

IBS e compras públicas: o artigo 149-C criou uma nova exceção estrutural?

04/03/2026

A reforma tributária concentrou o debate público nas alíquotas do IBS e da CBS, na promessa de neutralidade, no *split payment* e nos impactos setoriais. Um ponto estrutural, porém, recebeu atenção significativamente menor, e pode representar uma das alterações mais sofisticadas do novo modelo: o regime constitucional das compras públicas.

A Emenda Constitucional 132/2023 ^[1] introduziu o artigo 149-C na Constituição ^[2], criando disciplina específica para a tributação das operações contratadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas. O dispositivo determina que o produto da arrecadação do IBS e da CBS incidentes sobre essas operações será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas devidas aos demais entes e correspondente elevação da alíquota devida ao ente contratante.

Em termos práticos, o tributo incide normalmente, mas a receita retorna integralmente ao próprio ente que realizou a contratação.

A regra parece técnica. Mas não é trivial.

Incidência preservada, arrecadação redirecionada

Não se trata de imunidade tributária nos moldes do artigo 150, VI, “a”, da Constituição. O critério material da regra-matriz ^[3] permanece íntegro, a sujeição passiva continua sendo do fornecedor e não há supressão da obrigação tributária.

O que se altera é o destino da arrecadação.

No regime ordinário do IBS, a receita pertence ao ente de destino da operação. Nas compras públicas, o destino arrecadatário passa a ser o próprio ente contratante. Não se elimina a lógica do destino; redefine-se, constitucionalmente, quem será considerado destinatário da receita nessa hipótese específica.

Trata-se, portanto, de técnica constitucional de redistribuição do produto da arrecadação, mecanismo atípico dentro da arquitetura de um IVA de destino.

Deslocamento do fato gerador



A singularidade do regime foi reforçada pela Lei Complementar 214/2025 ^[4].

O artigo 10, §2º, estabelece que, nas aquisições realizadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas, considera-se ocorrido o fato gerador no momento do pagamento. A regra diverge do caput do mesmo artigo, segundo o qual o fato gerador ocorre no momento do fornecimento do bem ou da prestação do serviço.

Tem-se, assim, dupla excepcionalidade:

*redirecionamento constitucional da arrecadação;
deslocamento do critério temporal da incidência.*

O impacto financeiro não é irrelevante. Em contratos administrativos de execução continuada ou em hipóteses de atraso no pagamento, o fato gerador pode ser postergado, alterando a previsibilidade do fluxo arrecadatório e a dinâmica financeira das operações.

A pergunta que emerge é inevitável: por que o Estado, enquanto consumidor, recebeu tratamento constitucional diferenciado?

Neutralidade e recomposição financeira

A LC 214/2025 estabelece que o IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, devendo evitar distorções nas decisões econômicas.

Em um IVA clássico, neutralidade pressupõe tributação uniforme do consumo, independentemente da natureza do consumidor.

Ao assegurar que o produto da arrecadação retorne integralmente ao ente contratante, o artigo 149-C tende a recompor o impacto financeiro líquido da tributação para o poder público. O tributo é pago, mas a receita retorna ao próprio orçamento do ente que contratou.

Do ponto de vista econômico, o efeito aproxima-se de uma neutralização financeira da carga tributária incidente sobre o Estado.

Não há desoneração jurídica da operação, mas há reconfiguração substancial do efeito arrecadatório.

A distinção é formalmente relevante. Materialmente, porém, o resultado pode produzir tratamento diferenciado do consumo estatal em relação ao consumo privado.

Spacca



Repercussões federativas

O IBS foi concebido como imposto de destino, com partilha federativa operacionalizada por Comitê Gestor.

O artigo 149-C não elimina esse desenho, mas cria uma exceção relevante quando o consumidor é a administração pública direta, autarquias ou fundações públicas.

Imagine-se que um município contrate um fornecedor localizado em outro estado. No regime geral, a arrecadação seguiria o destino da operação. No regime especial, a receita é integralmente direcionada ao município contratante.

A norma, portanto, altera pontualmente a dinâmica federativa originalmente estruturada para o imposto.

Ainda que se possa justificar a regra sob o argumento de preservação do equilíbrio orçamentário dos entes federados, trata-se de mecanismo singular que relativiza a uniformidade estrutural do modelo.

Consequências práticas e possíveis controvérsias

O deslocamento do fato gerador para o pagamento pode produzir efeitos relevantes:

*atrasos no pagamento postergam a incidência;
contratos de execução continuada geram incidência fracionada;
a dinâmica de créditos pode sofrer distorções temporais.*

Além disso, o redirecionamento integral da arrecadação pode suscitar discussões quanto à compatibilidade sistêmica com a neutralidade econômica e com a isonomia federativa, não sob perspectiva de inconstitucionalidade, já que a regra está na própria Constituição, mas quanto aos seus limites interpretativos e à sua aplicação prática.

É previsível que o tema ocupe espaço relevante no debate doutrinário e, eventualmente, no contencioso.

Uma inflexão silenciosa no modelo do IBS

A reforma tributária não apenas substituiu tributos. Ela redesenhou a arquitetura federativa e reconfigurou o papel do Estado enquanto sujeito econômico.

Ao instituir regime específico para as compras públicas, o constituinte derivado criou um arranjo constitucional que não se enquadra perfeitamente nas categorias tradicionais:

*não é imunidade;
não é mera técnica de repartição ordinária;
não é simples tributação uniforme.*

É um modelo em que o Estado, ao consumir, permanece sujeito à incidência tributária, mas torna-se destinatário exclusivo da receita arrecadada nessa hipótese.^r

O artigo 149-C não elimina a tributação das compras públicas. Mas introduz uma exceção estrutural relevante dentro do IVA brasileiro, exceção que pode marcar uma nova etapa do federalismo fiscal inaugurado pela reforma tributária.

A forma como essa singularidade será interpretada e aplicada dirá se estamos diante de mero ajuste técnico ou de uma inflexão mais profunda na lógica do modelo de destino.

[1] BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

[2] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 149-C (incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023).

[3] CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário.

[4] BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 2025.