ALÉM DOS TRIBUTOS | SÉRIE ESPECIAL

A reforma tributária e o futuro das contratações públicas

A CONTRATAÇÃO DE AMANHÃ COM O PREÇO DE ONTEM

Davidson Lopes Souza de Brito[1]

A reforma tributária está mudando o sistema de tributação brasileiro. Mas seus efeitos podem ir muito além dos impostos. Podem alcançar a maneira como a Administração planeja, pesquisa preços, seleciona fornecedores e administra seus contratos. É com esse olhar que iniciamos a série Além dos Tributos, uma reflexão sobre o que a reforma pode mudar nas decisões de quem atua, direta ou indiretamente, com contratações públicas.

Imagine uma situação relativamente comum. Um órgão público precisa contratar, em 2027, um serviço que será executado durante os próximos três, quatros ou cinco anos. Para estimar o valor da contratação, consulta-se contratos semelhantes, utiliza-se bancos de preços e reúne-se propostas de fornecedores. Seguindo a rotina normal de um processo de contratação pública. Tudo aparentemente correto.

Mas existe um detalhe, parte dessas referências foi construída, possivelmente, em 2025 ou 2026, sob condições tributárias diferentes daquelas que estarão presentes durante a execução do novo contrato. Surge, então, uma dúvida, qual seja, *será que o preço de ontem continua sendo uma boa referência para a contratação de amanhã?*

A questão merece atenção porque a reforma tributária do consumo não acontecerá de uma só vez. Em 2026, iniciou-se a fase de testes da CBS e do IBS. A partir de 2027, a CBS passa a ser cobrada no novo modelo, com a extinção do PIS e da Cofins. Entre 2029 e 2032, ocorrerá a substituição gradual do ICMS e do ISS pelo IBS, até a implementação integral prevista para 2033.[2]

---

[1] Advogado. Consultor. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

[2] BRASIL. Ministério da Fazenda. Como será a transição para o novo modelo de tributação? Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023. Atualizado em 28 out. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas/como-sera-a-transicao-para. Acesso em: 10 nov. 2026.

Isso significa que uma contratação planejada hoje poderá atravessar diferentes momentos da transição tributária. E não estamos falando apenas de grandes obras ou contratos de elevado valor. Neste cenário, deve-se pensar em serviços terceirizados, manutenção predial, fornecimentos continuados e diversas outras contratações poderão conviver com esse cenário.

É importante reconhecer, entretanto, que mudança tributária não significa, necessariamente, aumento de preços. A nova sistemática, especialmente seus mecanismos de não cumulatividade e aproveitamento de créditos, poderá produzir efeitos distintos conforme a atividade econômica, a cadeia de fornecimento e o regime tributário aplicável.[3]

Oportuno destacar que alguns custos poderão aumentar, outros, diminuir. Não existe uma resposta única para todos os mercados.

Pensemos em uma situação concreta. Uma Secretaria de Educação prepara, ainda em 2026, a contratação dos serviços de limpeza e conservação de suas escolas, com execução prevista para começar em 2027. Para estimar o valor, consulta contratos anteriores e utiliza planilhas elaboradas sob a sistemática do PIS e da Cofins. As referências parecem confiáveis, mas carregam uma particularidade que merece atenção, pois foram construídas em um contexto tributário diferente daquele em que o contrato será executado. Será que continuarão representando adequadamente os custos do serviço?

A preocupação ganha relevância diante de uma mudança que já começa a tomar forma. Em outubro de 2026, o Tribunal de Contas da União calculou a alíquota de referência da CBS para 2027, além de um redutor aplicável a determinadas compras públicas, parâmetros sujeitos ao procedimento legal de fixação pelo Senado Federal.[4]

E há um aspecto ainda mais interessante. Em orientações disponibilizadas pela Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI), são apresentados diferentes cenários de formação de preços,

---

[3] BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Ver as disposições relativas à não cumulatividade, aos créditos e aos regimes diferenciados de tributação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 10 nov. 2026.

