

Regime de Compras Governamentais na Reforma Tributária sobre o Consumo

Efeitos sobre as Despesas Públicas



Sumário Executivo

1	Introdução ao Novo Modelo (Neutralidade interfederativa).
2	Aspectos Gerais (Mecânica, Fluxo Financeiro e o Redutor Nacional).
3	Impacto nas Despesas dos Entes (Simulações de efeitos atualizadas).
4	Reequilíbrio dos Contratos Administrativos (Obrigações legais e marcos normativos).
5	Conclusão e Governança Tática .

Introdução: O Preceito Constitucional vs. A Realidade Prática

A Expectativa

O **art. 149-C** da CF previu a destinação **integral** do IBS/CBS aos Entes nas compras governamentais, sugerindo a garantia **imediata** da **neutralidade** e proteção ao caixa do ente contratante.

A Realidade

A prometida **neutralidade** não é **imediata** nem linear.

A longa transição impõe **mudanças críticas no momento de pagamento**, no fluxo financeiro (desembolso) e oscilações de custos que variam radicalmente dependendo da aquisição e do perfil tributário do fornecedor.

Fundamentação Jurídica

- | | | |
|-----------|-----------------------------|---|
| 01 | Constituição Federal | Art. 149-C e ADCT 131/132. Institui a destinação da receita ao ente contratante, sujeitando o processo à complexa transição federativa. |
| 02 | LC 214/2025 | Fato gerador no pagamento (Art. 10), metodologia do Redutor Uniforme (Art. 349) e regras para reequilíbrio contratual (Arts. 373–377). |
| 03 | 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	CBS	IBS Estadual	IBS Municipal
Incidência comum	9%	15%	2%
Aquisição municipal	0%	0%	26%
Aquisição estadual	0%	26%	0%
Aquisição da União	26%	0%	0%

A alíquota integral migra para o ente contratante, enquanto os demais componentes são reduzidos a zero.

O Desafio do Fluxo de Caixa: O Paradoxo do Desembolso

Cenário Anterior - Retenção de ISS



Novo Cenário - Split Payment IBS/CBS



Pressão Imediata de Caixa: O Município é obrigado a realizar o **desembolso integral do valor bruto**, antecipando financeiramente o IBS e a CBS **sem o retorno imediato** ao seu tesouro local.

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

O redutor atua como o ponto de equilíbrio legal para evitar a oneração da alíquota de referência da sociedade.

[Estimativa IBS/CBS sobre compras governamentais]

×

[REDUTOR UNIFORME]

=

[Receita Estimada dos Tributos Extintos]



O redutor é um fator menor que 1 (um) aplicado sobre as alíquotas do IBS e da CBS para manter a carga tributária histórica das compras públicas.

O Risco de Carga Plena: Operações Excluídas do Redutor

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

Grandes Volumes (Exceções de Regime)	Itens de Alíquotas Uniformes (Exceções de Produto/Serviço)
- Fornecedores optantes do Simples Nacional e MEI. - Compras realizadas de forma presencial com dispensa de licitação.	- Combustíveis, Biocombustíveis e Lubrificantes. - Serviços Financeiros e Planos de Saúde. - Locação e cessão de bens imóveis (receita bruta).

Aviso Crítico: As compras presenciais com dispensa de licitação sofrem perda dupla: perdem o benefício do redutor e não geram destinação de receitas ao ente contratante.

Impactos Financeiros: A Escada de Transição Federativa

2027

Foco exclusivo na CBS.
(Referência de cálculo baseada em 2024-2025).

2028

Foco mantido na CBS.
Adiciona-se o ano de **2026** à base.

2029-2032

Transição CBS + IBS.
Média ponderada acompanhando a evolução real das alíquotas.

2033 em diante

Convergência Total.
IBS + CBS engloba todos os tributos extintos (PIS, COFINS, IPI, ICMS, ISS).

Simulações de Impacto: Matriz e Premissas Matemáticas

Avaliação focada estritamente na variação da carga tributária nominal.

- ✓ Não engloba benefícios fiscais pré-reforma do fornecedor.
- ✓ Não reflete a amplitude de novos créditos apropriáveis na cadeia por não estarem regulamentados.

Todos os painéis seguintes assumem a aplicação de um Redutor Governamental Hipotético de 50%.

Prestadores de Serviços	Fornecimento de Bens Materiais
Lucro Real	Lucro Presumido

Simulações de Impacto | Prestadores de Serviços: Lucro Real

Premissa Base:
Redutor de 50%



A alíquota nominal pré-reforma (14,25%) é estruturalmente maior que o IVA Dual (9,1%) do período inicial, garantindo alívio no contrato, exigindo ação de ofício do ente.

