

REGIME DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS, PACTO FEDERATIVO E RESPONSABILIDADE FISCAL

Fábio Henrique de Sousa Macêdo, Presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (FENAFIM).

O que é o Regime de Compras Governamentais (LC nº 214/2025)?

O regime de compras governamentais, instituído pela Lei Complementar nº 214/2025 que regulamenta o artigo 149-C da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023), estabelece como os tributos incidentes sobre bens e serviços adquiridos pelo poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) serão tratados no contexto do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A principal mudança é que os tributos pagos nas compras governamentais (como o IBS-M para Municípios ou IBS-E para Estados) serão transformados em receita própria do ente federativo que realizou a compra, ao invés de serem distribuídos entre os entes ou pagos à União, como ocorre no sistema atual com ICMS, ISS e PIS/COFINS.

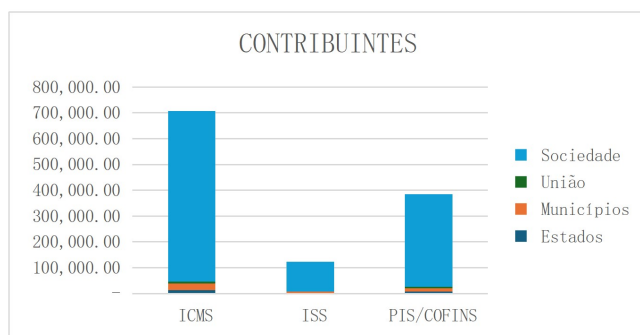
Exemplo prático (atual vs. novo regime):

- Sistema atual (antes da LC nº 214/2025):
 - Um município compra bens ou serviços por R\$ 100,00 + R\$ 26,00 de tributos (total: R\$ 126,00).
 - Tributos pagos:
 - ICMS: R\$ 16,00 (vai para o Estado).
 - ISS: R\$ 2,00 (retido pelo município, que paga apenas o líquido ao fornecedor).
 - PIS/COFINS: R\$ 8,00 (vai para a União).
 - Resultado: O município só retém o ISS (R\$ 2,00) como receita contábil, enquanto o restante vai para outros entes.
- Novo regime (com LC nº 214/2025):

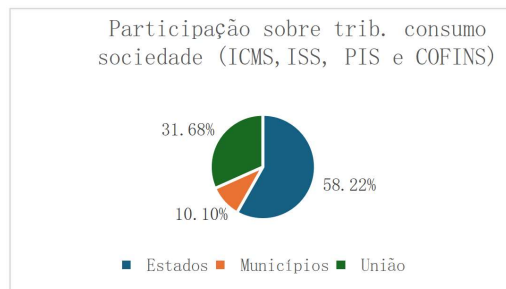
- O mesmo município compra por R\$ 100,00 + R\$ 26,00 de tributos (total: R\$ 126,00).
- Tributos pagos:
 - **IBS-M:** R\$ 26,00 (vai para o Comitê Gestor do IBS, que devolverá integralmente ao município apenas a partir de 2078; durante a transição, parte é dividida com outros entes com base na arrecadação histórica de ICMS e ISS de 2019 a 2026).
 - **IBS-E:** R\$ 0,00 (não pago ao Estado).
 - **CBS:** R\$ 0,00 (não pago à União).
- Resultado: Todo o tributo (R\$ 26,00) é, em tese, receita do município, mas a devolução integral só ocorrerá após 2078, o que cria desafios durante a transição.

Resumo do regime: Todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios) terão os tributos de suas compras transformados em receita própria, sem contribuir para a arrecadação de outras esferas. Isso é feito reduzindo a zero as alíquotas dos tributos devidos a outros entes e elevando a alíquota do tributo devido ao ente adquirente.

