SECRETARIA DE
GESTÃO E INOVAÇÃO

Reforma Tributária

Contratações públicas e setor imobiliário

Rafael Camara
Palestrante

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO



PARTE 1 · SETOR IMOBILIÁRIO

Setor imobiliário: quem passa a ser contribuinte e quanto se paga

Locação, venda e construção, redutores de alíquota, redutor social e holding patrimonial



O que a reforma alcança no setor imobiliário

Locação

Venda

Construção

Uso próprio

Incorporação

Loteamento

Corretagem e administração

Pessoa física contribuinte: locação

> 3

imóveis

e

R$ 240 mil

de receita no ano anterior

ou

R$ 288 mil

de receita no próprio ano

Contribuinte: mais de 3 imóveis e receita acima de um dos dois limites

Pessoa física contribuinte: venda e construção

Venda

> 3 imóveis

vendidos no ano anterior

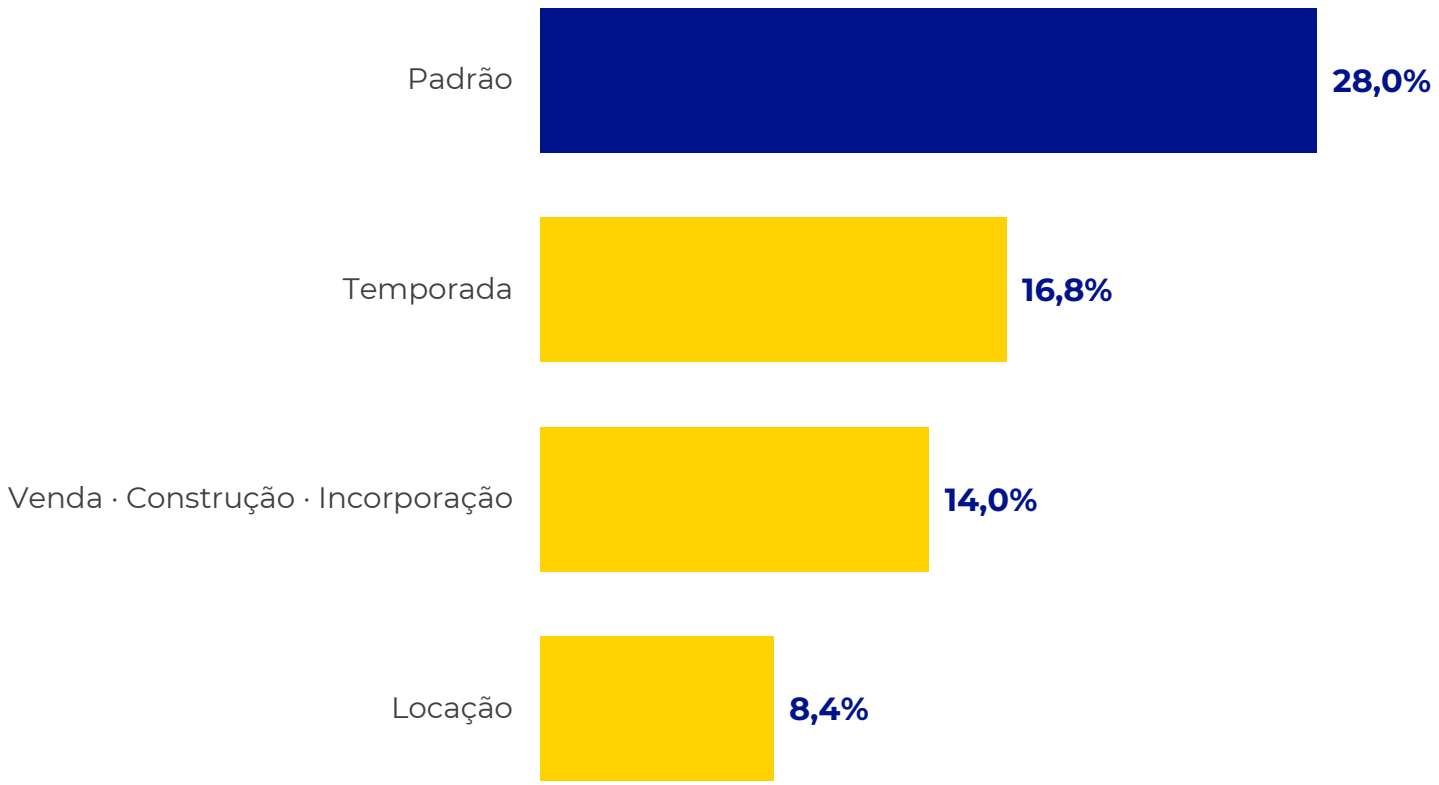
Construção para venda

> 1 obra

nos últimos 5 anos

Contribuinte em uma atividade = contribuinte nas demais

Alíquotas estimadas: redutores por atividade



–40%
Temporada

–50%
Venda e obra

–70%
Locação

Locação na holding (lucro presumido)

Regra atual

CSLL	**2,88%**
IRPJ	**4,8% a 8%**
PIS	**0,65%**
Cofins	**3%**

Carga efetiva **11,33% a 14,53%**

Após a reforma

CSLL	**2,88%**
IRPJ	**4,8% a 8%**
IBS + CBS	**8,4%**

Carga efetiva **16,08% a 19,28%**

Locação na holding: antes e depois

Antes da reforma	
Receita mensal	**R$ 100.000,00**
CSLL (9% de 32% = 2,88%)	**R$ 2.880,00**
IRPJ (15% de 32% = 4,8%)	**R$ 4.800,00**
Adicional de IRPJ (10%)	**R$ 1.200,00**
PIS (0,65%)	**R$ 650,00**
Cofins (3%)	**R$ 3.000,00**
Total dos tributos	**R$ 12.530,00**
Carga efetiva	**12,53%**

Com a reforma	
Receita mensal	**R$ 100.000,00**
CSLL (9% de 32% = 2,88%)	**R$ 2.880,00**
IRPJ (15% de 32% = 4,8%)	**R$ 4.800,00**
Adicional de IRPJ (10%)	**R$ 1.200,00**
IBS + CBS (8,4%)	**R$ 8.400,00**
Créditos sobre despesas de R$ 2.000 cada	
