



Artigo

Concessões públicas na Reforma Tributária do Consumo: pontos de atenção

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

Presidente da MSGÁS e da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE). Mestre e doutora em economia pela FGV EPGE e foi *visiting scholar* em Columbia. Foi consultora sênior para o Banco Mundial sobre a Reforma Tributária do Consumo, foi secretária de Economia (Fazenda, Orçamento e Planejamento) de Goiás e foi secretária-adjunta da SEAE do Ministério da Fazenda.

A Reforma Tributária do Consumo (RTC) – discutida no Parlamento¹ por mais de 30 anos e que foi substanciada pela EC 132/2023 e pelas LCs 214/2025 (regulamentação material) e 227/2026 (governança e Comitê Gestor) – é, quiçá, a mudança estrutural mais relevante dos últimos 30 anos, depois do Plano Real, para fomentar a produtividade, logo o crescimento do Brasil. O sistema que ela substitui é um verdadeiro monstro: cinco tributos (com a extinção de ISS/ICMS/PIS/Cofins e a criação de IBS/CBS) regidos por regras distintas em 5.570 municípios, 26 estados, o DF e a União, gerando mais de 1.500 horas anuais de trabalho apenas para cumprir obrigações fiscais² e R\$ 5,7 trilhões consumidos em contenciosos tributários, segundo o Insper³. O Banco Mundial coloca o Brasil na 184ª posição⁴ entre 190 países no quesito

pagamento de tributos, posição que dispensa comentários.

O novo modelo não foi tecnicamente o ideal. Com tantos *lobbies* atendidos pelo Congresso Nacional, a alíquota de referência do Imposto de Valor Agregado (IVA) deverá ficar entre 26,5% e 28,5%, quando poderia ter ficado em torno de 20%, caso os regimes diferenciados, favorecidos e específicos tivessem permanecido como foi a proposta encaminhada pelo Executivo (que teve ampla participação dos estados, por meio do Comsefaz). Este foi, contudo, um caso em que o “politicamente possível”, conquanto não tenha produzido o melhor modelo, gerou um marco muitíssimo melhor do que o *status quo*. Não por menos a agência S&P aumentou o *rating* do Brasil⁵, apontando a reforma como fator preponderante, e a OCDE⁶ citou que dita reforma será fundamental para as perspectivas do país. De fato,

os ganhos são reais: fim da guerra fiscal predatória entre estados e início da cooperação federativa; não cumulatividade plena, que elimina a tributação em cascata; legislação unificada no Brasil, que reduz o contencioso de proporções expressivas; créditos financeiros integrais garantidos pelo Comitê Gestor do IBS e pela Receita Federal do Brasil, que reduz a discricionariedade do Estado e empodera o empresário; neutralidade; e *cashback* para as famílias de menor renda.

Alega-se que a alíquota será a mais alta do mundo. É possível que seja, mas ela reflete o que ocorre hoje. De fato, a carga não poderá aumentar com relação à atual (artigo 130 do ADCT, incluído pela EC 132/2023; LC 214/2025, artigo 19, §§1º e 2º). Ela é hoje de 12,5% e assim permanecerá. A surpresa reflete a falta de transparência. Hoje o brasileiro não sabe quanto paga de tributo em cada item que consome. É para indignar-se.

Uma dificuldade da RTC: entre 2026 e 2032, o sistema tributário terá dois regimes coexistindo simultaneamente. Com isso, os contratos e faturas estarão sujeitos à tributação pelo regime antigo (ICMS, ISS, PIS/Cofins) e pelos novos tributos (IBS, CBS). Nesse período poderá haver mais judicialização, especialmente entre 2029 e 2032 (quando o ICMS é reduzido gradualmente). Em 2033, se observará um rebalanceamento de preços relativos entre os setores da economia. Segundo a OCDE, o BID, o FMI, o Banco

Mundial e outros institutos acadêmicos⁷, contudo, o **balanço final será positivo para o crescimento econômico do Brasil**.

É nesse rebalanceamento que residem preocupações em alguns segmentos, como os setores regulados sob concessões públicas, lembrando que os contratos de concessão e PPPs são instrumentos de longuíssimo prazo, vigências de 20, 30 ou até 50 anos, estruturados sobre uma equação econômico-financeira, calculada sob um determinado regime tributário, que a reforma alterará de forma estrutural. A preocupação é que a RTC não freie os investimentos no país, especialmente nos setores intensivos em Capex, como os relativos ao setor de infraestrutura.

