ALÉM DOS TRIBUTOS | SÉRIE ESPECIAL

A reforma tributária e o futuro das contratações públicas

A REFORMA TRIBUTÁRIA ENTRA NA DISPUTA: O QUE MUDA NAS PROPOSTAS?

Davidson Lopes Souza de Brito[1]

Na primeira coluna da série *Além dos Tributos*, refletimos sobre um desafio que começa antes mesmo da publicação do edital, partindo de como pesquisar preços em um mercado que atravessa uma transformação tributária. Mas os efeitos dessa mudança não se limitam às estimativas elaboradas pela Administração. Eles também podem alcançar a maneira como os fornecedores formam seus preços, estruturam suas propostas e competem pelas contratações públicas.

Afinal, se a reforma tributária poderá modificar os custos, o aproveitamento de créditos e as condições econômicas de diferentes empresas, como essas mudanças poderão repercutir sobre a formação das propostas e sua análise pela Administração em uma mesma licitação?

Pensemos em uma situação relativamente comum. Duas empresas participam de uma licitação para prestação de serviços de limpeza e conservação. Ambas atendem às exigências do edital e disputam o mesmo contrato. Entretanto, enquanto uma está submetida ao regime regular de tributação, a outra é optante pelo Simples Nacional.

Essa diferença não é novidade nas contratações públicas. Empresas com estruturas de custos, modelos de negócio e regimes tributários distintos sempre disputaram contratos com a Administração. O que muda é que a reforma tributária poderá acrescentar novas variáveis a essa competição.

A substituição dos tributos sobre o consumo pelo IBS e pela CBS, especialmente com a nova sistemática de não cumulatividade e aproveitamento de créditos, poderá produzir efeitos econômicos distintos conforme a atividade desenvolvida, a cadeia de fornecimento e o regime tributário aplicável.

---

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

Uma empresa poderá ter condições de aproveitar determinados créditos tributários, enquanto outra estará sujeita a regras diferentes. Isso poderá repercutir na formação dos preços, nas margens pretendidas e até na estratégia comercial de participação nas licitações.

Mas cuidado, isso não significa que a reforma tributária provocará, necessariamente, aumento ou redução dos preços, tampouco que favorecerá determinado regime tributário ou porte empresarial. Seus efeitos dependerão das características de cada operação, da estrutura de custos dos fornecedores e das condições efetivas de tributação.

Há ainda uma particularidade que merece atenção. A Lei Complementar nº 214/2025 prevê um tratamento específico para as compras governamentais, incluindo a redução das alíquotas do IBS e da CBS nas hipóteses legalmente previstas. Essa redução, entretanto, não alcança indistintamente todas as operações, havendo exceções, inclusive para aquisições sujeitas ao Simples Nacional e ao MEI.[2]

Perceba que não estamos falando apenas da substituição do PIS e da Cofins pela CBS, prevista para 2027, mas de uma transformação mais ampla, que continuará nos anos seguintes com a substituição gradual do ICMS e do ISS pelo IBS. A reforma poderá modificar não apenas a composição tributária dos preços, mas também as condições econômicas em que empresas distintas elaboram suas propostas e disputam uma mesma contratação pública.

E isso nos leva a outra questão: *como a Administração deverá lidar com essas diferenças ao analisar as propostas?* A Lei nº 14.133/2021 estabelece, entre os objetivos do processo licitatório, a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, a garantia do tratamento isonômico e da justa competição, além da prevenção de contratações com preços manifestamente inexequíveis.

Entretanto, uma proposta com preço inferior ao das concorrentes não será necessariamente inexequível porque o fornecedor possui uma estrutura tributária diferente. Da mesma forma, a indicação de determinada alíquota em uma planilha não significa, por si só, que todos os efeitos da tributação tenham sido corretamente considerados.

A questão exige atenção, mas também equilíbrio. A própria Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI), em orientações destinadas à preparação das compras públicas para a

[2] BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Art. 472, com redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-214-de-16-de-janeiro-de-2025-607430757. Acesso em: 17 nov. 2026.

reforma tributária, recomenda atenção à formação e à análise das propostas, considerando o regime tributário dos licitantes e as características da operação. Também orienta o registro das informações tributárias relevantes e, quando necessário, a participação de áreas especializadas.[3]

Isso não significa transformar o agente de contratação em especialista tributário, tampouco autoriza estabelecer exigências desproporcionais ou criar critérios de julgamento não previstos na legislação. O desafio é compreender, quando relevante para a contratação, se as diferenças entre as propostas decorrem de condições legítimas de mercado ou de inconsistências que precisam ser esclarecidas, sempre respeitando as regras do edital, a isonomia e o julgamento objetivo.

Analisar uma proposta não é apenas conferir o número apresentado. É compreender, nos limites exigidos pela contratação, a consistência econômica daquele preço. E essa reflexão não interessa apenas à Administração.

Para os fornecedores, a reforma também poderá exigir maior atenção à composição dos custos, às condições tributárias aplicáveis e à formação das propostas. Afinal, oferecer um preço competitivo é importante, mas garantir que ele seja economicamente sustentável durante a execução contratual também é.

Talvez estejamos diante de uma transformação que exigirá algo dos dois lados, do lado dos fornecedores, estes mais atentos à formação de seus preços e do lado da Administração, agentes públicos mais preparada para compreender as condições econômicas em que esses preços são apresentados. O objetivo não deve ser acrescentar burocracia à licitação, mas qualificar as decisões de quem participa, conduz e analisa as contratações públicas.

Entretanto, esta semana ouvi uma dúvida com uma questão ainda menos intuitiva, que poderá ampliar significativamente essa discussão ou pelo menos servir de reflexão.

O art. 473 da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece um regime específico de destinação da arrecadação do IBS e da CBS nas compras governamentais realizadas pela administração direta, autarquias e fundações públicas, observadas as exceções e as regras de transição. Em determinadas operações, a arrecadação será destinada ao próprio ente federativo contratante, segundo o cronograma legal.

---

[3] 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. Item 3: Dê atenção à formação e à análise das propostas. Brasília, DF: Seges/MGI, [2026]. Disponível em: https://passos-preparacao-rt-2026-semsecoes.readthedocs.io/pt-br/latest/. Acesso em: 17 nov. 2026.

Por outro lado, os arts. 11, 33 e 34 da Lei nº 14.133/2021 tratam da seleção da proposta mais vantajosa, dos critérios de julgamento e da consideração do menor dispêndio para a Administração. A aproximação dessas normas abre uma discussão que vai além da composição das propostas e alcança o próprio significado econômico da contratação pública.

Isso não significa que a Administração esteja automaticamente autorizada a descontar dos preços ofertados a arrecadação tributária destinada ao ente contratante, como uma equação matemática simples, na procura pelo menor dispêndio. Trata-se de uma questão que exige análise jurídica específica, especialmente diante dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

Mas a provocação merece ser feita. *Se a reforma tributária está mudando a maneira como as empresas formam seus preços e também a destinação dos tributos incidentes sobre determinadas compras públicas, será que o menor preço continuará sendo, necessariamente, a proposta economicamente mais vantajosa?*