A REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR ELÉTRICO

Impactos para geradoras, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras

Equipe Tributária do VBSO Advogados

vbso advogados

NOSSA EXPERTISE CONECTADA AO SEU NEGÓCIO

ÍNDICE CLICÁVEL

Prefácio	4
Visão geral da Reforma Tributária	7
Como a Lei Complementar nº 214/2025 trata do setor elétrico?	30
Impactos para a geração	41
Impactos para a transmissão	52
Impactos para a distribuição	60
Impactos para a comercialização	70

A REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR ELÉTRICO

Impactos para geradoras, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras

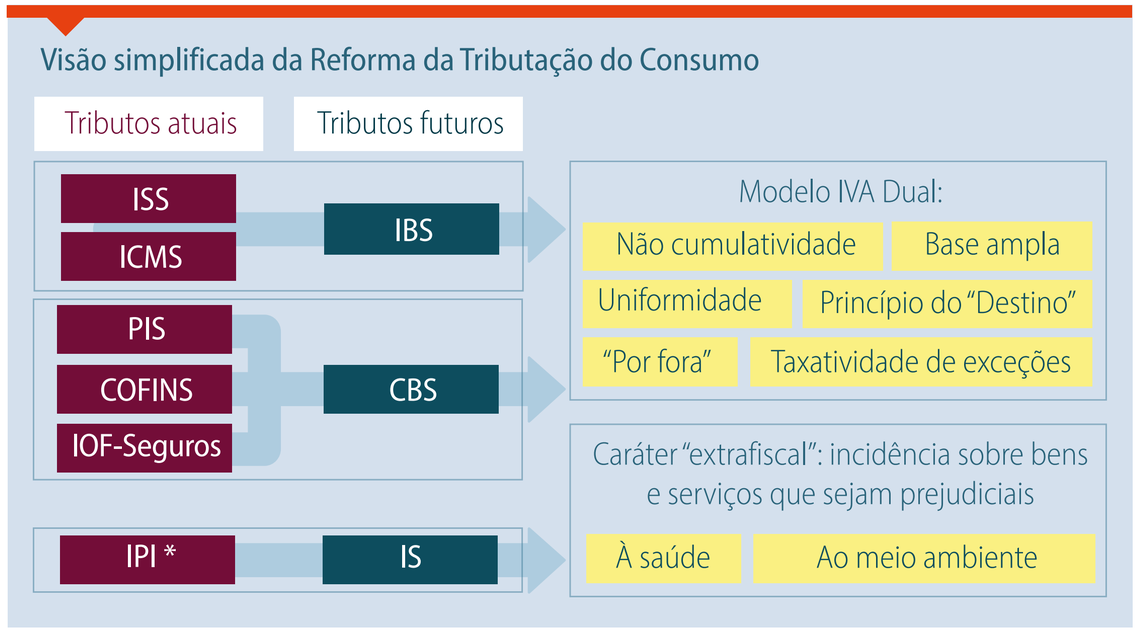
Prefácio

As bases da tributação do consumo no Brasil foram estabelecidas na década de 1960, quando a Emenda Constitucional no 18/1965 estabeleceu o Imposto sobre Produtos Industrializados ("IPI"), fruto da reformulação do imposto sobre o consumo, e o Imposto sobre Circulação e Mercadorias ("ICM"), sucessor do Imposto de Vendas Mercantis ("IVC"). Nesse período, o imposto de indústrias e profissões também era substituído pelo imposto sobre serviços de qualquer natureza ("ISS"). A partir da década de 1970, diversas contribuições sociais passaram a ser criadas, a exemplo daquela voltada ao fundo de investimento social ("FINSOCIAL").

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 deu continuidade a boa parte dos tributos já existentes, ainda que tenha implementado alterações pontuais, sedimentando, por exemplo, novos contornos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ("ICMS"). Também estabeleceu bases mais consistentes para a instituição da contribuição ao PIS e da COFINS durante a década de 1990.

Embora a legislação tributária tenha passado por mudanças significativas ao longo do tempo, o ano de 2023 consolidou-se como um marco fundamental no Direito Tributário brasileiro, especialmente com a promulgação da Emenda Constitucional no 132/2023. Essa emenda reformulou a tributação sobre o consumo, substituindo seis tributos — ICMS, ISS, IOF-seguros, IPI, PIS e COFINS — por um Imposto sobre Valor Agregado ("IVA") Dual, alinhado a padrões internacionais. O novo IVA é dividido em dois níveis: a Contribuição sobre Bens e Serviços ("CBS"), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços ("IBS"), de competência estadual e municipal. A Reforma Tributária também introduziu o Imposto Seletivo ("IS"), que incidirá sobre produtos considerados nocivos à saúde ou ao meio ambiente, com o objetivo extrafiscal de desestimular seu consumo.

A Emenda Constitucional no 132/2023 fixou os contornos gerais da incidência do IBS e da CBS, mas muitas questões – gerais e específicas – dependem de regulamentação. Por força de exigência constitucional, parte significativa dessa regulamentação deve ser estabelecida em leis complementares, caracterizadas pela necessidade de um quórum qualificado para aprovação no Congresso Nacional (maioria absoluta) e responsáveis, em matéria tributária, por assegurar uma uniformização nacional. Durante 2024, dois projetos de leis complementares ("PLP") foram apresentados pelo Governo Federal: o PLP nº 68, que previa a instituição do IBS, da CBS e do IS, e o PLP nº 108, responsável por detalhar a criação do Comitê Gestor do IBS, regulamentar o período de transição quanto ao ICMS e ao



ISS, além de tratar de outras questões tributárias abordadas na Emenda Constitucional no 132/2023 (por exemplo, modificação na tributação de heranças e doações).

No início de 2025, e após uma tramitação cheia de reviravoltas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o PLP nº 68 foi sancionado pelo Presidente da República, dando origem à Lei Complementar nº 214/2025.

Este material objetiva analisar as bases da Reforma Tributária, tomando como referência principal as previsões da Lei Complementar nº 214/2025, já incorporadas ao ordenamento jurídico nacional. No entanto, considerando que o PLP nº 108 – ainda em tramitação - também disciplinará aspectos relevante da Reforma Tributária, serão apresentados comentários pontuais sobre suas previsões potenciais, valendo o alerta de que modificações poderão ser implementadas nas próximas etapas da tramitação legislativa.

Paralelamente a todas essas tramitações, os profissionais do VBSO Advogados produziram e publicaram inúmeros artigos tratando dos impactos da Reforma da Tributação do Consumo em relação ao setor de energia elétrica. Analisar projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional impõe um desafio adicional: o texto analisado hoje pode mudar até amanhã. Nada está definido e tudo pode ser alterado. Inúmeras versões alternativas circulam antes de uma votação. E mesmo um texto votado ainda pode ser objeto de mudanças.

Todos os artigos que produzimos ao longo do ano de 2024 foram reflexos de momentos específicos, refletindo nossa preocupação quanto a pontos que, por vezes, foram superados. Em outros casos, continuam a nos preocupar até o momento, agora que a Lei Complementar nº 214/2025 está entre nós. E, ainda, existem aqueles que se transformaram em novas preocupações.

Mesmo hoje, em que a da Lei Complementar nº 214/2025 já foi promulgada, existem diversos pontos não definido para a incidência de IBS e CBS. Aspectos tratados no PLP nº 108 ainda demandam definição, além de não haver certeza quanto ao funcionamento exato das obrigações acessórias que deverão ser cumpridas pelos contribuintes. Existe um longo caminho pela frente até que IBS e CBS tenham sido definitivamente instituídos, substituindo tributos atualmente existentes. No entanto, a perspectiva de uma transição longa não pode levar a um sentimento de tranquilidade ou de acomodação. A vida tributária das empresas brasileira mudará drasticamente. Conhecer essas mudanças o quanto antes e da forma mais profunda possível é fundamental para que, a cada etapa da transição, seja possível se adequar à nova legislação, sem perder de vista as exigências da legislação anterior.

Esse ponto, aliás, é muito importante: durante a transição, projetada até 2033, conviveremos com dois sistemas de tributação do consumo. Além de lidar com um sistema atual, já dotado de complexidades e controvérsias, teremos que interagir com um sistema novo, para o qual soluções antigas podem não ser adequadas. Em certa medida, o profissional que lida com essas questões tributárias precisará, rapidamente, se tornar "bilingue": precisará falar a linguagem da legislação atual de PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI, mas também precisará se capa-

citar em um "idioma tributário" voltado ao IBS e à CBS.

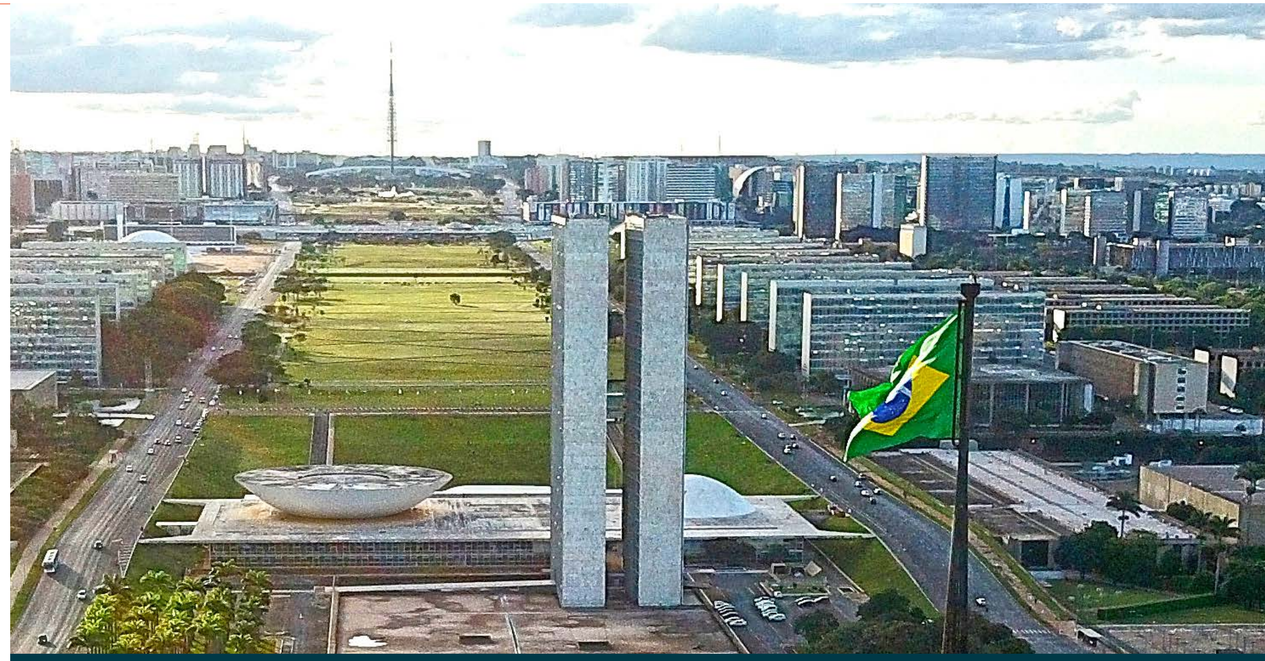
O objetivo deste material é fornecer uma introdução a esse novo "idioma tributário". E como em qualquer curso de línguas, não é possível alcançar um aprendizado satisfatório sem um bom vocabulário. O vocabulário escolhido é próprio ao Setor Elétrico Brasileiro. Sem conhecer as particularidades de cada setor econômico, compreender a legislação do IBS e da CBS não produzirá efeitos práticos.