Corretagem (28%)	**– R$ 560,00**
Material de construção (28%)	**– R$ 560,00**
Contador e advogado (19,6%)	**– R$ 392,00**
Empreiteira (14%)	**– R$ 280,00**
Total dos tributos	**R$ 15.488,00**
Carga efetiva	**15,49%**

Simulação com receita mensal de R$ 100 mil

Construção civil: redução e fornecimento único

50%

de redução nas alíquotas de IBS e CBS

construção civil

Sem segregação entre material e serviço

Não é preciso separar o que é material e o que é serviço, desde que haja relação de principal e acessório

LC 214/2025, ART. 7°

Na hipótese de fornecimento de diferentes bens e de serviços em uma mesma operação, será obrigatória a especificação de cada fornecimento e de seu respectivo valor, exceto se:

I - todos os fornecimentos estiverem sujeitos ao mesmo tratamento tributário; ou

II - algum dos fornecimentos puder ser considerado principal e os demais seus acessórios, hipótese em que se considerará haver fornecimento único, aplicando-se a ele o tratamento tributário correspondente ao fornecimento principal.

Construção civil para a Administração Pública

Regra

§ 5º No caso de prestação de serviço de construção civil a não contribuinte do regime regular do IBS e da CBS em que haja fornecimento de materiais de construção, o prestador do serviço só poderá apropriar o crédito de IBS e CBS relativo à aquisição dos materiais de construção até o valor do débito relativo à prestação do serviço de construção civil.

≠

Exceção

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo não se aplica na prestação de serviço de construção civil para a administração pública direta, autarquias e fundações públicas.

Na administração direta, autarquias e fundações, o crédito dos materiais não se limita ao débito do serviço

PARTE 2 · CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A reforma não muda só o imposto. Muda o contrato inteiro.