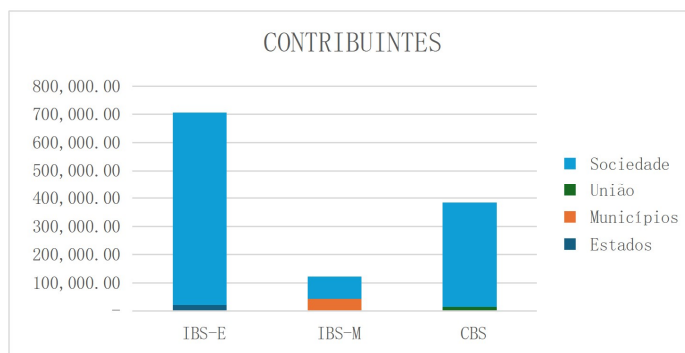
Situação atual



Contribuintes	ICMS	ISS	PIS/COFINS	Total
Estados	12.293,75	2.131,74	6.689,49	21.114,98
Municípios	25.438,13	4.410,98	13.841,84	43.690,95
União	8.311,93	1.441,29	4.522,83	14.276,05
Sociedade	660.769,83	114.577,69	359.549,52	1.134.897,03
TOTAL	706.813,64	122.561,70	384.603,67	1.213.979,01



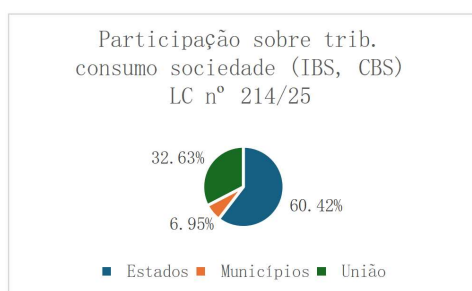
Regime de compras governamentais LC Nº 214/25



Contribuintes	IBS-E	IBS-M	CBS	Total
---------------	-------	-------	-----	-------

Estados	21.114,98	-	-	21.114,98
Municípios	-	43.690,95	-	43.690,95
União	-	-	14.276,05	14.276,05
Sociedade	685.698,66	78.870,75	370.327,63	1.134.897,03
TOTAL	706.813,64	122.561,70	384.603,67	1.213.979,01
Sociedade variação pós e antes da RT	24.928,83	- 35.706,94	10.778,11	

Comentário[Artur Mattos1]: Não entendi esses dados



Os valores apresentados foram calculados com base em dados do economista e pesquisador do IPEA, Sérgio Gobetti⁴. Para essas estimativas, considerou-se a aplicação de uma alíquota de 17% sobre as compras governamentais de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a regra do artigo 472 da LC nº 214/25, que prevê um redutor uniforme nas alíquotas de IBS e CBS aplicadas a essas compras.

Problemas apontados no novo regime

O documento destaca que, apesar do objetivo de transformar despesas tributárias, oriundas da tributação sobre o consumo, em receita própria para cada ente, o novo regime cria **desafios significativos**, especialmente para os Municípios, que são os maiores compradores de bens e serviços para atender à população, em virtude da descentralização das políticas públicas para atender o cidadão em diversas áreas. Os principais problemas são:

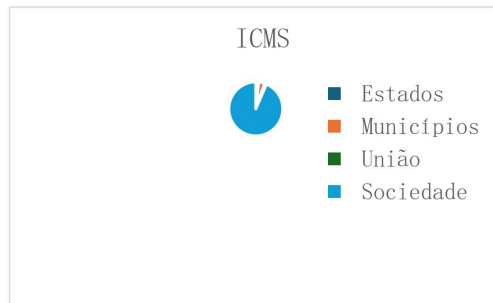
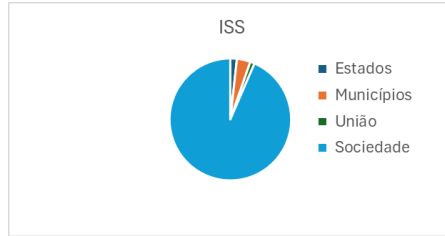
1. Desequilíbrio federativo (PACTO FEDERATIVO):