Ora, todos queremos – e precisamos - conhecer essa nova legislação para solucionar problemas concretos. Os problemas concretos enfrentados por uma geradora de energia serão distintos daqueles enfrentados, por exemplo, por um prestador de serviços. Daí a importância de uma abordagem setorial. Todavia, vale ressaltar, desde já, que este material não trata o "Setor Elétrico Brasileiro" como um todo único e homogêneo. Cada segmento – geração, transmissão, distribuição e comercialização – possui suas preocupações específicas em relação à Reforma da Tributação do Consumo. Embora "operações com energia elétrica" tenham sido objeto de um artigo único na Lei Complementar nº 214/2025, procuraremos detalhar como cada um desses segmentos é afetado de forma particular.

Antes de seguir adiante, é importante relembrar que, infelizmente, no Brasil, leis são constantemente alteradas, nem sempre para promover alterações positivas. Logo, ainda que tenhamos na Lei Complementar nº 214/2025 um diploma legal vigente, não é possível descartar que modificações sejam implementadas no futuro.

Em razão disso, este material deve ser compreendido no momento de sua conclusão: aqui, o leitor encontrará, preponderantemente, análise da Lei Complementar nº 214/2025 em sua redação original. Além disso, apresentaremos comentários a respeito do PLP nº 108, que, apesar de estar sujeito a mudanças, tem potencial de afetar nossas impressões sobre a tributação do setor elétrico.

O leitor não deve se preocupar: continuaremos com o esforço constante de analisar os impactos concretos da Reforma Tributária para empresas do setor elétrico. Não hesite em nos contactar.



Rito legislativo: ambos os projetos foram apresentados perante a Câmara dos Deputados, onde foram objeto de inúmeras emendas. O texto de cada projeto alterado é levado para apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. Em seguida, o texto aprovado é encaminhado para o Senado Federal para apreciação. Caso novas alterações sejam implementadas, o projeto ainda retornará à Câmara para nova apreciação. Todas essas votações dependem de maioria absoluta para aprovação. Por fim, é necessária a sanção da Presidência da República.

Visão geral da Reforma Tributária

O que muda?

A Reforma Tributária tem como objetivo simplificar o sistema tributário brasileiro, conhecido por sua multiplicidade de tributos e pela distribuição fragmentada da competência tributária entre os diferentes entes federados. A iniciativa busca reduzir a complexidade do sistema tributário e os custos administrativos suportados pelos contribuintes para sua adequação, promovendo, assim, maior eficiência e transparência.

Nesse sentido, o IBS e a CBS surgem como tributos que podem ser vistos como "irmãos gêmeos", uma vez que, em teoria, irão compartilhar características fundamentais, como o fato gerador, a base de cálculo, a forma de identificação dos contribuintes e os prazos para cumprimento das obrigações.

A principal diferença entre os dois tributos consiste na competência: a CBS será de competência exclusiva da União, ao passo que o IBS terá competência compartilhada entre Estados e Municípios. Ambos os tributos incidirão sobre quaisquer operações onerosas envolvendo bens ou serviços, assim como sobre operações não onerosas com bens ou serviços expressamente previstas na Lei Complementar nº 214/2025.

De acordo com a Lei Complementar nº 214/2025, "bens" incluem bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, incluindo direitos (artigo 3º, inciso I, alínea "a"). Essa definição abrange as energias com valor econômico (artigo 3º, parágrafo 1º). Por outro lado, a definição de serviços é residual, compreendendo as operações que não envolvem bens (artigo 3º, inciso I, alínea "b"). Com isso, pretende-se superar a dicotomia entre "bens x serviços", típica da distinção entre ICMS e ISS, permitindo a tributação ampla de atividades econômicas.

No caso de operações onerosas, a Lei Complementar nº 214/2025 apresenta uma lista exemplificativa de diferentes formas de fornecimento de bens e serviços que estarão sujeitos à incidência de IBS e CBS (artigo 4º, parágrafo 2º):

- Alienação, inclusive compra e venda, troca ou permuta e dação em pagamento;
- Locação;
- Licenciamento, concessão, cessão;
- Empréstimo;
- Doação onerosa;
- Instituição onerosa de direitos reais;
- Arrendamento, inclusive mercantil; e
- Prestação de serviços.

Princípios informadores do IBS e da CBS

A Reforma Tributária instituiu novos princípios informadores do IBS e da CBS, os quais serão abordados de forma mais específica nos próximos capítulos deste trabalho, como o princípio do destino e o da não-cumulatividade plena.

O princípio do destino ganha importância no contexto da Reforma Tributária, à medida que o local de destino da operação é, também, o local de ocorrência do fato gerador do IBS. Assim, a determinação da alíquota de IBS aplicável à operação e a distribuição do produto da arrecadação do IBS dependem, justamente, do local de destino da operação.

Já em relação à não cumulatividade plena, sua aplicação impõe que os tributos pagos ao longo da cadeia gerarão créditos imediatos. A ideia proposta na Reforma Tributária, e já presente na sistemática de outros tributos indiretos, é a de que o creditamento dos tributos pagos pelas empresas desonera a cadeia econômica, os investimentos e as exportações, de forma que a tributação recaía apenas sobre o consumo final da mercadoria ou do serviço.

Dado que os tributos incidentes nas etapas anteriores geram créditos para os prestadores e fornecedores, o IBS e a CBS são tributos que visam à neutralidade tributária, ou seja, visam a garantir que o sistema tributário não interfira nas decisões econômicas dos contribuintes.

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece que, na prática, os créditos de IBS e CBS poderão ser apropriados por qualquer contribuinte ao pagar os tributos nas operações de aquisição de bens ou serviços, com exceção da aquisição de itens de uso ou consumo pessoal e outras situações expressamente especificadas. Tais previsões serão retomadas adiante.

Raio-X do IBS e da CBS

O objetivo deste tópico é detalhar a hipótese de incidência do IBS e da CBS, aprofundando algumas das noções gerais apresentadas acima. Para facilitar o estudo dessas questões, haverá, sempre que possível, indicação dos dispositivos legais da Lei Complementar nº 214/2025 que sejam pertinentes.

Qual o fato gerador? Como mencionado acima, a Lei Complementar nº 214/2025 define duas situações em que o IBS e a CBS incidirão: ***(i)*** todas as operações onerosas com bens e serviços (artigo 4º), e ***(ii)*** algumas operações não onerosas com bens e serviços, expressamente indicadas (artigo 4º, parágrafo 1º).

A onerosidade que distingue essas situações é caracterizada pela ideia de contraprestação: para que uma operação seja onerosa, o fornecimento de bens e serviços deve ocorrer mediante uma contrapartida. Todavia, observando a lista exemplificativa de operações onerosas sujeitas à tributação (artigo 4º, parágrafo 2º), é claro notar que essa contraprestação não deve ser necessariamente pecuniária (ou seja, em dinheiro). Afinal, a permuta e a dação em pagamento, que envolvem transferência de outros bens e direitos, também caracterizam a operação como sendo "onerosa".

Outros aspectos importantes a serem considerados para avaliar se uma operação será, ou não, tributada, são trazidos no artigo 4º, parágrafo 3º. De acordo com esse dispositivo legal, a caracterização de uma operação independe ***(i)*** do título jurídico pelo qual o bem encontra-se na posse do fornecedor, ***(ii)*** da espécie, tipo ou forma jurídica, a validade jurídica e os efeitos dos atos ou negócios jurídicos, ***(iii)*** da obtenção de lucro com a operação, e ***(iv)*** do cumprimento de exigências legais, regulamentares ou administrativas.

Essas previsões indicam que a tributação pelo IBS e pela CBS ocorrerá sempre que um bem ou serviço for fornecido onerosamente a alguém, independentemente da validade desse fornecimento ou da forma como a atividade econômica é desenvolvida. Ganha especial relevância a indicação de que o lucro na operação é irrelevante para caracterizar a incidência. Parece existir, aqui, impacto significativo para os acordos de compartilhamento de custos (*cost sharing agreements*) em grupos empresariais, conforme retomaremos a seguir.

Para alcançar essa questão, necessário tratar das hipóteses de incidência envolvendo operações não onerosas, detalhadas no artigo 5º. Intuitivamente, as operações não onerosas são aquelas que não envolvem contraprestação. Mas para além disso, a Lei Complementar nº214/2025 trata, no mesmo dispositivo legal, das operações com bens e serviços que envolvam um fornecimento por valor inferior ao de mercado (artigo 5º, inciso I).

Há, ainda, o detalhamento de que o IBS e a CBS incidirão sobre o fornecimento de brindes e bonificações (artigo 5º, inciso II). Nesse caso, importante notar que a incidência é afastada caso o brinde ou a bonificação sejam expressamente consignados no documento fiscal e não dependam de evento posterior (artigo 5º, parágrafo 1º, inciso I). Essa exceção, todavia, não é aplicável caso o bem objeto do brinde ou da bonificação seja tributado por alíquota específica vinculada a unidade de medida (artigo 5º, parágrafo 1º, inciso II), como é o caso de certos combustíveis.