Há ao menos quatro pontos de atenção que englobam todos os setores regulados com relação ao tema “equilíbrio (ou desequilíbrio) econômico-financeiro” das concessionárias. A saber:

O **primeiro** diz respeito às despesas. O Opex (custo com serviços de operação e manutenção), em geral sujeito ao ISS cumulativo (2% a 5%), passa a sujeitar-se aos IBS e CBS não cumulativos (26% a 29%). A alíquota será maior, mas o creditamento será pleno, financeiro e automático (o que inexistia com o ISS). O Capex (o custo com investimento), por sua vez, terá desoneração completa via crédito integral e imediato (artigos 108-111) e terá o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-



O Brasil precisa de investimento em infraestrutura, e a RTC, ao unificar a legislação e dar transparência à carga tributária, cria o ambiente propício para atraí-lo no longo prazo

estrutura (Reidi, artigo 106), benefício que estimula os investimentos. Além disso, nas relações B2B, a neutralidade e o creditamento via *split payment* devem aumentar a produtividade, dando transparência e agilidade no processo de débito e crédito. O saldo líquido, portanto, não é óbvio e dependerá de cada setor.

O **segundo ponto** trata do fato de, no caso de haver um desequilíbrio econômico-financeiro por conta da RTC, o **concessionário não poder renegociar com o seu cliente**, como faria num contrato privado. Não se trata de preço negociado entre as partes, mas de tarifa regulada, que tem revisão periódica pelo regulador – que, por sua vez, segue o contrato estabelecido pelo poder concedente, que determina a metodologia tarifária em um contrato de concessão.

Nesta seara, a LC 214 reconheceu que a RTC pode gerar desequilíbrios nos concessionários e **criou um regime jurídico específico de reequilíbrio contratual** (Capítulo IV da Seção V, artigos 373-377), aplicável a todos: o artigo 374 da LC 214 estende o regime de reequilíbrio aos contratos aos três entes federativos. Trata-se de um marco importante, pois até então o reequilíbrio dependia de cláusulas contratuais dispersas e de interpretações casuísticas da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995, artigo 9º, §3º) e da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021, artigos 103 e 134). Os avanços, assim, são reais. De acordo com os procedimentos administrativos descritos no artigo 376, o prazo de decisão pela burocracia é fixado em 90 dias (com possibilidade de extensão por mais 90 dias), há a possibilidade de reequilíbrio provisório antes da decisão definitiva, mecanismo inspirado em boas práticas já adotadas pela ANTT (IN 33/24⁸), e cita-se uma ordem de preferências sobre alternativas de como eliminar o desequilíbrio, que será consensuada entre regulador e concessionário. Para o setor privado, são ótimas notícias.

O **reequilíbrio, porém, não é automático**: o concessionário precisa demonstrar com cálculos detalhados que o desequilíbrio ocorreu, considerando os efeitos da não cumulatividade, os benefícios compensatórios e o impacto ao longo

de toda a transição de 2026 a 2032. Ou seja, não basta a existência do evento RTC; é preciso mostrar que a RTC causou desequilíbrio. Ou seja, há que demonstrar que a alteração da **carga tributária efetiva** (artigo 374) impactou negativamente sua equação econômico-financeira, considerando que o mecanismo é bidirecional. Isto quer dizer que o desequilíbrio pode ser negativo ou positivo, o que permite ao regulador pleitear por redução da remuneração do concessionário.

O **terceiro ponto** refere-se à interpretação do que é **risco tributário nos contratos legados**, celebrados antes de 2025. Se o risco tributário for interpretado como **ordinário**, os efeitos da RTC são absorvidos pelo concessionário. Caso o risco seja **extraordinário**, ensejaria pedido de reequilíbrio. A LC 214 inclina-se para a segunda interpretação.

O **quarto ponto** refere-se ao risco de haver uma **onda de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro simultâneos pelas empresas**. Como o prazo é de apenas 90 dias, há um risco de as agências não responderem. A Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar) poderia coordenar esta situação, criando regras processuais e de mérito para todas as agências. A LC 214 criou o direito ao reequilíbrio, mas não criou a metodologia, não regulamentou a interação com ciclos tarifários em andamento e não disciplinou como tratar contratos legados. Essas lacunas preci-

sam ser preenchidas antes que a “onda” chegue.

