

A Nova Engenharia dos Contratos Públicos: Como a Reforma Tributária Vai Reescrever o BDI das Obras

Quem atua no setor de infraestrutura e contratações públicas sabe que, no Brasil, erguer uma ponte ou pavimentar uma rodovia sempre exigiu tanto esforço da engenharia civil quanto da engenharia tributária. Historicamente, o nosso canteiro de obras foi moldado não apenas pelo traço do concreto, mas pelo labirinto do ISS e do ICMS.

Com a iminente transição para o modelo de **IVA-Dual (IBS e CBS)**, essa realidade está prestes a ruir. E o impacto mais profundo não se dará apenas na nota fiscal do fornecedor, mas na própria arquitetura matemática de precificação dos contratos administrativos: o **BDI (Bônus de Despesas Indiretas)**.

O Canteiro de Obras no Manicômio Fiscal Atual

Atualmente, o planejamento tributário na construção civil desafia a lógica da eficiência técnica. As empresas vivem em uma corda bamba entre o imposto municipal (ISS) sobre o serviço e o estadual (ICMS) sobre os insumos materiais.

Essa fragmentação criou anomalias bizarras que saltam aos olhos de qualquer tributarista:

- Se o construtor fabrica o pré-moldado fora do canteiro, há incidência de ICMS no material e ISS no serviço (permitindo deduções).¹
- Se o mesmo material for produzido *in loco* – ou se o concreto for preparado no caminhão a caminho da obra (a famosa Súmula 167 do STJ) –, tudo vira serviço e incide apenas ISS.
- Se comprar de terceiros, o ICMS da compra é "engolido" como custo, gerando uma cumulatividade residual que encarece o contrato.

O sistema atual pune a modernização. Ele força o empreiteiro a escolher métodos artesanais ou logísticas ineficientes puramente para pagar menos imposto, preterindo soluções industrializadas e sustentáveis.²

O Novo Cenário: Alíquotas Reduzidas e o Trunfo do Setor Público

¹ Decreto-Lei 406/1968, artigo 9º, § 2º; Lei Complementar 116/2003, artigo 7º, § 2º, I, e item 7.02; Tema de Repercussão Geral 247 do Supremo Tribunal Federal; e julgamento do Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.916.376/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 14/3/2023, DJe de 18/4/2023.

² O autor Jefferson Valentin explica que o antigo modelo tributário prejudicava a construção civil devido ao efeito cascata de impostos em cadeias produtivas longas. Por não haver um sistema integrado de créditos, a tributação cumulativa encarecia métodos modernos e industrializados, como o uso de estruturas pré-moldadas, cujos tributos acumulados desde a fabricação até a instalação não eram compensados. Diante disso, o sistema forçava o setor a priorizar métodos tradicionais de construção para pagar menos impostos, mesmo sendo processos menos produtivos, mais desperdiçadores e intensivos em mão de obra. Essa distorção fiscal reduzia a eficiência geral do setor, elevava os custos operacionais e limitava a capacidade de entrega de obras em larga escala. - VALENTIN, Jefferson. IBS e CBS em operações com bens imóveis. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2025. Formato: ebook. P. 21-22.

O modelo do IVA-Dual promete sepultar essa distorção por meio da **não cumulatividade plena** e da incidência de IBS e CBS sobre a operação, independentemente da classificação como *serviço* ou *mercadoria*. Sob a nova égide, perde o sentido a fragmentação entre o que é mercadoria (sujeito ao tributo Estadual, o ICMS, em tese, não cumulativo) e o que é serviço (sujeito ao ISS, tributo cumulativo e de competência Municipal); o foco passa a ser a tributação unificada, do valor agregado e a não cumulatividade será plena.