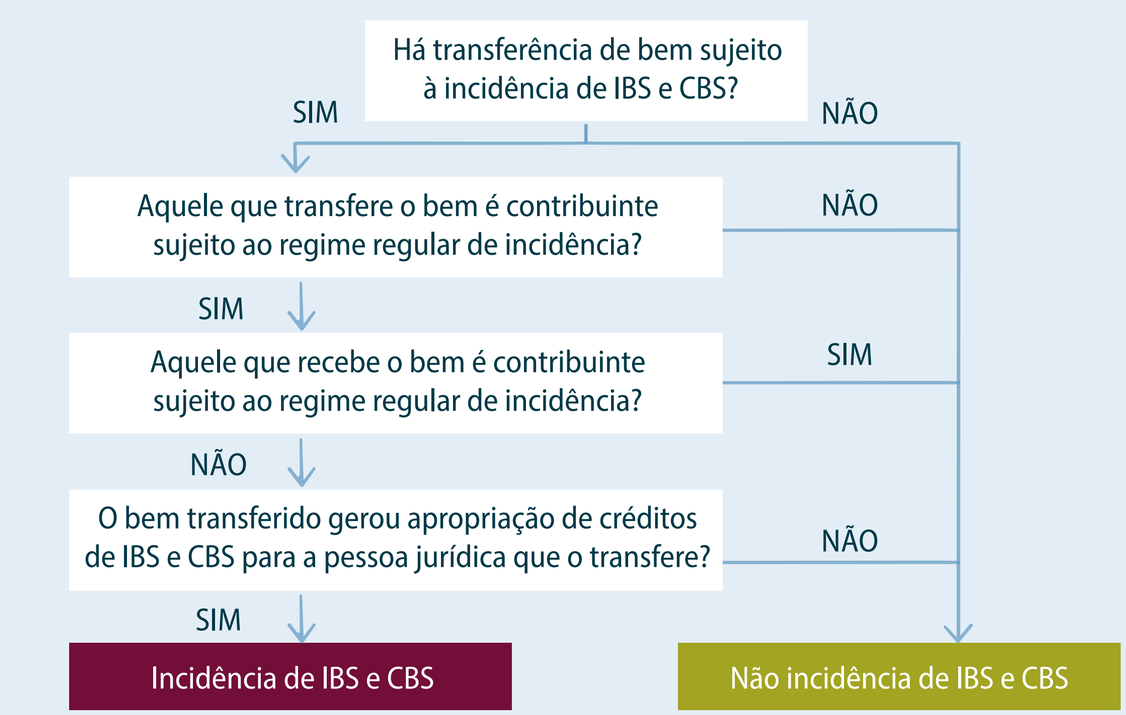
Outra previsão extremamente relevante do artigo 5º envolve a incidência de IBS e CBS em operações societárias, demarcando uma mudança de paradigma em relação às legislações atuais de PIS, COFINS e ICMS. No contexto do IBS e da CBS, não é exagero dizer que qualquer operação que implique transferência onerosa de bens e serviços poderá ser tributada, salvo exceção expressa. Nesse sentido, caso um contribuinte transfira um bem em virtude de devolução de capital, distribuição de dividendos *in natura* ou de outra forma para seu sócio ou acionista que não seja contribuinte sujeito ao regime regular de IBS e CBS, haverá incidência desses tributos caso esse bem tenha, anteriormente, permitido a apropriação de créditos da não cumulatividade (artigo 5º, inciso III).

Em certa medida, a vinculação dessa hipótese de incidência à existência de créditos apropriados poderia ser compreendida como uma espécie de estorno do creditamento. Ou seja, como o bem creditável deixou de ser utilizado nas atividades da empresa em virtude de uma transferência para sócios ou acionistas, não deveria haver manutenção de créditos. Todavia, essa lógica de "estorno" não parece resistir ao fato de que o creditamento de IBS e CBS é, em teoria, imediato, não guardando vinculação com a vida útil do bem. Logo, a tributação na transferência para sócios ou acionistas poderia alcançar um bem que já foi exaustivamente empregado nas atividades da empresa. Além disso, como a hipótese de incidência em questão alcança apenas transferências para sócios ou acionistas **que não sejam** contribuintes de IBS e CBS, significa que o pagamento desses tributos pela pessoa jurídica que transfere o bem não implicará apropriação de créditos "na outra ponta".

Alguns poderão dizer que transferências realizadas no contexto de operações societárias são, em regra, não tributáveis. De fato, existe previsão indicando que não haverá incidência de IBS e CBS no caso de "baixa, liquidação e transmissão, incluindo alienação, de participação societária" (artigo 6º, inciso III) e no caso de "transmissão de bens em decorrência de fusão, cisão e incorporação e de integralização e devolução de capital" (artigo 6º, inciso IV). No entanto, a hipótese do artigo 5º, inciso III, vem sempre ressalvada como situação sujeita ao IBS e CBS. Logo, qualquer operação societária realizada sob a incidência de IBS e CBS deve avaliar a aplicação desse dispositivo legal, a nosso ver, a partir dos seguintes parâmetros:

(i) há transferência de bem sujeito à incidência de IBS e CBS? *(ii)* aquele que transfere o bem é contribuinte sujeito regime regular de incidência? *(iii)* aquele que recebe o bem é contribuinte sujeito ao regime regular de incidência? *(iv)* o bem transferido gerou apropriação de créditos de IBS e CBS para a pessoa jurídica que o transfere?

Incidência de IBS e CBS em operações societárias



Por fim, há uma espécie de redundância nas previsões do artigo 5º: o seu inciso IV reforça que haverá incidência de IBS e CBS sobre "demais fornecimentos não onerosos ou a valor inferior ao de mercado de bens e serviços por contribuinte a parte relacionada". Fala-se em redundância já que o inciso I do artigo 5º contempla, de modo geral, a incidência de IBS e CBS sobre fornecimentos não onerosos ou por valor inferior ao de mercado. O inciso IV apenas confirma a incidência quando tais fornecimentos envolverem partes relacionadas.

A definição de partes relacionadas trazida na Lei Complementar nº 214/2025 busca inspiração na recente legislação de preços de transferência (Lei nº 14.596/2023), aplicável para o controle dos efeitos tributários para fins de IRPJ e de CSLL de determinadas operações transnacionais. Significa dizer que certos conceitos relevantes de preços de transferência também serão aplicáveis para fins de IBS e CBS, mas com um escopo distinto: mesmo operações puramente domésticas (ou seja, envolvendo apenas partes no Brasil) poderão estar sujeitas a tais previsões.

Partes relacionadas

No mínimo, uma delas deve estar sujeita à influência, exercida direta ou indiretamente por outra parte, para que possa levar ao estabelecimento de termos e condições em suas transações que divirjam daqueles que seriam estabelecidos entre partes não relacionadas em transações comparáveis.

Exemplos

- O controlador e a controladora
- As coligadas
- As entidades que estiverem, direta ou indiretamente sob controle comum
- As entidades, quando uma delas possuir o direito de receber, direta ou indiretamente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos lucros da outra

Diante das previsões acima sobre tributação de operações com partes relacionadas, parece possível afirmar que qualquer arranjo de compartilhamento de custos e despesas poderá estar sujeito ao IBS e CBS, embora estruturado com base em mecanismos de "reembolso". Isso porque a forma jurídica do fornecimento deixa de ser relevante para fins da incidência (no artigo 4º, parágrafo 3º, inciso II, da mesma forma que a inexistência de margem lucro no (artigo 4º, parágrafo 3º, inciso III). Adicionando a previsão expressa de tributação em operações entre partes relacionadas, inclusive quando não há onerosidade ou quando os valores praticados são inferiores às praticadas de mercado, parece necessário concluir que qualquer compartilhamento, formalizado ou não, será tributado. Afinal, se houver transferência de "reembolso", a operação será tida como onerosa, sujeitando-se às regras gerais de incidência.

Por outro lado, se não houver reembolso (por exemplo, despesas incorridas em favor de outra empresa do grupo, mas sem formalização de um *cost sharing*), a operação será tributada de acordo com a previsão específica voltada para operações entre partes relacionadas.

Essa é uma questão que afeta todos os setores econômicos. Todavia, as particularidades do setor elétrico, notadamente a difusão no uso de sociedades de propósito específico – SPEs, demanda uma reflexão aprofundada sobre os mecanismos de compartilhamento de custos e despesas intragrupo. Por essa razão, esse tema será oportunamente retomado, tomando como pano de fundo a situação das geradoras de energia elétrica.

Quais operações não são tributadas? As explicações acima já anteciparam hipóteses que, embora envolvam fornecimento de bens e serviços, não estarão sujeitas ao IBS e à CBS. Algumas dessas hipótese decorrem de previsões constitucionais, seja pelo desenho atribuído a esses tributos, seja pela existência de normas expressas de imunidade. Na Lei Complementar

nº 214/2025, existe uma lista detalhada de hipóteses de não incidência que concretizam esse "desenho constitucional" (artigo 6º), além da reapresentação do elenco de imunidades (artigo 7º):

Não incidência de IBS e CBS

- Serviços no contexto da relação de emprego ou do exercício de administração
- Transferência de bens entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo contribuinte
- Baixa, liquidação e transmissão de participação societária
- Fusão, cisão e incorporação
- Rendimentos financeiros
- Recebimento de dividendos e de juros
- Operações com TVM não enquadradas no regime específico de serviços financeiros
- Doações sem contraprestação
- Recursos públicos para organizações sem fins lucrativos
- Recursos de cooperativas para fundos e repasses para associados

Como é possível observar, entre as hipóteses de não incidência, não existe qualquer menção específica a certas operações com energia elétrica. Conforme será retomado, **a regra é tributar toda operação com energia elétrica**. No entanto, a Lei Complementar nº 214/2025 criou certas hipóteses de diferimento do recolhimento do IBS e da CBS em operações com energia. À semelhança do que se observa em certas previsões atuais de ICMS, significa dizer que o IBS e a CBS incidirão em todas as etapas de comercialização da energia, por exemplo, mas o recolhimento efetivo dos tributos será concentrado em uma etapa posterior da cadeia comercial (fornecimento para consumo).