Planejamento, preço, proposta, pagamento e reequilíbrio



Instrumentos antielisão

Creditamento condicionado

O crédito do adquirente passa a depender do efetivo pagamento do tributo pelo fornecedor.

Pagamento pelo adquirente

O comprador responde pelo recolhimento quando o fornecedor não recolhe.

Split payment

O tributo é separado no próprio ato do pagamento.

Instrumentos antielisão

QUESTÃO PARA DEBATE

A Administração Pública pode fazer o recolhimento pelo adquirente ou efetivar retenção?

LC 214/2025, art. 36

Instrumentos antielisão

Art. 36. O adquirente de bens ou de serviços que seja contribuinte do IBS e da CBS pelo regime regular poderá pagar o IBS e a CBS incidentes sobre a operação caso o pagamento ao fornecedor seja efetuado mediante a utilização de instrumento de pagamento que não permita a segregação e o recolhimento nos termos dos arts. 32 e 33 desta Lei Complementar.

LC 214/2025, art. 36

Impactos nas contratações públicas

ART. 473

O produto da arrecadação do IBS e da CBS sobre as aquisições de bens e serviços pela administração pública será integralmente destinado ao ente federativo contratante.

Na prática, a compra pública passa a devolver ao próprio ente o tributo que ele paga.

Produto da arrecadação

QUESTÃO PARA DEBATE

A destinação da arrecadação interfere na análise da proposta mais vantajosa?

Como essa destinação dialoga com o princípio da proposta mais vantajosa?

Art. 473

Impactos nos contratos administrativos



Dever de revisão

Lá e Lô: a revisão alcança os contratos em curso dos dois lados da transição.

Contratos em curso



Fato do príncipe

Direito à revisão assegurado pelos arts. 373 a 377 da LC nº 214/2025.

Arts. 373 a 377

O mapa dos arts. 373 a 377



Arts. 373 e 374

Alcance: contratos elegíveis, inclusive concessões



Art. 375

Revisão de ofício quando a carga efetiva cai



Art. 376

Pedido da contratada, instrução e compensação



Art. 377

Rito, prazos e compensação provisória

A reforma pode pesar para os dois lados



Carga efetiva aumenta

A contratada pede o reequilíbrio

Art. 376



Carga efetiva diminui

A Administração revisa de ofício

Art. 375

Revisão de ofício (art. 375)



Constatar

Redução da carga efetiva, não só nominal

Instaurar

Com motivação expressa

Contraditório

Manifestação da contratada

Decidir

Compensação compatível com lei e contrato

Simetria: o reequilíbrio vale para cima e para baixo

Pedido prospectivo (art. 376, I, b)



Direito de pedir

Pode alcançar mudanças futuras da transição

Prova

Da alteração tributária efetiva

Premissas

Cenários e sensibilidade explícitos

Exigibilidade

Quando a compensação é devida

Poder pedir antes não é o mesmo que ter perda certa

Direito à revisão: requisitos

1	**Contratos anteriores**	Firmados antes da vigência da LC nº 214/2025 (16/01/2025)
2	**Propostas anteriores**	Contratos firmados depois, desde que a proposta tenha sido apresentada antes da entrada em vigor da nova legislação
3	**Prazo do pedido**	Requerimento apresentado enquanto vigente o contrato e antes de eventual prorrogação
4	**Matriz de risco**	Vale inclusive para contratos cuja matriz de risco atribui à contratada os impactos tributários supervenientes

Direito à revisão: prorrogação



QUESTÃO PARA DEBATE

E se houver prorrogação da Reforma Tributária?

O preço foi fixado com base no calendário original. Se houver prorrogação, será preciso revisar o contrato considerando o novo cenário: manutenção do PIS e da Cofins.

Direito à revisão: o que provar



Demonstração do “impacto efetivo”

Não basta alegar a mudança de regime: é preciso provar o efeito no custo do contrato.