- o Municípios são os mais afetados: Com o regime das compras governamentais todos perderão receita financeira e

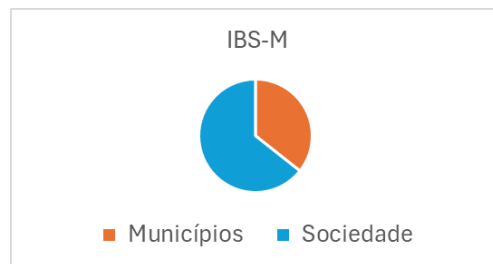
dependerão mais do próprio gasto para se financiar. A União e os Estados perderão menos de 4% de recursos financeiros e tirarão dos Municípios R\$ 36 bilhões para compensar o valor que estes deixarão de pagar aos entes mais ricos por servir mais a população. O Município irá perder 32% da sua arrecadação de IBS da sociedade. Isto ocorre porque todas as esferas devem permanecer com a arrecadação dos atuais tributos a serem substituídos pelo IBS e CBS.

- **Impacto desproporcional:** Quando a arrecadação dos fornecedores diminuir — seja por crises econômicas, redução de empréstimos ou falta de repasses de emendas parlamentares — Estados e Municípios não conseguirão recompor as perdas de receita com o IBS incidente sobre suas compras. Em contrapartida, quando a arrecadação crescer, o acréscimo de receita por meio da despesa do IBS exigirá mais gastos, devido às vinculações constitucionais em áreas como saúde e educação. Esses fatores tendem a sobrecarregar ainda mais as finanças municipais, em comparação a um cenário sem a transformação da despesa em receita. Atualmente, todas as esferas sentem de forma proporcional os impactos das variações das aquisições públicas. No novo modelo, os Municípios contribuirão significativamente para o IBS-M (de 30% a 40%), enquanto a sociedade contribuirá menos ao novo imposto municipal comparado com o ISS, tornando-se mais vulnerável financeiramente. Já o IBS dos Estados e a CBS da União dependerão menos de 4% da arrecadação vinda do gasto público — na estimativa de 2023, essa média é de 6,51% — e aumentarão sua participação junto à sociedade, garantindo mais segurança ao depender menos de receitas incertas, como repasses voluntários, empréstimos e emendas parlamentares.

Dependência do gasto público na receita por esfera:



Equilíbrio federativo - Impacto da despesa pública proporcional à receita



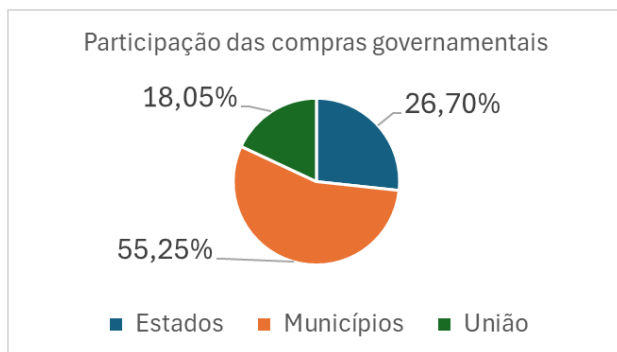
Desequilíbrio federativo - Impacto da despesa pública desproporcional à receita

Carga média art. 472 LC Nº 214/25		
Tributo	Governo	Part. Arrec
ICMS	46.043,81	6,51%
ISS	7.984,01	6,51%
PISCOFINS	25.054,16	6,51%
Total	79.081,98	6,51%

Carga média e Transf. Despesa receita		
Tributo	Governo	Part. Arrec
IBS-E	21.114,98	2,99%
IBS-M	43.690,95	35,65%
CBS	14.276,05	3,71%
Total	79.081,98	6,51%

As tabelas apresentadas consideram que a alíquota média de impostos sobre as compras feitas por União, Estados e Municípios é de 17%, conforme previsto no artigo 472 da LC nº 214/25. Atualmente, essa participação das compras governamentais na arrecadação é semelhante entre as três esferas, pois a média é aplicada a todas elas. No entanto, com a mudança que transforma o valor das compras em receita de impostos para o ente que adquire bens e serviços, a situação muda significativamente, como pode ser observado na tabela referente ao IBS e CBS.