Para além da simplificação, a **Lei Complementar 214/2025** trouxe duas regras de ouro que o mercado precisa monitorar de perto:

1. **Redução de Alíquota:** Incluído no regime específico de operações com bens imóveis (Art. 252, V), o setor de construção civil fará jus a uma **redução de 50% nas alíquotas do IBS e da CBS** (Art. 261, parágrafo único).
2. **A Exceção direcionada a contratos com a Administração Pública:** No mercado privado, quando a construtora atende a um não contribuinte, o crédito dos materiais fica limitado ao valor do débito do serviço. Contudo, **essa limitação não se aplica às obras públicas** (Art. 255, §§ 5º e 6º). A legislação garante, especialmente nas operações com a Administração Pública, que as cadeias dos seus contratos permaneçam limpas e plenamente não cumulativas.

O Terremoto no BDI e a Queda do Acórdão 2.622/2013 do TCU

Se a neutralidade fiscal é uma boa notícia para a engenharia de produção, ela representa um verdadeiro quebra-cabeça para a engenharia de custos. A virada de chave fiscal vai exigir uma reformulação profunda no cálculo do BDI.

Historicamente balizado pelo paradigmático **Acórdão nº 2.622/2013 do TCU**, o modelo atual do BDI foi construído em torno dos tributos antigos e carrega características típicas do sistema que se pretende superar: cumulatividade (ainda que residual), cálculo "por dentro" e sobreposição de bases tributárias. Bastava aplicar a fórmula clássica inserindo as alíquotas nominais no denominador.

Com o IVA-Dual, a matemática muda de lado. A reforma foi concebida sob a lógica da não cumulatividade plena e da tributação "por fora"; com isso, a sistemática de precificação das obras públicas será substancialmente alterada. A carga real de uma empreiteira não será mais uma alíquota fixa na planilha. Ela dependerá dinamicamente do valor dos créditos que a empresa consegue apropriar ao longo da cadeia.

Uma obra intensiva em mão de obra própria (que gera menos créditos de IVA) terá um impacto tributário líquido completamente diferente de um projeto intensivo em materiais e subcontratações (altamente geradores de crédito). O BDI padronizado, portanto, sofrerá dificuldades.

A Solução na Mesa: O "IVA Equivalente"

Como a Administração Pública poderá orçar obras sem uma métrica preditiva confiável? A resposta passa por novas metodologias de precificação, como o conceito de **"IVA Equivalente"**, proposto recentemente em estudo publicado na *SciELO Preprints* (Cavalcante et al., 2026³).

A nova metodologia se propõe a adaptar cálculo atual, de tal maneira que o IVA dual, por não compor sua própria base de cálculo, seja tratado como parcela acrescida "por fora".

A cálculo proposto tende a ser útil: o IVA Equivalente isola o percentual residual do imposto que efetivamente permanece incorporado ao custo após as compensações de créditos da cadeia de suprimentos.

Uma das utilidades apontadas pelo estudo consiste em possibilitar que os gestores públicos utilizem a Curva ABC de insumos da própria planilha orçamentária, associada à parametrização explícita das parcelas creditáveis, para estimar a carga tributária líquida de determinada tipologia de obra.

CONCLUSÃO

A reforma tributária não é um mero detalhe contábil; ela vai redefinir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Os gestores e as empresas que insistirem em precificar obras públicas com as lentes do passado estarão flertando com o prejuízo ou com a inexecução contratual.

O futuro dos contratos de infraestrutura exigirá planilhas dinâmicas, inteligência de dados e, acima de tudo, a superação definitiva das velhas fórmulas de balcão.

Publicado em 31/07/2026

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

SANTOS, Rafael Costa; LOSS, Gabriela Santos. A nova engenharia dos contratos públicos: como a reforma tributária vai reescrever o BDI das obras.

Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.

³ CAVALCANTE, Rafael Jardim et al. Reforma Tributária e o IVA Equivalente: Implicações para a Formação de Preços Públicos. *SciELO Preprints*, v. 2, 23 mar. 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15464>. Acesso em: 22 jun. 2026.