Simulações de Impacto | Prestadores de Serviços: Lucro Presumido

Premissa Base:
Redutor de 50%



O ISS histórico (5%) se mantém no início, mas adiciona-se o peso imediato do novo IVA Dual, configurando o maior fator de risco para repactuação contratual desfavorável ao ente.

Simulações de Impacto | Fornecimento de Bens Materiais: Lucro Real

Premissa Base: Redutor de 50%

2027

-18,45%

2032

-34,54%

2033

-61,15%

A carga pré-reforma englobava ICMS pleno (ex: 19%) + PIS/COFINS (9,25%). A substituição pelo RCG gera alívio sistêmico profundo nas despesas correntes de materiais.

Simulações de Impacto | Fornecimento de Bens Materiais: Lucro Presumido

Premissa Base: Redutor de 50%

2027
(Elevação)



+3,42%

(Impacto inicial transitório).

2032
(Queda)



-16,75%

(Inversão benéfica ao ente).

2033
(Queda Profunda)

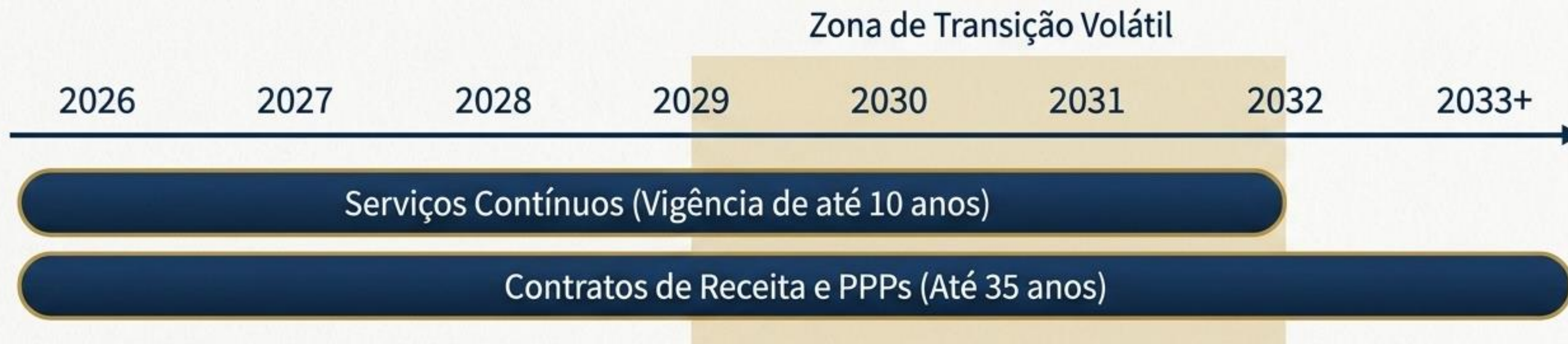


-50,24%

(Consolidação da economia).

Exige monitoramento ativo. A administração enfrentará pleitos de aumento no curtíssimo prazo (2027), seguidos da necessidade imperativa de revisão de ofício para captura da redução a longo prazo (2033).

Governança Contratual: A Inevitabilidade do Reequilíbrio



A Tese Estrutural: Contratos de longo prazo atravessarão múltiplas fases de carga tributária e oscilações matemáticas implacáveis da reforma.

O reequilíbrio econômico-financeiro não é uma mera possibilidade jurídica ou contingência; é uma **certeza matemática estrutural.**

Legislação aplicável em 2027

Legislação	2027	
LC 214/2025	Assinados até 16/01/2025	Revisão contratual
	Assinados após 16/01/2025	Revisão contratual
Lei 14133/2021	Editais após 15/11/2026	Ajuste dos editais

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

ART. 373

Escopo e Aplicação

- 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).

ART. 374

Mecânica e Critérios de Cálculo

- 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.

A Dualidade Operacional do Reequilíbrio (Arts. 375 e 376)

Reequilíbrio "A Pedido" - O Risco

- **Gatilho:** Aumento da Carga (ex: Serviços Lucro Presumido).
- **Dinâmica:** Reativa (acionada pelo Fornecedor).
- **Prazo Legal:** Resposta impositiva do ente em até **90 dias**.
- **Mecanismo Cautelar:** Implantação provisória possível em caso de forte impacto financeiro imediato.