Esse cenário de desequilíbrio ocorre porque os Municípios, que têm o papel central na implementação das políticas públicas para a população, utilizam recursos advindos de outras esferas, mas dispõem de uma arrecadação própria insuficiente para cobrir o alto volume de despesas. Assim, ao assumirem um papel de maiores compradores em relação à União, serão penalizados por atenderem mais diretamente os cidadãos e, com isso, perderão autonomia financeira, pois sua fatia na arrecadação dos tributos sobre o consumo diminuirá, ao mesmo tempo em que aumentará a dependência de repasses.



- **Transição longa (até 2078):** Durante os 50 anos de transição, o IBS pago nas compras governamentais vai para o Comitê Gestor, que redistribui parte com base na arrecadação histórica de ICMS e ISS (2019-2026). Isso cria dependência de uma "fotografia" estática, que não refletirá mudanças econômicas ou fiscais futuras.

2. Dependência de gastos públicos temporários:

- Após a pandemia, Estados e Municípios aumentaram suas despesas em 2% do PIB¹, financiadas por recursos temporários (como emendas "pix" da União e empréstimos). Se esses gastos caírem após a definição das alíquotas do IBS e CBS (2028-2032 - "fotografias"), haverá **desequilíbrio fiscal**, pois as receitas projetadas serão baseadas em um período de alta despesa.

3. Perda de arrecadação da sociedade:

- O IBS total, importante na transição para os sócios Estados e Municípios, perderá cerca de **R\$ 11 bilhões** da arrecadação da sociedade para CBS da União e dependerá de **R\$ 65 bilhões** das despesas tributárias das compras governamentais estaduais e municipais, aumentando a vulnerabilidade fiscal dessas esferas mais compradoras.

4. Falta de capacidade contributiva:

- *O novo regime fere o princípio da capacidade contributiva, pois os Municípios, que têm orçamentos mais frágeis (déficit de R\$ 33 bilhões em 2024 em 54% dos municípios²), perderão participação na arrecadação do IBS sobre a sociedade, agravarão o quadro fiscal deficitário e pagarão a mesma carga tributária que a União e Estados que serão beneficiados com maiores fatias no bolo tributário. Há um desequilíbrio em relação às aquisições de bens e serviços entre as três esferas de governo. Os Municípios são os maiores compradores, mais que a União e todos os Estados juntos, devido à descentralização na execução de políticas públicas. Refletir esse desequilíbrio na partilha da arrecadação de tributos, além de comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos municipais, fragiliza o controle social do gasto público.*

Proposta de solução

O documento sugere que a solução ideal seria a imunidade recíproca nas compras governamentais, ou seja, isentar todos os entes federativos (União, Estados e Municípios) de pagar tributos sobre suas aquisições. Isso aliviaria as finanças, especialmente dos Municípios, que são os mais vulneráveis. Este benefício para reduzir a despesa pública não pode ser de imediato para não onerar o cidadão. Portanto a proposta baseia-se numa transição suave e mais rápida e os próprios entes suportarão suas perdas de receita das contribuições dos demais da seguinte forma:

1. Interpretação do artigo 149-C da Constituição Federal:

- *O artigo permite que as alíquotas do IBS e CBS nas compras governamentais sejam reduzidas a zero de forma uniforme (art. 149-C, § 1º) e não ocorra a transformação de despesa em receita (art. 149-C, § 2º).*
- *A proposta é usar o art. 472 da LC nº 214/2025, que prevê um redutor sobre as alíquotas de IBS e CBS nas compras governamentais, e aumentá-lo gradualmente até atingir 100%*

(alíquota zero) a partir de 2034. Isso permitiria uma transição para a imunidade recíproca sem onerar o cidadão.