Abordagem global do custo

O TCU exige a análise integral do custo contratual, e não recortes seletivos.

Carga efetiva, não alíquota

~~Alíquota nominal~~

Carga tributária efetiva

LC 214/2025, art. 374, § 1º

a

Créditos da não cumulatividade

Débito maior pode virar carga menor

b

Repasse a terceiros

Receitas de terceiros absorvem parte do encargo

c

Transição 2026 a 2033

Analisar ano a ano, não só o ponto final

d

Benefícios fiscais extintos

Perda de incentivos de ICMS e ISS entra na conta

Cinco perguntas antes de qualquer cálculo



Quem compra?

Elegibilidade do adquirente



O que compra?

Classificação e benefícios



Quem fornece?

Regular, Simples ou MEI



Quando?

Transição, fato gerador e pagamento



Como se forma o preço?

Custo líquido e repercussão

Só depois: qual parcela do impacto é recuperável por créditos?

Como calcular os impactos da não cumulatividade

Método residual

Método direto

Método direto em cadeia

Qual o limite da análise regressiva?

Quanto mais se recua na cadeia, maior o risco de regressão ao infinito

Isole o que não é efeito tributário



Até onde ir na cadeia?

Exigir

- Operações da contratada
- Fornecedores imediatos relevantes
- Notas, contratos e reajustes
- Créditos aproveitáveis

VS

Não presumir

- Fornecedores dos fornecedores
- Documentos internos de terceiros
- Repasse integral automático
- Ônus universal de prova

Limites ao pedir documentos



Relevância

Serve para provar o desequilíbrio?



Disponibilidade

A contratada tem acesso a ele?



Sigilo

Protege dados de terceiros?



Proporcionalidade

O esforço é compatível com o valor?

Instrumentos de reequilíbrio

Revisão de valores

Revisão de valores contratados e compensações financeiras

Ajustes tarifários

Recomposição do equilíbrio pela via tarifária

Prazos e encargos

Renegociação de prazos, modificação de encargos ou outras formas adequadas à natureza do contrato

IBS e CBS na base de cálculo do ISS?

NOTÍCIA

“Estados divergem sobre a inclusão de IBS e CBS na base do ICMS em 2026”

Em resposta a um contribuinte, o DF se posicionou pela não inclusão; Pernambuco seguiu linha oposta.

Bárbara Mengardo · JOTA · 27/11/2025

A mesma controvérsia alcança o ISS: sem definição, o litígio migra de tributo, não desaparece.

Pontos de atenção na execução

Pagamentos parciais

Cada parcela paga tem seu próprio momento tributário

Glosas, retenções e multas

Ajustes mudam o valor efetivamente pago

Virada de exercício

Fornecer em um ano e pagar em outro muda a alíquota

Alíquota zero não é imunidade

Alíquota zero

- Benefício legal, operação tributada
- Depende de requisitos
- Vale para operações específicas
- Pode ser alterada por lei

≠

Imunidade

- Proteção constitucional
- Afasta a competência de tributar
- Alcance definido na Constituição
- Não se presume

Obras públicas: o que exigir da contratada

Segregação por obra
Custos e créditos separados por contrato

Materiais adquiridos
Notas fiscais e créditos apropriados

Sem segregação – art. 36
Relação de Principal e Acessório

O rito do pedido

90

dias para decidir, a partir do protocolo

prorrogáveis uma vez por igual período

Protocolo	Início do prazo decisório
Prorrogação	Uma vez, se precisar de prova suplementar
Suspensão	Enquanto a contratada não atende exigência
Compensação provisória	Facultativa, sujeita a acerto final

Mesma receita, impactos diferentes

Serviços com mão de obra dedicada

Poucos créditos: maior atenção

Serviços intensivos em insumos

Créditos médios

Comércio de mercadorias

Créditos relevantes

Indústria com cadeia longa

Muitos créditos

Onde concentrar a fiscalização

Contratos de mão de obra dedicada tendem a sentir mais a mudança, porque têm poucos insumos que geram crédito.