Quando ocorre o fato gerador? Considerando que a materialidade do IBS e do CBS está relacionada a fornecer bens e serviços, parece intuitivo que o fato gerador ocorra quando houver o dito fornecimento. Essa obviedade não estava refletida na versão original do PLP nº 68, que contemplava dois eventos alternativos para definir o momento de ocorrência do fato gerador: o fornecimento ou o pagamento. Dentre os dois eventos, aquele que ocorresse primeiro seria considerado como momento de ocorrência do fato gerador. Significa que o mero pagamento antecipado por uma futura aquisição de bem ou serviço já seria fato gerador desses tributos.

A lógica dessa formulação está intimamente relacionada a uma das formas de quitação do IBS e da CBS: o *split payment*, mecanismo de recolhimento "automático", concretizado por instituições financeiras e meios de pagamento responsáveis por processar transferências financeiras e pagamentos em geral. O *split payment* será oportunamente detalhado, mas a vinculação já pode ser explicada: se a ideia desse mecanismo é impor uma tributação baseada em transações financeiras, significa dizer que essa mera transação deve ter importância para fins de fazer surgir uma obrigação tributária. De outra forma, não havendo tributação de um pagamento antecipado, não haveria possibilidade de adotar o *split payment* quando houvesse o fornecimento posterior. Afinal, o pagamento já teria sido realizado no passado, sem aplicação desse mecanismo. Obviamente, não significa que deixaria de haver recolhimento de IBS e

CBS, na medida em que existem outros mecanismos para quitar a obrigação tributária (por exemplo, recolhimento pelo próprio contribuinte). Todavia, haveria um esvaziamento da abrangência e eficácia do *split payment*.

Após a tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a definição do momento em que o fato gerador do IBS e da CBS ocorre foi alterada. Agora, esse momento corresponde, regra geral, apenas ao fornecimento do bem ou serviço, ainda que de execução continuada ou fracionada (artigo 10). Para alguns casos específicos, há detalhamento acerca do momento em que o fornecimento se considera ocorrido.

Momento em que o fornecimento considera-se ocorrido:

Na prestação de serviço de transporte iniciado no País	→ No início do transporte
Na prestação de serviço de transporte de carga quando iniciado no exterior	→ No término do transporte
No caso dos demais serviços	→ No término do fornecimento
Bens sem a devida documentação fiscal	→ Quando o bem for encontrado
Bens nas hipóteses de a) licitação promovida pelo poder público de bem apreendido ou abandonado; ou b) leilão judicial	→ Na aquisição do bem

Essas são as regras gerais observadas na Lei Complementar nº 214/2025. Há, entretanto, uma previsão específica aplicável a operações com energia elétrica (artigo 10, parágrafo 3º). A rigor, essa previsão também alcança todas as operações cuja execução é continuada ou fracionada e não há identificado o momento de entrega ou disponibilização do bem ou do término do fornecimento do serviço. Além da energia, é o caso do abastecimento de água, do saneamento básico, do fornecimento de gás canalizado ou da prestação de serviços de telecomunicação e de internet. Para todas essas hipóteses, o fato gerador ocorre *"no momento em que se torna devido o pagamento"*.

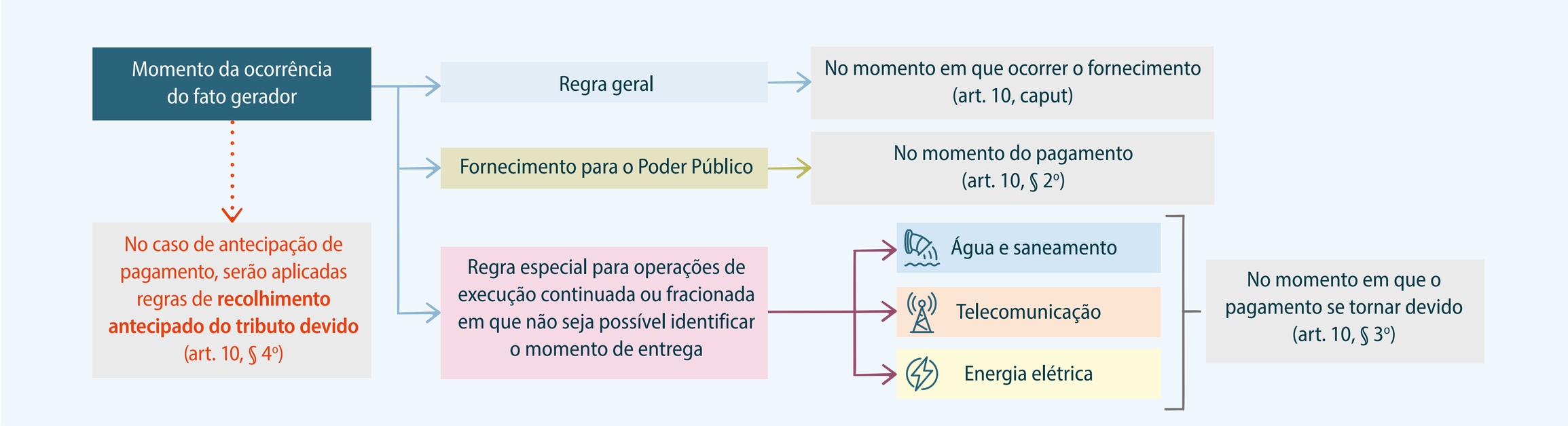
Antes de aprofundar o significado dessa frase, cabe notar, com certa estranheza, que outro artigo da Lei Complementar nº 214/2025 contêm previsões sobre o momento de ocorrência do fato gerador do IBS e da CBS, especificamente voltadas para o serviço de transmissão de energia elétrica. Conforme mencionado, o artigo 28 veicula regras de diferimento da obrigação de recolher o IBS e a CBS em operações com energia elétrica. Em teoria, essas regras não modificam o momento em que o fato gerador ocorre. Em outras palavras, o fato gerador continua ocorrendo *"no momento em que o pagamento se torna devido"*, mas o recolhimento efetivo do IBS e CBS fica diferido para outro momento, em certos casos, sob a responsabilidade de outra pessoa.

Apesar disso, o artigo 28, parágrafo 2º, detalha que, nos serviços de transmissão de energia, *"considera-se ocorrido o fornecimento no momento em que se tornar devido o pagamento relativo ao serviço de transmissão, nos termos da legislação aplicável"*. Trata-se, a nosso ver, apenas de um detalhamento adicional àquilo que já consta no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 214/2025. Ou seja, em operações com energia (comercialização da própria energia ou seu transporte) o fato gerador ocorre quando o *"pagamento se tornar devido"*.

Eis aqui uma dúvida tanto jurídica, quanto terminológica: quando um pagamento se torna devido? Pode parecer exagero, mas o momento em que o pagamento se torna devido depende de uma reflexão profunda sobre o

que se entende por "devido": aquilo relacionado à existência de uma obrigação de pagar (existência do débito) ou aquilo que já pode ser exigido (exigibilidade do débito)? A distinção não é meramente teórica. Por exemplo, caso estejamos tratando do consumo de energia de um consumidor residencial, será no encerramento do período mensal de medição (último dia de cada mês)? Ou, então, será o momento em que o consumo for efetivamente medido? Ou apenas quando o consumo for efetivamente faturado? Ou, ainda, quando houver o vencimento da fatura que cobra a energia consumida?

Em boa parte dos casos, pode haver grande proximidade entre as datas relacionadas a cada um desses momentos, tornando a distinção proposta acima pouco útil. Em outras situações, poderá haver problemas práticos em determinar quando a obrigação de recolher o IBS e a CBS surge. No entanto, não é o caso de detalhar esses aspectos, na medida em que operações com energia elétrica estão sujeitas a uma regra de diferimento específica. Apesar de não modificar o momento do fato gerador (que continua vinculado o momento em que o pagamento se torna devido), desloca o momento em que IBS e CBS serão efetivamente pagos. Essa questão será posteriormente retomada.



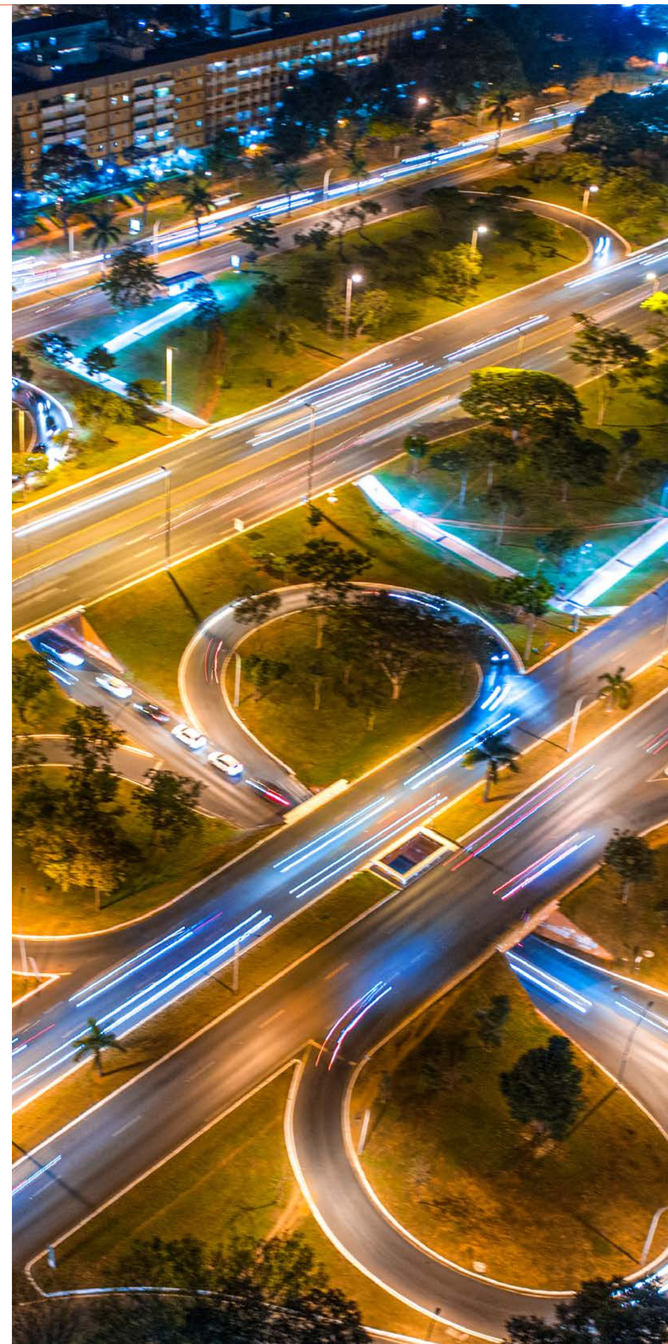
No início deste tópico, mencionamos que a versão original do PLP nº 68 considerava o mero pagamento como evento apto a definir o momento do fato gerador do IBS e da CBS. Também mencionamos que a Lei Complementar nº 214/2025 não seguiu por esse caminho. Não significa, todavia, que a Lei Complementar nº 214/2025 não atribua grande importância ao pagamento, ainda que antecipado. E a razão para isso, como já antecipado, é a promessa de que o *split payment* sirva como mecanismo para assegurar o recolhimento de IBS e CBS.