2. Transição mais suave e equitativa:

- Aproveitar o adicional de crescimento econômico projetado pela reforma tributária em 0,5% do PIB ao ano (aumento anual do consumo da sociedade), segundo o IPEA e estudo do Senado³, e sem a transformação de toda despesa tributária das compras governamentais em receita do ente adquirente, para financiar a redução gradual das alíquotas. Desta forma, cada esfera se recupere da perda de receita das compras governamentais das demais com o crescimento adicional do PIB em:

REDUTOR da alíquota total da compra cidadão	Alíquota total compra governamental	TEMPO RECUPERAÇÃO (ANOS) - todos	Crescimento anual do redutor até 100%	Alíquota nula compra governamental (ano)
39,82%	17%	14	4,30%	2047
43,59%	16%	13	4,34%	2046
47,33%	15%	12	4,39%	2045
51,04%	14%	12	4,08%	2045
54,72%	13%	11	4,12%	2044

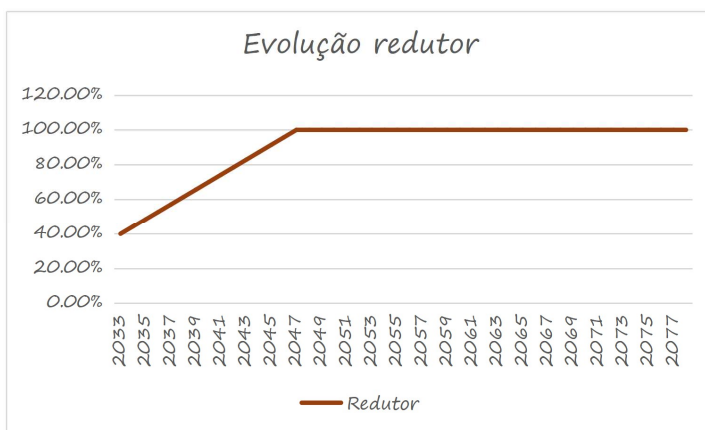
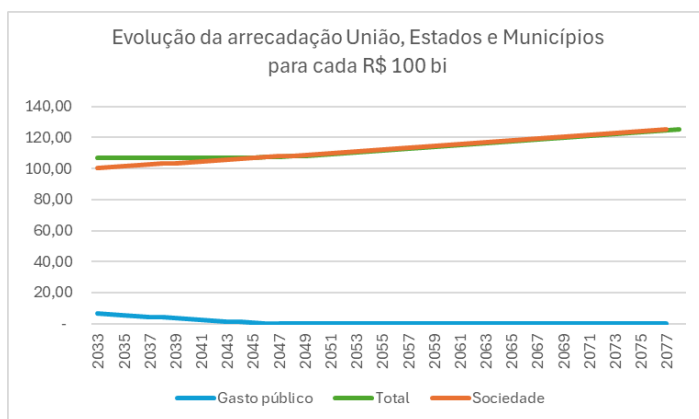
Recuperação conjunta

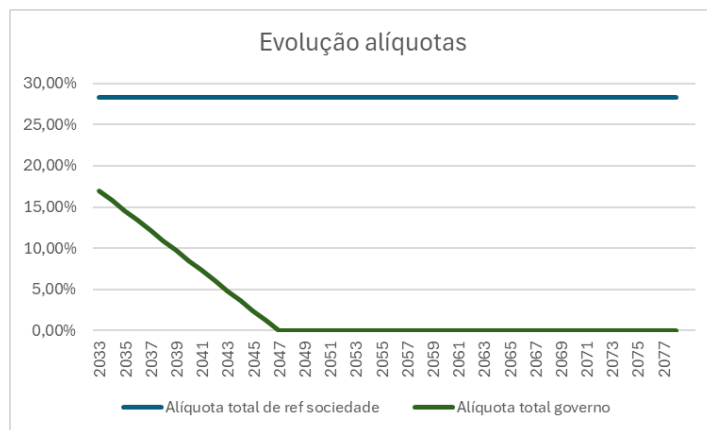
Quando o redutor chegar a 100%, a alíquota da compra governamental será nula, como fosse uma “imunidade recíproca”. Diferente do modelo proposto na LC Nº 214/25, que o ente paga integralmente seu imposto e só receberá 100% do pago em 2078, todas as simulações acima mostram que a cada ano o ente pagará menos com o aumento do redutor e deixará de pagar imposto sobre suas compras governamentais antes de 2078 (fim da transição federativa da receita).