Kit institucional mínimo

Formulário de pedido
Padroniza o que a contratada apresenta

Metodologia
Liga cada alegação à sua prova

Trilha de auditoria
Registra cada passo do processo

Notas técnicas padrão
Estrutura única de análise e decisão

Normatização
Define as tarefas

Revisão periódica
Atualiza a cada mudança normativa

Ferramentas tecnológicas

Software empresarial

- Busca o preço que preserva a margem
- Visão do fornecedor
- Otimiza a carga da empresa

≠

Ferramenta nos contratos públicos

- Isola o efeito da mudança legal
- Visão do contrato público
- Detecta também reduções de carga

Modelos para usar no dia a dia

A **Checklist documental**

B **Notificação de reequilíbrio**

C **Nota técnica e decisão**

D **Memória de cálculo**

E **Perguntas e glossário**

F **Matriz de dispositivos legais**

G **Preços e finanças públicas**

H **Avaliação de softwares**

Reflexões: o que fazer agora

1

Preparar-se para as revisões

e para as novas contratações, que já nascem sob o novo regime.

2

Alertar a Administração Pública

quanto aos contratos celebrados a partir de agora.

3

Padronizar a prova

protocolos de prova, editais, contratos e checklists de documentação para pleitos.

Reflexões: riscos da transição

Efeitos difusos

Consequências imprevisíveis ou incalculáveis, espalhadas pela economia: aceitação de fórmulas aproximadas

Decisão conservadora

O rigor dos órgãos de controle frente ao erro tende a levar o servidor a decisões conservadoras

Risco de interrupção

Revisão mal calibrada pode interromper serviços, sobretudo nos contratos com aumento de custos

Terceirização de mão de obra

Merece atenção especial: tem poucos insumos que geram crédito

Reflexões: questões em aberto

Sigilo comercial

O delicado caso do sigilo contratual entre o fornecedor e os seus fornecedores

Redutores cumulados?

O redutor de compras públicas se aplica em conjunto com as reduções setoriais de alíquota?

Proposta mais vantajosa

Considerar o destino do IBS e da CBS ao ente contratante pode ofender o fornecedor do Simples Nacional. Prática atual não adota esse método.

Mudança de Regime

Mudança em razão de fatores internos não geram direito ao reequilíbrio. Mudança decorrente da reforma, geram.

Reequilíbrio prospectivo

Ausência de dados quanto aos preços futuros; papel do reequilíbrio provisório

Percentuais presumidos?

E se a metodologia presumir, por setor, um percentual de reajuste, em vez de calculá-lo individualmente, ao menos na revisão provisória?

Reflexões: desafios de implementação

Implementação

Classificação dos contratos, tecnologia (app e IA) e dados preenchidos pela contratada em modelos da Administração

Cadeia de fornecedores

Evitar a regressão ao infinito: foco na análise dos fornecedores diretos

Formação do preço

A formação do preço difere nas operações B2B e B2C

Cadastros de preços

Plataformas de cadastro de preços podem capturar valores anteriores à reforma

Outros contratos

É preciso analisar os contratos da empresa com outros órgãos?

Outros créditos

Os créditos de outros contratos e os de infraestrutura devem ser considerados?

MENSAGEM FINAL

O treinamento dos servidores será vital

A normatização infralegal será vital

A transição é operacional antes de ser jurídica



Muito obrigado!



Rafael Rodrigues Pessoa de Melo Camara

Advogado

Especialista em Planejamento Patrimonial e Sucessório. Consultor Legislativo do Senado Federal. Graduado e Mestre em Direito pela UnB. Ex-Procurador Federal e ex-Procurador-Chefe do Núcleo Administrativo da Procuradoria Federal no Tocantins. Tem assessorado famílias na elaboração do planejamento sucessório e tributário e atuado em mediação e prevenção de conflitos empresariais.

@RAFAELRCAMARA

@rafaelrcamara

61 98486-0921

Trindade · Camara
Retes · Barbosa
Roriz · Pinheiro
Advogados Associados