Objetivamente, a Lei Complementar nº 214/2025 prevê que, havendo pagamento, integral ou parcial, antes do fornecimento, surgirá a obrigação de antecipar o recolhimento do IBS e da CBS (artigo 10, parágrafo 3º). Significa dizer que, embora não haja fato gerador dos tributos, haverá uma espécie de fato gerador da obrigação de antecipar os tributos. Apesar de uma estranheza inicial, cabe reconhecer que mecanismos semelhantes já existem na legislação atual, a exemplo do que se observa com o ICMS no regime de substituição tributária (para frente).

Ou seja, considerando a perspectiva de vinculação entre o pagamento e um futuro fornecimento tributado, admite-se a exigência de IBS e de CBS. Nesse caso, a base de cálculo corresponderá ao valor do pagamento antecipado (integral ou parcial) e as alíquotas aplicáveis serão aquelas vigentes na data do pagamento (artigo 10, parágrafo 4º, inciso I). O valor da antecipação de IBS e de CBS será considerado débito na apuração desses tributos. Logo, é seguro afirmar que o mero pagamento antecipado demandará, por parte do contribuinte fornecedor, emissão de documentos fiscais. Como será retomado, essa exigência poderá impactar diretamente práticas adotadas por empresas do setor de infraestrutura para lidar com a morosidade na obtenção do REIDI.

Em termos gerais, as regras relacionadas ao momento do fato gerador e à exigência de antecipações prometem modificar concepções enraizadas sobre o regime de reconhecimento de receitas para fins de PIS e COFINS. Atualmente, uma pessoa jurídica sujeita ao regime do lucro real apura essas contribuições, em regra, com base no regime não cumulativo, orientado pelo princípio da competência. Por outro lado, estando sujeita ao regime do lucro presumido, a pessoa jurídica estará sujeita à sistemática cumulativa de PIS e de COFINS, com possibilidade de opção pelo regime de caixa ou pelo regime de competência. Geralmente, nesses casos, a opção adotada se dá pelo reconhecimento de receita com base no caixa.

Apesar dessa multiplicidade de hipóteses, "caixa" e "competência" sempre se colocam como alternativas: ou bem se adota um, ou bem se adota outro. Por certo, existem casos em que, mesmo no regime não cumulativo, existem regras de diferimento que aproximam a apuração de PIS e de COFINS a um regime de caixa, ao menos em relação a receitas específicas. É o caso das receitas de construção obtidas por concessionárias de serviços públicos (artigo 56 da Lei nº 12.973/2014). Mesmo nesses casos, será uma receita específica que, divergindo da regra do regime de competência, será tributada de acordo com parâmetros de caixa. Em relação a cada receita, portanto, a legislação atual prevê ou "caixa" ou "competência" como critérios para definir o momento de tributação.



Em um contexto de exigência de IBS e de CBS, essas noções pretéritas não são mais aplicáveis. Agora, a obrigação de pagar esses novos tributos supera a alternância entre "caixa" e "competência". Em termos práticos, a obrigação de pagar IBS e CBS surgirá quando o pagamento for antecipado (critério alinhado à noção de "caixa") **e/ou** quando o fornecimento ocorrer (critério mais próximo da noção de "competência"). O evento que ocorrer primeiro já ensejará a obrigação de pagar IBS e CBS, quer a título de antecipação (vinculado ao pagamento antecipado), quer a título definitivo (quando houver fornecimento). Em outras palavras, os critérios de caixa e competência aplicam-se cumulativamente, prevalecendo entre si apenas em função da ordem de sua ocorrência.

Nesse sentido, o pagamento antecipado gera uma obrigação de recolhimento antecipado que será superada quando houver o efetivo fornecimento, momento em que haverá a apuração do valor definitivo do IBS e da CBS. Esse valor definitivo comparado com o valor das antecipações, de modo que: ***(i)*** sendo as antecipações inferiores ao valor definitivo, a diferença será tratada como débito na apuração; ou ***(ii)*** sendo as antecipações superiores ao valor definitivo, a diferença será tratada como crédito na apuração. Há aqui um ponto importante: a alíquota aplicável para calcular o valor definitivo será aquela vigente no momento do fornecimento. Em razão disso, é possível que existam divergências entre a alíquota aplicável no momento da antecipação (vinculada à data do pagamento) e a alíquota definitivamente aplicável (sempre vinculada ao momento do fato gerador).

Por outro lado, existe ainda a possiblidade de que, apesar do pagamento antecipado, não haja concretização do fornecimento futuro. Nesse caso, o contribuinte terá a possibilidade de apropriar crédito correspondente ao montante antecipado (artigo 10, parágrafo 4º). Aparentemente, a Lei Complementar nº 214/2025 prevê um mecanismo simples para lidar com a situação típica de vendas canceladas, o que é certamente positivo. Cabe verificar se essa simplicidade será afetada por exigências relacionadas ao cumprimento de obrigações acessórias.

Onde ocorre o fato gerador? Já foi mencionado que o IBS tem sua competência dividida entre Estados e Municípios. Ou seja, em cada operação, uma parcela do valor total do IBS competirá a um Estado, enquanto outra parcela competirá a um Município. O critério para definir quais serão esses entes está intimamente relacionado ao local onde ocorre o fato gerador. Esse critério espacial também é aplicável à CBS, uma vez que, embora esteja integralmente inserida na competência da União, é necessário distinguir operações internas das operações externas (importações e exportações), sujeitas a um tratamento diverso.

Diferentemente do que se observa em relação ao momento de ocorrência do fato gerador, a Lei Complementar nº 214/2025 não oferece uma regra geral para definir o local do fato gerador. Em teoria, será sempre o "local da operação", mas existem regras específicas para cada tipo de fornecimento, a depender das características dos bens e serviços envolvidos (artigo 11).

Local da operação:

Local da entrega ou disponibilização do bem ao destinatário	Bem móvel material
Local onde o imóvel estiver situado	Bem imóvel ou serviço relacionado a bem imóvel
Local da prestação do serviço	Serviço prestado ou fruído fisicamente pela pessoa física
Local do evento	Serviço de planejamento e organização de eventos
Local da prestação do serviço	Serviço prestado fisicamente sobre bem móvel material e serviços portuários
Local de início do transporte	Serviço de transporte de passageiros
Local da entrega ou disponibilização do bem constante no documento fiscal	Serviço de transporte de carga
O território de cada ente federativo proporcionalmente à correspondente extensão da via explorada	Serviço de exploração de via (tarifas, pedágios, etc)
Local de instalação do terminal	Serviço de telefonia fixa e demais serviços de comunicação
Local do domicílio principal do adquirente	Nas operações onerosa dos demais serviços e demais bens móveis imateriais
Local do domicílio principal destinatário	Nas operações não onerosa dos demais serviços e demais bens móveis imateriais

Além dessas previsões, existem regras específicas para definir o local da operação em situações envolvendo abastecimento de água, gás canalizado e energia elétrica (artigo 11, parágrafo 7º). Para compreender essas regras, é necessário pontuar que o "local do estabelecimento principal do adquirente" diz respeito ao seu domicílio principal, entendido, no caso de pessoas jurídicas, como a sua matriz (artigo 11, parágrafo 4º). O adquirente, vale também ressaltar, é aquele que é obrigado ao pagamento da contraprestação devida em relação ao fornecimento ou por conta e ordem de quem o pagamento é realizado (artigo 3º, inciso IV).

Esclarecida essa expressão, cabe ver que, no fornecimento de energia elétrica para consumo, o local da operação será o "local de entrega ou disponibilização". Importante notar que a expressão exata utilizada pela Lei Complementar nº 214/2025 é "operações destinadas a consumo". Não se trata de operação destinada a ***consumidor***, mas, a nosso ver, do fornecimento que efetivamente gere consumo da energia elétrica, ou seja, quando há utilização da energia, inclusive para fins do emprego em processo produtivo de outros bens.