O prazo de 90 dias foi importante para dar segurança jurídica de que a análise será célere, uma vez que a ausência de reequilíbrio tempestivo pode acionar cláusulas de vencimento antecipado em financiamentos estruturados, comprometer *covenants* financeiros (índices de cobertura de dívida, reservas de caixa etc.); elevar o risco regulatório percebido por investidores, encarecendo o custo de capital dos próximos ciclos de concessão; e dificultar a atração de capital privado. Vale lembrar que parte relevante dos contratos de concessão de infraestrutura é viabilizada por financiamentos do BNDES, de

bancos multilaterais (BID, CAF) ou por emissões de debêntures de infraestrutura no mercado de capitais. A estruturação desses instrumentos considera o fluxo de caixa projetado, incluindo a carga tributária prevista.

A título de conhecimento, a tabela 1 menciona 11 setores regulados relativos majoritariamente à infraestrutura, seus regimes tributários na RTC (diferenciado, específico, favorecido ou IVA normal, *cashback*, IS) e a agência reguladora à qual este setor pertence.

Nota-se que há **quatro** setores que seguirão apenas o IVA. São estes: **portos, aeroportos, rodovias, ferrovias**. À **iluminação pública** não se aplica o IVA. Há **três** setores que seguirão o IVA, mas

terão *cashback* para a população de baixa renda (100% da CBS e 20% do IBS) e estão vedados da imposição de imposto seletivo (IS). São estes: **energia elétrica e telecomunicação**. Há o **gás natural**, que está no regime específico (monofasia, *ad-rem* e com alíquota única no Brasil – cobrado no início da cadeia produtiva), que tem contemplado a possibilidade do *cashback* (100% da CBS e 20% do IBS) e do IS. Os **biocombustíveis e hidrogênio de baixa emissão de carbono** estão no regime favorecido. Estes terão diferenciais de alíquotas com relação ao seu substituto fóssil. É o caso, por exemplo, do biometano com o gás natural, do etanol com a gasolina e do biodiesel com o diesel. Há

Tabela 1: Setores regulados

#	Setor de infraestrutura	Regime tributário	Regulador
1	Portos	IVA	Antaq/SEP
2	Aeroportos	IVA	Anac/SAC
3	Rodovias	IVA	ANTT/DNIT
4	Ferrovias	IVA	ANTT
5	Energia elétrica	IVA com <i>cashback</i> (100% CBS e 20% IBS)	Aneel
6	Telecomunicação	IVA com <i>cashback</i> (100% CBS e 20% IBS)	Anatel
7	Gás canalizado	Específico (mon., adem., alíq. única BR), <i>cashback</i> (100% CBS e 20% IBS) e IS	ANP/agências estaduais
8	Biocomb. e hid. de bx. emissão de carbono	Favorecido	ANP/agências estaduais
9	Iluminação pública	N.A. (não cobra tarifa)	Poder concedente (município)
10	Transp. col. urbano/intermun./ interest.; e transp. aéreo regional	Diferenciado (isenção), específico e não IS	Ag. municipais e a estadual/ poder concedente
11	Saneamento básico	IVA com <i>cashback</i> (100% CBS e 20% IBS)	Ag. municipais e a estadual/ ANA

também o setor de **transporte coletivo**, que a depender da forma se encaixa no regime diferenciado ou no específico. Por fim, há o **sa-neamento**, que tem IVA e *cashback* (100% da CBS e 20% do IBS) na maioria dos seus serviços.

Com relação ao **transporte coletivo e aéreo regional**, há dois tipos de regimes: diferenciados e específicos para quatro tipos de serviços. A tabela 2 faz um resumo sobre o assunto.