- Evitar a dependência de "fotografias" de arrecadação (como a de 2019-2026), da definição da carga tributária das compras governamentais (2024-2026) e dos cálculos das

alíquotas (de 2028 a 2032), que poderão não refletir a realidade fiscal futura, sujeita a crises, pandemias ou mudanças políticas.

Gráficos de evolução - carga média das compras governamentais de 17%:

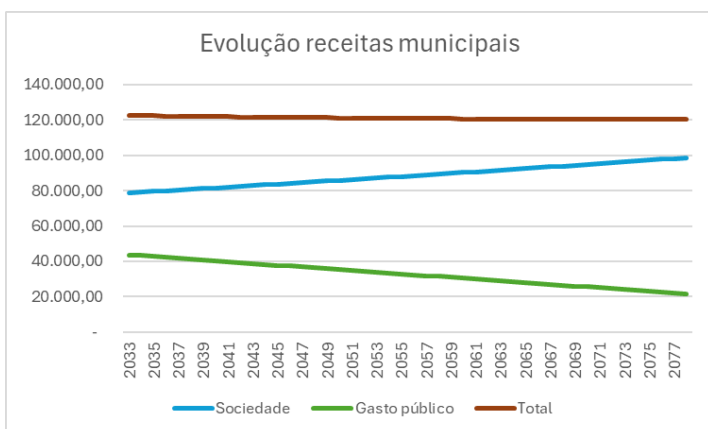




Os gráficos acima demonstram que todas as esferas conseguem se recuperar da perda de receita decorrente das compras governamentais sem impactar a receita total num prazo inferior a transição federativa (até 2078), sem aumento da alíquota total da sociedade, considerando apenas o crescimento adicional do PIB de 0,5% ao ano. Tudo isto ocorre porque adota-se a carga tributária média das compras governamentais da União, Estados e Municípios (art. 472 da LC nº 214/25), logo todos contribuem nas aquisições de bens e serviços do setor público de modo proporcional à arrecadação atual dos tributos envolvidos na Reforma Tributária e, conseqüentemente, a receita do gasto público geral tem o mesmo percentual em relação à receita proveniente da arrecadação da sociedade para cada esferas de governo. Modelo próximo do real.

O desequilíbrio ocorrerá com a transformação da despesa em receita tributária do ente adquirente conforme previsto no art. 473 da LC nº 214/25, pois quebra-se a proporcionalidade entre a receita do gasto público e a proveniente da sociedade. Conseqüentemente, a recuperação dos Municípios será mais longa para imunidade recíproca nas compras públicas, pois encolher a arrecadação da sociedade demandará mais tempo. Ao final da transição da receita em 2078, os Municípios não recuperarão mais de R\$ 20 bilhões da receita do gasto público.

Essa transformação da despesa tributária em receita do ente adquirente compromete uma transição para a “imunidade recíproca”, e traz impactos negativos relevantes para Estados e Municípios, justamente os principais responsáveis pela execução das políticas públicas financiadas com repasses da União.



3. Respeito à capacidade arrecadatória e à responsabilidade fiscal:

- A solução propõe que a carga tributária das compras governamentais seja reduzida de modo gradual, mas se mantenha a capacidade de arrecadação atual da tributação do consumo da sociedade, pois caso contrário, com a transformação prevista na redação atual do art. 473 da LC nº 214/25, os Municípios, com orçamentos mais frágeis, necessitarão de períodos longos de recuperação da receita perdida em comparação a outras esferas.