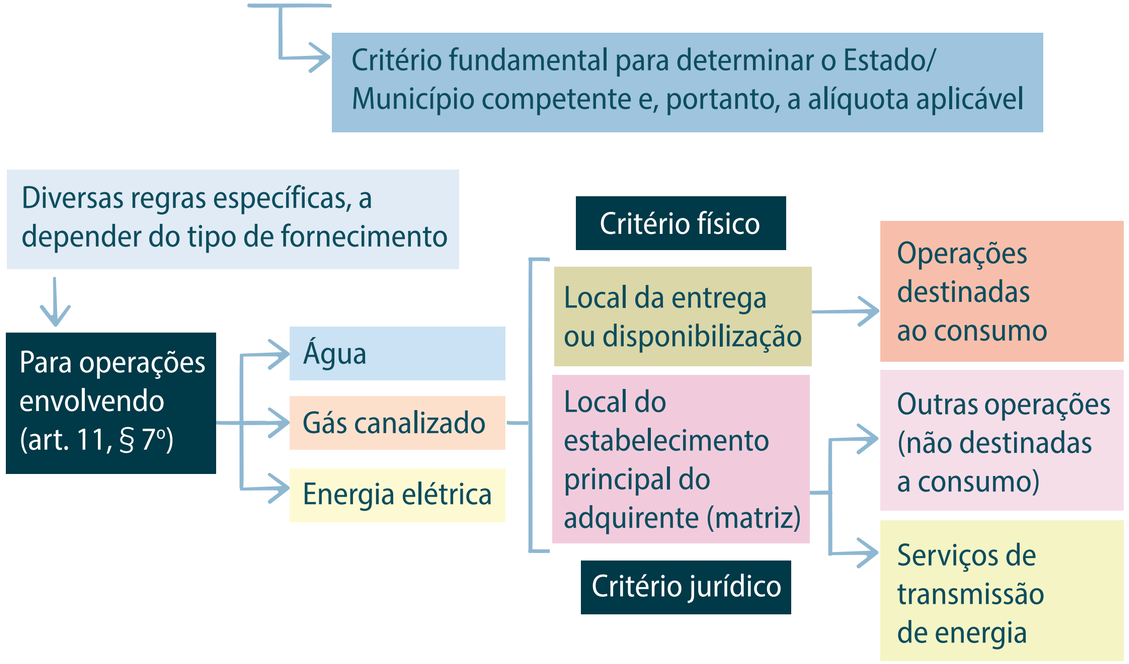
No caso de fornecimento de energia para finalidade diversa do consumo (ou seja, para revenda), o local da operação será considerado o estabelecimento principal do adquirente (matriz). Apesar de resolver a maior parte de operações praticadas por distribuidoras, gera-

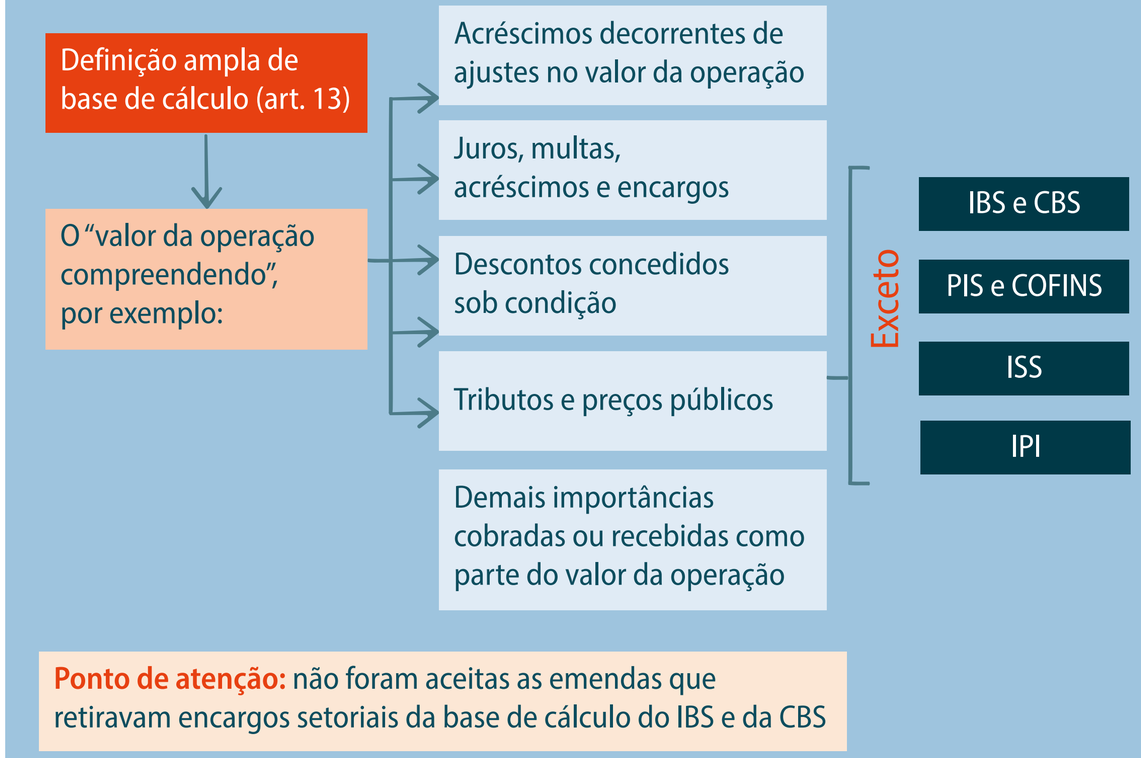
doras ou comercializadoras de energia, essa dicotomia entre "consumo" e "não consumo" talvez não fosse suficientemente clara para lidar com a situação particular dos serviços de transmissão de energia elétrica, que não envolvem comercialização da energia elétrica em si.

Felizmente, a Lei Complementar nº 214/2025 contemplou esclarecimento expresso de que, nos serviços de transmissão de energia, sempre importará o estabelecimento matriz daquele obrigado a pagar a transmissora.

Qual a base de cálculo? Salvo previsão em contrário, a base de cálculo do IBS e da CBS corresponde ao valor da operação (artigo 12). Apesar de inicialmente simples, essa enunciação veicula uma abrangência significativa, merecendo atenção redobrada. Afinal, o valor da operação compreende o valor integral cobrado pelo fornecedor a qualquer título (artigo 12, parágrafo 1º), abrangendo diversos montantes financeiros (juros e multas) ou acessórios (transporte e seguros).

LC nº 214/2025: local da ocorrência do fato gerador





Ponto de atenção: não foram aceitas as emendas que retiravam encargos setoriais da base de cálculo do IBS e da CBS

Como se observa, para fins de IBS e CBS, continua relevante a segregação entre descontos condicionais (incorporados na base de cálculo) e descontos incondicionais (excluídos da base de cálculo). A distinção entre essas situações está baseada em dois critérios que definem um desconto como incondicional: ***(i)*** estar devidamente informada no respectivo documento fiscal, logo, deve ser contemporâneo à operação; e ***(ii)*** não deve depender de evento futuro (artigo 12, parágrafo 3º). Essa previsão é aplicável inclusive quando o desconto é concedido por meio de "programa de fidelidade" pelo fornecedor, o que ganha relevância diante especialmente diante de mecanismos adotados por certas comercializadoras varejistas.

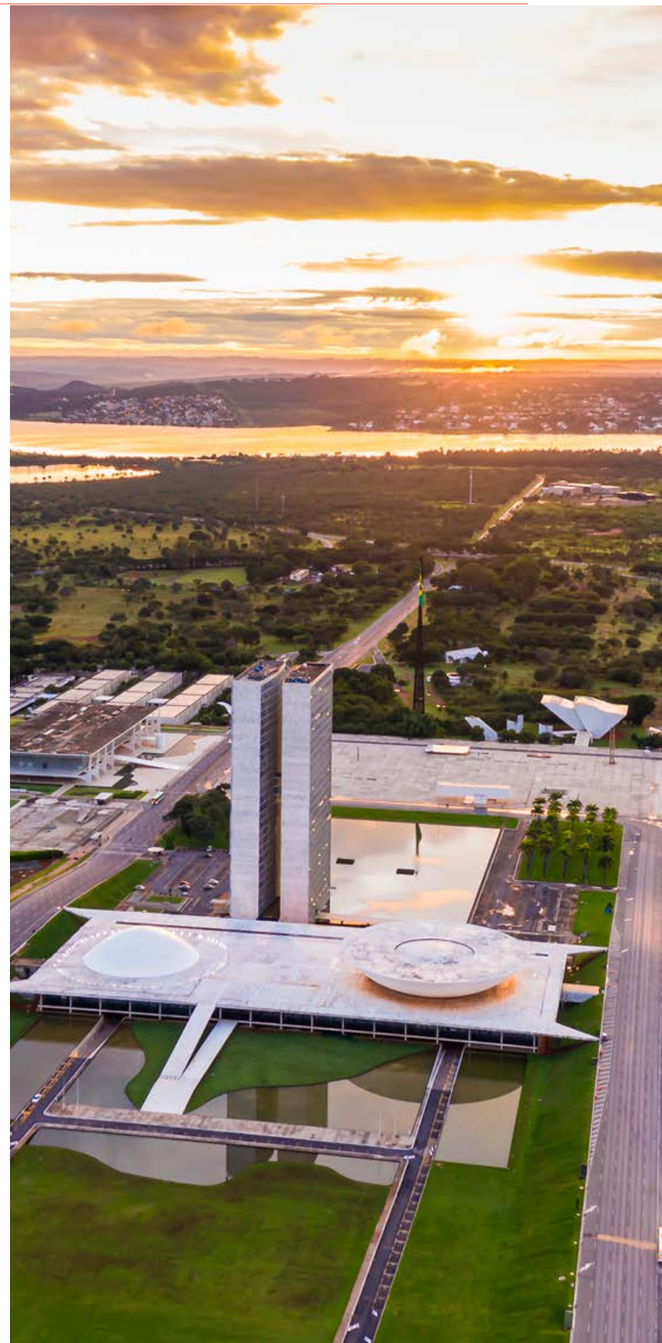
A delimitação da base de cálculo envolve diversas complexidades específicas a cada um dos segmentos do setor de energia elétrica. Essas questões pontuais serão retomadas em tópicos próprios, cabendo agora, ainda a título geral, mencionar previsões voltadas à mensuração da base de cálculo em operações entre partes relacionadas.