Reequilíbrio "De Ofício" - A Oportunidade e o Dever

- **Gatilho:** Redução da Carga (ex: Bens Lucro Real).
- **Dinâmica:** Proativa (imposição da Administração Pública).
- **Comportamento:** O fornecedor raramente pleiteará a redução do próprio valor contratual. O ente ajusta "de cima para baixo".
- **Risco Jurídico:** A omissão da Administração gera perda irre recuperável e enriquecimento sem causa do contratado (Dano ao Erário).

Alocação de Riscos e Legislação Superveniente

Novo Marco Normativo (LC 214/2025 e Lei 14.133/2021)

“

Matriz de Risco (Art. 103, § 5º, Lei 14.133/2021): As partes renunciam a pedidos de reequilíbrio para riscos assumidos... **exceto no que se refere a aumento ou redução, por legislação superveniente,** dos tributos diretamente pagos pelo contratado.

”

A mudança tributária constitucional afasta a matriz de risco padrão, permitindo e obrigando a repactuação bilateral.

A Regra de Ouro: Alteração Definitiva de Preços (Lei 14.133/2021)

O imperativo legal que não deixa margem para inação.

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.

DISPOSITIVOS DA LEI 214/2025 — INCIDÊNCIA E CÁLCULO

Regra específica	Conteúdo da LC nº 214/2025
Contratos alcançados	Contratos vigentes até 16 de janeiro de 2025, celebrados pela Administração direta ou indireta de todos os entes, inclusive concessões
Tributos abrangidos	Impactos decorrentes especificamente da instituição do IBS e da CBS
Carga tributária efetiva	O reequilíbrio deve considerar a carga efetivamente suportada, e não apenas a variação nominal das alíquotas
Não cumulatividade	Devem ser considerados os créditos de IBS e CBS relativos às aquisições e aos custos da contratada
Repasse a terceiros	Deve ser considerada a possibilidade de a contratada transferir o encargo financeiro dos tributos a terceiros
Período de transição	Devem ser computados os efeitos das alterações tributárias ocorridas durante a transição
Benefícios fiscais	Devem ser considerados os benefícios e incentivos relacionados aos tributos extintos pela EC nº 132/2023

DISPOSITIVOS DA LEI 214/2025 — PROCEDIMENTO E PRAZOS

Regra específica	Conteúdo da LC nº 214/2025
Revisão obrigatória de ofício	A Administração deve instaurar a revisão quando identificar redução da carga tributária efetiva, assegurada a manifestação da contratada
Forma do pedido	A contratada pode apresentar um pedido a cada alteração tributária
Tramitação prioritária	O procedimento de reequilíbrio deve tramitar de forma prioritária
Prazo específico	Decisão em até 90 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período, quando necessária instrução suplementar
Suspensão do prazo	O prazo fica suspenso enquanto a contratada não atender às requisições da Administração

DISPOSITIVOS DA LEI 214/2025 — RECOMPOSIÇÃO

Regra específica	Conteúdo da LC nº 214/2025
Formas alternativas de recomposição	Compensações financeiras, ajustes tarifários, aportes, renegociação de prazos, alteração de outorgas, transferência de encargos e outros métodos aceitos pelas partes
Concordância da contratada	Formas diferentes da alteração da remuneração ou do ajuste tarifário dependem da concordância da contratada
Reequilíbrio provisório	Pode ser concedido quando demonstrado relevante impacto financeiro, sujeito a revisão na decisão definitiva
Acerto de valores	A decisão definitiva deve estabelecer a cobrança ou a devolução dos valores pagos a maior ou a menor durante o ajuste provisório
Regulamentação administrativa	A Administração pode definir documentos e metodologias de cálculo, sem impedir o pedido na ausência de regulamento
Aplicação subsidiária	Nas omissões dos arts. 374 a 377, aplica-se a legislação de regência do contrato

Plano de Ação Tático para Governança Fiscal



Monitoramento Ativo

Desenvolver Calculadora de Impacto para apurar a variação real e contínua em cada contrato, comparando a carga tributária efetiva pré e pós-reforma.



Instrumentos Convocatórios

Atualizar editais imediatamente. Exigir planilhas de custos com abertura total, especificação de regimes e grau de creditamento.



Fluxos Internos

Instituir decretos normativos padronizando o rito administrativo do reequilíbrio, garantindo celeridade e segurança jurídica na resposta de 90 dias.



Capacitação de Equipes

Treinar pregoeiros, fiscais e auditores. A análise migrará de um modelo puramente jurídico para uma análise de engenharia econômico-tributária.

Conclusão

Mais do que um simples regime de desoneração, o modelo instituído pela reforma configura um sistema complexo de reorganização financeira das compras públicas.



ACESSE O ESTUDO TÉCNICO

Leia o documento completo pelo QR Code.

Fonte: ABRASF e FNP — Estudo técnico, 2026