Em suma, o sucesso da RTC nos setores regulados dependerá de como as concessionárias e as agências reguladoras se prepararão para esta mudança, considerando: o impacto líquido sobre Opex e Capex; a preparação para o pedido de reequilíbrio; o cuidado sobre o risco tributário nos contratos legados; e o risco de sobrecarga das agências diante de uma eventual onda de pedidos simultâneos de reequilíbrio. O Brasil precisa de investimento em infraestrutura, e a RTC, ao unificar a legislação e dar transparência

à carga tributária, cria o ambiente propício para atraí-lo no longo prazo. A transição, contudo, exige que as agências reguladoras – instituições de Estado, não de governo – estejam tecnicamente preparadas, e sejam independentes e ágeis para processar reequilíbrios com rigor e celeridade. Quem agir antecipadamente estará em posição mais sólida. O momento de agir é agora e o desafio da administração pública é dar a segurança jurídica necessária para destinar os investimentos nos setores de infraestrutura, decisivos para reduzir o Custo Brasil. ■

¹O primeiro projeto foi a PEC 175/1995, relatada pelo deputado Mussa Demes; seguida pela PEC 41/2003, relatada pelo deputado Virgílio Guimarães; seguida pela PEC 293/2004, relatada pelo deputado Luiz Carlos Hauly; seguida pela PEC 233/2008, relatada pelo deputado Sandro Mabel (nunca virou emenda) e finalmente as PECs 45/2019, do deputado Baleia Rossi (proposta CCiF) e a 110/2019, do senador Davi Alcolumbre (proposta do deputado Hauly). O governo federal, no mandato do presidente Bolsonaro, propôs o PL 3.887/2020, que era na verdade o IVA apenas do governo federal (o que veio a ser a CBS). Os estados, contudo, não aceitaram o fato do ICMS e ISS não fazerem parte, logo, a pressão

foi para seguir com uma das PECs (45 ou 110). Em 2023, houve a junção das PECs 45 e 110 e optou-se por iniciar na Câmara (com a PEC 45).

²Disponível em: <https://go.fgv.br/TH8RYQ5EuqV>.

³Disponível em: <https://go.fgv.br/wmtdgQllwqk>. Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper (levantamento de fim de 2024).

⁴Idem nota 2.

⁵Disponível em: <https://go.fgv.br/tzupXO6of3v>.

⁶*Economic Survey Brazil 2023* (Dec. 2023), que destacou a reforma como fator-chave para o crescimento; e o relatório dedicado *The Reform of Brazil's Consumption Tax System: A Historic Achievement* (Nov. 2025).

⁷Cito cinco estudos, mas há inúmeros outros demonstrando os ganhos da RTC: 1) ARNOLD, J. M.; BATTIAU, P.; FALL, F.; SPIES, K. *The Reform of Brazil's Consumption Tax System: A Historic Achievement*. Paris, França: OECD Publishing, 2025. (OECD Economics Department Working Papers, n. 1.848). Disponível em: <https://go.fgv.br/bFWoqL38YgB>; 2) BARREIX, A.; ROCHA, M. de S.; BARROSO TOSTES NETO, J. *The Three Innovative Features of VAT in Brazil's Indirect Tax Reform*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2025. DOI: <https://doi.org/10.18235/0013787>. Disponível em: <https://go.fgv.br/sVX2fHE9OAz>; 3) CEBREIRO GOMEZ, A.; KOLERUS, C.; DAL PIZZOL, G.; MOREIRA, P.; PECHO, M. *Brazil's VAT Reform: Ensuring Revenue Neutrality*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2025. (IMF Working Paper, n. 2.025/266). DOI: <https://go.fgv.br/BqbNsweXOWY>. Disponível em: <https://go.fgv.br/1DyurPsc88u>; 4) Disponível em: <https://go.fgv.br/1sGeeEvor3S> e 5) Disponível em: <https://go.fgv.br/8jLBxslfsU7>.

⁸Disponível em: <https://go.fgv.br/F0c1pHr6Tta>.

*Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt
escreve a cada bimestre.*

Tabela 2: Transportes coletivos e aéreo regional

Transporte Coletivo				
Modal	Dispositivo	Redução	Crédito ao prestador	Crédito ao adquirente
Ônibus e metrô urbano	Art. 157	Isenção (100%)	Vedado	Vedado
Trem/hidroviás urbanas	Art. 285	100%	Vedado	Vedado
Rodoviário intermunicipal/ interestadual	Art. 286	40%	Permitido	Permitido (B2B)
Ferrovário/hidroviário intermunicipal/ interestadual	Art. 286	40%	Permitido	Permitido (B2B)
Aéreo regional	Art. 287	40%	Aplica-se regra geral	Permitido