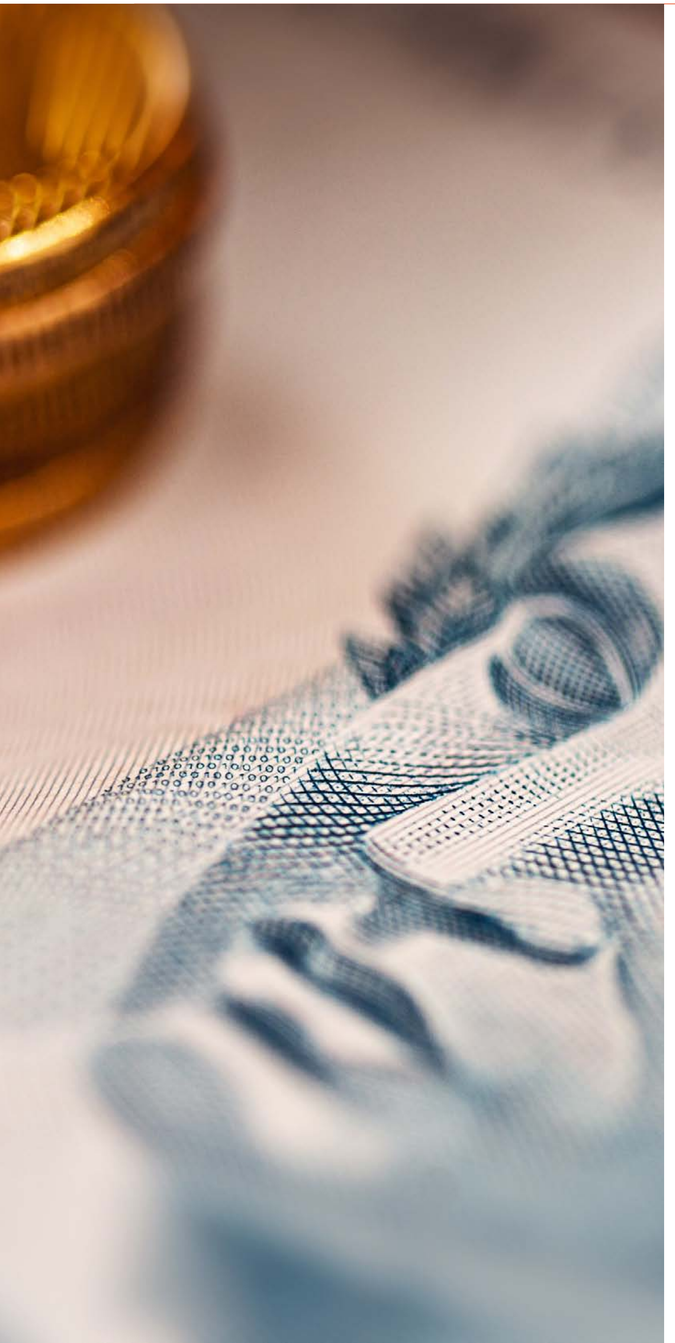
Como mencionado, operações entre partes relacionadas serão tributadas, ainda que não sejam onerosas ou quando praticadas por valor inferior ao de mercado (artigo 5º, inciso IV). Nesses casos, a base de cálculo corresponderá "o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas" (artigo 12, parágrafo 4º). O mesmo critério é aplicável quando não houver valor da operação, quando o valor não for determinado ou quando o valor não for representado em dinheiro. Ou seja, além de alcançar operações entre partes relacionadas, essa previsão também alcança situações comuns da vida empresarial, como permutas e dações em pagamento. Para todos esses casos, o recolhimento de IBS e CBS deverá ser precedido de uma avaliação pautada no valor de mercado da operação.

A Lei Complementar nº 214/2025 não estabelece critério exato para definir o "valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas". A enunciação adotada sugere uma inspiração na legislação de preços de transferência, mas não foi estabelecida remissão expressa à Lei nº 14.596/2023. No limite, consta uma delegação para que a regulamentação infralegal de IBS e CBS estabeleça flexibilização da "exigência de verificação do valor de mercado" no caso específico de operações entre partes relacionadas (artigo 5º, parágrafo 7º). O único condicionante para essa flexibilidade é o fato de a operação não estar sujeita à "vedação à apropriação de créditos, no âmbito de programas de conformidade fiscal". Aparentemente, portanto, haverá dispensa de mensurar o valor de mercado caso ***(i)*** os contribuintes estejam inseridos em programas de conformidade fiscal, e ***(ii)*** a operação permita a apropriação de créditos, ou seja, não envolva bens de uso e consumo pessoal.

Como se trata de matéria conferida à delegação, será necessário aguardar a edição de regulamentos pela RFB e pelo Comitê Gestor do IBS para que haja certeza quanto à forma de mensurar a tributação em operações entre partes relacionadas.

Quais as alíquotas? Em toda a discussão sobre a Reforma da Tributação do Consumo, esse talvez seja um dos pontos mais comple-





xos e que, ainda agora, segue sem respostas concretas. Para além do período de transição, não se sabe quais serão as alíquotas de IBS e de CBS. O que existe, no limite, é a estimativa fornecida pelo Ministério da Fazenda de que, na formatação atual, a alíquota somada de IBS e de CBS será de aproximadamente 28%.

Não é como se a Lei Complementar nº 214/2025 não tratasse da questão. Pelo contrário, existem dezenas de artigos dedicados a fixar parâmetros para mensuração das alíquotas-padrão de IBS e de CBS. A designação por "alíquota-padrão" é explicada pela forma como os regimes especiais e diferenciados de IBS e CBS serão aplicados: em regra, a alíquota aplicável em cada uma dessas situações excepcionais será um percentual da alíquota-padrão definida (artigo 16). Por exemplo, serviços de saúde serão tributados com uma alíquota correspondente a 40% da alíquota-padrão de IBS e CBS, ou seja, haverá uma redução de 60% da alíquota-padrão (artigo 128). Se a alíquota-padrão for de 28%, significa que serviços médicos serão tributados com alíquota de 11%. Logo, a definição da alíquota-padrão condiciona tanto a incidência geral sobre o fornecimento de bens e serviços, quanto a maior parte das situações particulares de incidência.

Diante dessa importância, qual seria a razão para a Lei Complementar nº 214/2025 não fixar, de forma clara e objetiva, a alíquota-padrão de IBS e CBS? Para responder essa pergunta, é necessário relembrar que a Reforma da Tributação do Consumo nunca pretendeu reduzir, em termos globais, a carga tributária brasileira. Conforme previsto na Emenda Constitucional nº 132/2023, o Senado Federal deverá fixar alíquotas de referência para o IBS e a CBS de modo a preservar a receita tributária obtida pela União, pelos Estados e pelos Municípios com cada um dos tributos antigos que serão substituídos (artigo 130 do ADCT). O objetivo é preservar uma relação de troca: em termos globais, não haveria aumento de arrecadação, mas preservação de um "piso" já existente quando PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS eram exigidos.

Obviamente, é possível que setores específicos e, com ainda maior probabilidade, empresas individualmente consideradas, experimentem variações em relação a sua carga tributária. Em termos totais de arrecadação (ou seja, considerando todos os setores e todos os contribuintes), existe a expectativa de que não haja variação entre o total da carga tributária sobre o consumo em relação ao PIB. Para concretizar essa expectativa, há necessidade de cálculos complexos e periódicos. Afinal, a cada fase de transição da Reforma da Tributação do Consumo haverá modificação da dinâmica de arrecadação, demandando ajustes para preservar a equivalência mencionada acima.

Logo, a alíquota combinada de IBS e CBS em 28%, mencionada pelo Ministério da Fazenda, além de não passar de uma estimativa, será certamente alterada antes que esses tributos sejam plenamente exigíveis. Prova disso é a indicação, na própria Lei Complementar nº 214/2025, de que as alíquotas referenciais de IBS e CBS serão estimadas a cada cinco anos, sendo que sempre que superarem 26,5% deverá haver apresentação de projeto propondo medidas para reduzir a alíquota a patamar igual ou inferior.

Para compreender essas medidas, é necessário lembrar que a alíquota-padrão de IBS e de CBS condicionará a alíquota efetivamente aplicada a diversas situações excepcionais (regimes especiais e diferenciados). Significa dizer que definir a alíquota de referência gera efeitos em relação a todo o sistema de tributação. Logo, se algum benefício fiscal ou regime diferenciado é concedido, há reflexos no cálculo da alíquota de referência. Isso porque benefícios e regimes diferenciados reduzem a arrecadação total esperada do IBS e da CBS. Como o objetivo é preservar o patamar mínimo de arrecadação, é preciso aumentar a alíquota de referência para obter uma espécie de compensação. A forma como o Governo Federal tem colocado a questão é: para beneficiar alguns, é preciso tributar mais gravosamente outros.

Além de regimes especiais e diferenciados, a arrecadação do IBS e da CBS pode ser comprometida por atrasos de recolhimento ou, ainda, por contribuintes que simplesmente se negam a realizar o pagamento. Por consequência, combater a inadimplência assegura que a arrecadação efetivamente obtida esteja próxima das estimativas. Seguindo essa lógica, não haveria necessidade de aumentos na alíquota de referência para "compensar" a perda gerada pela falta de pagamento.

Nesse contexto, e como será retomado adiante, o sistema de crédito proposto na reforma condiciona o creditamento ao recolhimento do IBS e da CBS por parte do fornecedor. Por exemplo: o revendedor somente terá créditos quando a indústria que lhe forneceu a mercadoria pagar o tributo devido. Como o revendedor também terá de pagar esses tributos quando vender a mercadoria para seu cliente, haverá maior pressão para que seu fornecedor cumpra com suas obrigações tributárias. Além da pressão no âmbito comercial, a Lei Complementar 214 também prevê mecanismos para assegurar o recolhimento do IBS e da CBS a cada etapa da cadeia comercial, por exemplo, com o recolhimento pelo próprio adquirente (uma espécie de retenção na fonte) ou o *split payment* (recolhimento pela instituição que processa o pagamento)

Tudo o que foi dito acima é aplicável para ***as alíquotas de referência***. Todavia, sempre bom lembrar que o IBS tem competência compartilhada entre Estados e Municípios. Em relação às operações ocorridas em seus territórios, cada Estado e Município terá a possibilidade de fixar alíquotas próprias, potencialmente diversas da alíquota referencial. Por certo, existe a possibilidade de aceitar uma vinculação direta à alíquota referencial ou de, permanecendo em silêncio, aceitarem tacitamente a sua aplicação (artigo 14, parágrafo 2º). Em termos concretos, a alíquota do IBS será o somatório da alíquota definida pelo Estado e da alíquota definida pelo Município (artigo 15).

