** imediatamente. Exigir abertura total nas planilhas de custos, especificação exata do regime tributário da empresa e o detalhamento do grau de creditamento.



## Fluxos Internos

*(Padronização administrativa)*

**Instituir normativas e decretos** para padronizar o processo administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro, garantindo celeridade, previsibilidade e segurança jurídica.



## Capacitação de Equipes

*(Treinamento técnico-econômico)*

**Treinar pregoeiros, fiscais e auditores** para a realização de análises técnico-econômicas profundas, superando a antiga visão puramente jurídica das contratações públicas.



# Agradecemos a sua participação!

A Associação das Secretarias Municipais de Finanças do Estado de São Paulo - ASSEFIN-SP tem por finalidade discutir política pública tributária e justiça fiscal, fornecer assistência técnica, trocar experiências exitosas, promover a pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, a qualificação e o aperfeiçoamento profissional dos dirigentes e servidores públicos fazendários.