REDUTOR (%)	Alíquota total compra governamental	TEMPO RECUPERAÇÃO (ANOS) - Estados	TEMPO RECUPERAÇÃO (ANOS) - Municípios	TEMPO RECUPERAÇÃO (ANOS) - União
39,82%	17%	6,08	88,38	7,58
43,59%	16%	5,72	81,95	7,13
47,33%	15%	5,36	75,72	6,68
51,04%	14%	4,99	69,68	6,22
54,72%	13%	4,63	63,82	5,77

- o A Lei de Responsabilidade Fiscal exige o equilíbrio entre receita e despesa, o que será difícil quando a receita depende da manutenção ou ampliação do gasto público, geralmente lastreado em empréstimos e repasses, ou seja, receitas imprevisíveis e temporárias. Portanto, transformar despesa tributária em receita do ente adquirente será insustentável para o equilíbrio das contas públicas dos Municípios.

4. Crescimento sustentável da receita própria municipal preservado.

A Reforma Tributária tende a impactar especialmente os Municípios, não apenas pela questão do gasto público, mas também devido à significativa redistribuição de receitas — estimada em mais de R\$ 50 bilhões para o âmbito municipal e cerca de R\$ 30 bilhões para o estadual, conforme simulações dos economistas Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair. Assim, perdas e ganhos municipais serão bastante expressivos e variados.

Variação de receita:

- -90,3% a 754,1%, sem a conversão de despesa em receita tributária - proposta;
- -92,2% a 687,5%, com a conversão de despesa em receita tributária - (art. 473 LC nº 214/25)

Diversas cidades relevantes enfrentarão quedas substanciais de arrecadação, e a diminuição da receita do IBS-M oriunda da sociedade limitará a capacidade de recuperação desses entes. Isso significa que as expectativas de ganhos para a maior parte dos Municípios com a reforma poderão não se

concretizar, resultando em situações onde a receita própria proveniente do gasto público superará aquela arrecadada junto à sociedade. Esse cenário ocorrerá porque, com uma arrecadação menor sobre o consumo da população, períodos de crescimento mais longos ou aumentos maiores de alíquotas serão necessários para alcançar resultados nominais expressivos.

Portanto, não se caracteriza como sustentável o crescimento da receita baseado principalmente no próprio gasto público do ente.

A tabela das capitais, a seguir, ilustra o desafio que os Municípios terão com o impacto na arrecadação sobre o consumo da sociedade da transformação da despesa tributária em receitas em suas aquisições de bens e serviços. Com uma base menor (arrecadação do IBS-M a recuperação torna-se mais demorada.

UF	Município - Estado	Despesa-receita		Adicional pib	
		S/ transf	C/transf	0,5%	
		perde/ganha	perde/ganha	Tempo de recuperação anos	Tempo de recuperação anos
AC	Rio Branco-AC	16,1%	0,8%	0,0	0,0
AL	Maceió-AL	27,0%	8,5%	0,0	0,0
AM	Manaus-AM	-44,9%	-52,0%	119,4	147,4
AP	Macapá-AP	60,7%	41,7%	0,0	0,0
BA	Salvador-BA	5,9%	-9,5%	0,0	20,1
CE	Fortaleza-CE	-13,4%	-26,4%	29,0	61,5
DF	Brasília-DF	11,2%	1,0%	0,0	0,0
ES	Vitória-ES	-63,2%	-69,0%	200,2	234,9
GO	Goiânia-GO	1,5%	-12,0%	0,0	25,5
MA	São Luís-MA	-51,7%	-58,9%	145,8	178,2
MG	Belo Horizonte-MG	0,5%	-15,3%	0,0	33,3
MS	Campo Grande-MS	16,4%	2,3%	0,0	0,0
MT	Cuiabá-MT	-9,1%	-19,1%	19,1	42,4
PA	Belém-PA	29,7%	12,3%	0,0	0,0
PB	João Pessoa-PB	-17,2%	-29,4%	37,9	69,8
PE	Recife-PE	-32,2%	-43,0%	78,0	112,9