[4] BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU calcula alíquota de referência de 11,3% para novo tributo sobre consumo. Brasília, DF: TCU, 28 out. 2026. O Tribunal calculou a alíquota de referência de 11,3% para a CBS em 2027 e um redutor de 44,2% para determinadas compras públicas, observadas as condições legais. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-calcula-aliquota-de-referencia-de-113-para-novo-tributo-sobre-consumo. Acesso em: 10 nov. 2026.

demonstrando que a transição tributária poderá produzir efeitos distintos, inclusive de aumento ou redução dos valores, conforme as condições consideradas.[5]

Isso significa que não basta substituir uma alíquota por outra, tampouco presumir que todos os fornecedores serão afetados da mesma maneira. A composição dos custos, os créditos tributários, o regime do fornecedor e as características da contratação precisam ser considerados.

A própria Seges recomenda revisar as pesquisas de preços das contratações que serão executadas durante a transição, procurando identificar, sempre que possível, os tributos incorporados às referências utilizadas e o regime tributário dos fornecedores.[6]

O desafio, portanto, não é prever exatamente quanto custará contratar amanhã, mas avaliar se os preços utilizados hoje continuam representando adequadamente o mercado em que a Administração pretende contratar.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, observadas as características da contratação e os parâmetros legalmente previstos. Mas o mercado não é uma fotografia congelada. Seus preços refletem condições econômicas, produtivas, concorrenciais e tributárias que se modificam ao longo do tempo. Afinal, o preço resulta do encontro entre oferta e demanda, em um mercado cujas condições estão em constante transformação.

Uma referência histórica pode ser documentalmente idônea e, ainda assim, exigir uma avaliação adicional de sua representatividade para a contratação pretendida. Talvez seja necessário observar com mais atenção a data das referências, a composição dos custos, o período previsto para a execução e as diferenças relevantes entre as condições tributárias consideradas na estimativa e aquelas esperadas para o contrato.

Não se trata de exigir que todo servidor se torne especialista em tributação. Trata-se de reconhecer que o planejamento das contratações não pode permanecer indiferente a transformações econômicas capazes de afetar os mercados fornecedores.

---

[5] BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Reforma Tributária nas contratações públicas: guia para contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Brasília, DF: Seges/MGI, [2026]. Seção 5, Exemplo prático: por que a troca de alíquotas não basta. Disponível em: https://guia-rt2026-dedicacao-exclusiva.readthedocs.io/pt-br/latest/05-exemplo-pratico/. Acesso em: 10 nov. 2026.

[6] BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Oito cuidados para preparar as compras públicas para a Reforma Tributária. Brasília, DF: Seges/MGI, [2026]. Item 1, Revise as pesquisas de preços para contratações com execução durante a transição. Disponível em: https://passos-preparacao-rt-2026-semsecoes.readthedocs.io/pt-br/latest/. Acesso em: 10 nov. 2026.

Aliás, existe uma questão que merece ser examinada, qual seja, quando um preço histórico deixa de representar adequadamente o mercado, o problema não está necessariamente na fonte utilizada, mas na maneira como interpretamos aquela informação. A pesquisa de preços não deveria ser confundida com uma operação mecânica de coleta e cálculo. Ela é uma atividade de análise destinada a fundamentar uma decisão administrativa.

E há uma consequência importante. Uma estimativa inadequada não produz apenas um número equivocado em uma planilha ou em um mapa comparativo de preços. Ela pode comprometer a atratividade da licitação, dificultar a elaboração das propostas, gerar expectativas incompatíveis com a realidade do mercado e criar problemas durante a execução contratual.

Isso não significa abandonar os preços históricos, tampouco presumir que eles perderam validade com a reforma. Significa utilizá-los criticamente, examinando quando continuam representativos e quando precisam ser complementados por outras informações.

A reforma tributária poderá exigir novas capacidades dos agentes que atuam com contratações públicas. Uma delas talvez seja aprender a olhar para os preços não apenas como registros do que o mercado cobrou, mas como informações que precisam ser interpretadas à luz das condições em que a Administração pretende contratar.

Porque contratar bem não consiste simplesmente em encontrar um preço documentado. Consiste em construir uma estimativa suficientemente consistente para orientar uma boa decisão.

E fica a provocação: *estamos pesquisando preços para compreender o mercado em que vamos contratar ou apenas utilizando os números de um mercado que já começou a mudar?*