PI	Teresina-PI	-9,6%	-22,7%	20,3	51,6
PR	Curitiba-PR	0,3%	-12,7%	0,0	27,2
RJ	Rio de Janeiro-RJ	-11,2%	-20,6%	23,9	46,2
RN	Natal-RN	-3,2%	-17,6%	6,5	38,8
RO	Porto Velho-RO	-5,7%	-16,8%	11,8	36,9
RR	Boa Vista-RR	12,4%	-3,1%	0,0	6,3
RS	Porto Alegre-RS	19,2%	3,2%	0,0	0,0
SC	Florianópolis-SC	9,8%	-4,2%	0,0	8,7
SE	Aracaju-SE	-14,3%	-28,2%	30,9	66,3
SP	São Paulo-SP	-49,2%	-55,1%	135,7	160,6
TO	Palmas-TO	-9,2%	-19,9%	19,4	44,5

A transformação da despesa em receita tributária para o ente que adquire bens e serviços (conforme art. 473 da LC nº 214/25) não modifica o resultado global das esferas de governo, beneficiando apenas de forma marginal a União e os Estados após o período de transição, enquanto prejudica consideravelmente a recuperação dos municípios perdedores, o controle do gasto público, o equilíbrio fiscal municipal e a qualidade da prestação de serviços públicos. Assim, torna-se injustificável e desproporcional não prever uma transição para a imunidade recíproca nas compras governamentais sem a conversão de despesa em receita tributária do ente adquirente.

Conclusão

O regime de compras governamentais da LC nº 214/2025 busca transformar despesas tributárias em receita própria para cada ente federativo, mas cria desafios fiscais significativos, especialmente para os Municípios, devido à:

- Perda de arrecadação da sociedade.
- Dependência de gastos públicos para compor receitas.

- *Transição longa (até 2078), com redistribuição baseada em dados históricos, impede a devolução da despesa tributária.*
- *Desequilíbrio federativo, com maior impacto nos Municípios (fere o PACTO FEDERATIVO – diminui a autonomia financeira municipal).*
- *Maior fragilidade do equilíbrio fiscal dos entes federativos no controle de gasto, pois despesa gera mais gasto obrigatório (saúde, educação, repasses) e autoriza, via aumento da Receita Corrente Líquida (RCL), outros gastos (despesa de pessoal)*
- *A sustentabilidade do crescimento da receita municipal (IBS-M) fica comprometida diante de uma alíquota de referência mais baixa. Nessa configuração, o Município acaba por contribuir para a própria receita em uma proporção até nove vezes maior do que o cidadão ao adquirir o mesmo bem ou serviço.*

A solução proposta é implementar a **imunidade recíproca** por meio de uma transição gradual para alíquota zero nas compras governamentais, usando o adicional do crescimento econômico da reforma tributária para financiar a mudança. Isso preservaria a capacidade financeira dos entes, especialmente os Municípios, e garantiria uma transição mais justa sem ferir o PACTO FEDERATIVO e onerar a sociedade com uma carga tributária maior.

Referências:

1. <https://politicalivre.com.br/2025/06/gasto-de-estados-e-municipios-cresce-2-pontos-do-pib-e-preocupa-especialistas/#gsc.tab=0>. Acesso em 14/07/2025
2. <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/com-54-no-vermelho-e-deficit-de-r-33-bilhoes-municipios-enfrentam-pior-cenario-fiscal-da-historia>. Acesso em 14/07/2025
3. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644753/NT53_DEZ2023.pdf. Acesso em 14/07/2025
4. Dados de 2023 fornecidos pelo economista e pesquisador do IPEA, Sérgio Gobetti, estimativa da carga tributária das compras governamentais em 17%.
5. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em 14/07/2025