Ainda que a Reforma da Tributação do Consumo prometa uma simplificação fiscal, a possibilidade de cada um dos 27 Estados (contando o Distrito Federal) e dos mais de 5 mil Municípios fixarem alíquotas próprias e distintas para o IBS causa preocupação adicional para as empresas que destinam bens e serviços para todo o território nacional. Conforme será retomado, trata-se de uma explicação absolutamente plausível para o pleito de empresas do setor elétrico de aplicarem regras de diferimento do recolhimento dos novos tributos, diminuindo, ao menos em parte, a exposição a alíquotas potencialmente distintas.

Quem deve pagar? Também em linha com a definição do fato gerador, é compreensível supor que o contribuinte do IBS e da CBS seja o fornecedor de bens e serviços. De fato, os primeiros artigos da Lei Complementar nº 214/2025 já definem "fornecedor" como a "pessoa física ou jurídica que, residente ou domiciliado no País ou no exterior, realiza o fornecimento" (artigo 3º, III), esclarecendo ainda que essa definição é aplicável também para "as entidades sem personalidade jurídica (artigo 3º, parágrafo 2º). Mas, além disso, existe uma definição específica do contribuinte do IBS e da CBS que vai além dessas noções.

Objetivamente, será tratado como contribuinte o fornecedor que realizar operações **(a)** no desenvolvimento de atividade econômica, **(b)** de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica, ou **(c)** de forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada (artigo 21, inciso I). A utilização do termo "ou" sugere que os requisitos são alternativos, ou seja, bastando a existência de um deles, haverá caracterização da condição de contribuinte. A aplicação dessa condição tem um efeito muito relevante: qualquer operação realizada por esse contribuinte envolvendo bens e serviços será tributada em conformidade às previsões da Lei Complementar nº 214/2025, salvo caso de aplicação de exceções expressas.

Significa dizer que, caso alguém seja considerado contribuinte, será tributado em relação a todas as operações com bens e serviços que praticar, embora não estejam relacionadas ao desenvolvimento de sua atividade econômica (artigo 5º, parágrafo 4º). Em outras palavras, os requisitos relacionados ao desenvolvimento de atividade econômica (habitualidade, volume comercial ou profissionalidade) são relevantes para caracterizar um fornecedor como contribuinte, mas não para avaliar individualmente cada operação tributada. Havendo a condição de contribuinte, mesmo operações realizadas com ativos não circulantes ou no exercício de atividade não habitual serão tributadas pelo IBS e CBS (novamente, (artigo 5º, parágrafo 4º).

Essa é a hipótese mais evidente em que alguém é tratado como contribuinte, mas não a única. Também são contribuintes ***(i)*** o adquirente em leilão judicial ou em licitação promovida pelo poder público de bem apreendido ou abandonado; ***(ii)*** o importador e ***(iii)*** aquele indicado em outras previsões específicas da Lei Complementar nº 214/2025 (artigo 21, inciso II, III e IV).

Em todos os casos, o contribuinte deve buscar cadastro perante as autoridades fiscais competentes (artigo 21, parágrafo 1º). Esse cadastro, no entanto, pode ser estendido a outras pessoas, a exemplo daqueles que sejam considerados responsáveis pelo cumprimento de obrigações principais ou acessórias relacionadas ao IBS e à CBS (artigo 21, parágrafo 3º).

Existem hipóteses específicas de responsabilidade relacionadas, por exemplo, à atuação de plataformas digitais (artigos 22 e 23), além de inúmeros exemplos de responsabilidade solidária (artigo 24). De forma particular ao setor elétrico, há, ao menos, uma hipótese de responsabilidade relacionada a operações realizadas no mercado de curto prazo – MCP, em que o recolhimento do IBS e do CBS fica atribuído ao adquirente que liquidar posição devedora no balanço energético (artigo 28, inciso III).

Não cumulatividade

Um dos princípios informadores do IBS e da CBS é a não cumulatividade. Especificamente, a Constituição estabelece que o IBS devido pelo contribuinte será compensado com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço (artigo 156-A, parágrafo 1, inciso VIII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, e aplicável para o CBS por força do artigo 195, parágrafo 16). A regra geral, portanto, é que qualquer aquisição de bens ou serviços que representar um fornecimento tributado pelo IBS e CBS autorizará a apropriação de créditos. As exceções estabelecidas na Constituição ao creditamento dizem respeito às operações "consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição". Ou seja, ainda que exista uma regra geral significativamente ampla de creditamento, existe espaço para restringi-la a partir de exceções, extraídas do próprio texto constitucional ou criadas em lei complementar a partir da delimitação do que se entende por "uso ou consumo pessoal".

Aqui mora uma preocupação grande com o regime não cumulativo de IBS e de CBS. Afinal, quando houve a introdução do regime não cumulativo de PIS e COFINS, no início dos anos 2000, havia a promessa de que o aumento das alíquotas nominais seria "compensado" pela autorização de creditamento, combatendo os efeitos prejudiciais da incidência em cascata. Todavia, durante décadas e até a atualidade, as autoridades fiscais tentam restringir as hipóteses de creditamento, adotando interpretações restritivas e, muitas vezes, sem sentido da legislação. Ciente desse possível desvio, a Emenda Constitucional nº 132/2023 parece ter tentado restringir as hipóteses em que o crédito não será admitido. Naturalmente, a restrição não foi absoluta, havendo espaço para que a lei complementar delimite os contornos de uma das hipóteses de vedação ao crédito.

Retomaremos a situação específica das operações de uso ou consumo pessoal em instantes. Antes, é preciso notar que a própria Constituição fornece parâmetros para balizar a apropriação de créditos: admite-se, por exemplo, que o creditamento fique vinculado ao efetivo recolhimento do IBS e da CBS nas operações anteriores (artigo 156-A, parágrafo 1º, inciso I, da Constituição). Essa restrição deve ser estabelecida em lei complementar e é condicionada à existência de mecanismo viabilizando o recolhimento dos tributos pelo próprio adquirente ou mecanismo de recolhimento na liquidação financeira (*split payment*). Ao prever o recolhimento pelo adquirente (artigo 36) e estipular a implementação do sistema de *split payment* (artigo 31), a Lei Complementar nº 214/2025 efetivamente condiciona o creditamento ao recolhimento efetivo do IBS e da CBS na etapa anterior de fornecimento.

Esse é, portanto, o primeiro parâmetro para avaliar se o creditamento é possível: a aquisição de um bem ou serviço deve estar relacionada a um fornecimento tributado em que tenha havido extinção do IBS e da CBS correspondentes por qualquer uma das modalidades de pagamento exigidas na Lei Complementar nº 214/2025 (artigo 47).

Disso decorre que operações imunes, isentas ou sujeitas a alíquota zero, a diferimento ou a suspensão, nas quais, por definição, não há recolhimento de IBS e CBS, não haverá possibilidade de aproveitamento de créditos (artigo 49).

Por falar em imunidade e isenção, vale notar que operações abrangidas por essas hipóteses demandarão o estorno de créditos anteriormente apropriados, exceto no caso de certas operações imunes, como exportações, operações com livros ou serviço de comunicação de recepção livre e gratuita (artigo 51). Há, portanto, uma diferença significativa entre a concessão de uma isenção e um fornecimento sujeito à alíquota zero. Na isenção, exige-se estorno de créditos. Por outro lado, na hipótese de aplicação de alíquota zero, os créditos anteriormente apropriados são preservados, por falta de previsão legal em sentido diverso.

Essa vinculação com o recolhimento em etapas anteriores de fornecimento também leva a outra importante diferença entre a não cumulatividade de IBS e de CBS quando comparada com regras atuais de PIS, COFINS e ICMS, notadamente. Objetivamente, o recolhimento é integral e imediato, independentemente de haver, por exemplo, incorporação do bem adquirido no ativo imobilizado da pessoa jurídica contribuinte. Ou seja, a perspectiva de vida útil de utilização do bem não impactará o momento do creditamento. Como regra, o creditamento ocorrerá, de forma integral e automática, sempre que houver sido demonstrado o pagamento de IBS e de CBS na etapa anterior de fornecimento. Supera-se, assim, a necessidade de controles de creditamento à medida da depreciação, da amortização ou da realização (como confirma, aliás, o artigo 108, retomado adiante).

Até aqui, é possível observar um requisito relevante ao creditamento, mas que realmente será aplicável apenas quando os mecanismos de retenção ou de *split payment* estiverem instituídos (artigo 48). Independentemente de qualquer desses mecanismos, existem duas situações que restringem o creditamento que devem destacadas.

A primeira delas envolve as operações de uso ou consumo pessoal, contempladas expressamente na Constituição como hipótese em que o crédito não é admitido. A Lei Complementar nº 214/2025 define essas operações a partir de uma lista taxativa (artigo 57):

Exemplos de Bens e Serviços de Uso ou Consumo Pessoal

- Joias, pedras e metais preciosos
- Obras de arte e antiguidades de valor histórico ou arqueológico
- Bebidas alcoólicas e derivados do tabaco
- Armas e munições
- Bens e serviços recreativos, esportivos e estéticos

Além da lista, existem diversos outros critérios específicos para definir o que é, e o que não é, bem ou serviço de uso ou consumo pessoal. Particularidades da atividade serão determinantes para essa definição. E o caso mais emblemático envolve justamente bens e serviços adquiridos pelo contribuinte e destinados aos seus empregados e diretores de forma não onerosa. Como visto, trata-se de uma hipótese de "uso ou consumo pessoal". Em última análise, há risco de reflexos para quaisquer benefícios não pecuniários fornecidos aos funcionários de uma empresa, demonstrando que a Reforma Tributária potencialmente afetará relações trabalhistas e decisões previdenciárias. Esse risco somente é mitigado pelas exceções contempladas na Lei Complementar nº 214/2025, envolvendo, por exemplo, uniformes e fardamentos, EPI, alimentação e bebida não alcoólica disponibilizada no estabelecimento etc. Em certas hipóteses, existem requisitos adicionais para excluir a classificação como "uso ou consumo pessoal".

Por exemplo, caso o empregador ofereça "planos de assistência à saúde", "vale-transporte", "vale-refeição" e "vale-alimentação" a seus empregados ou dependentes, somente será possível escapar da classificação como "uso ou consumo pessoal" e viabilizar a apropriação de créditos se o respectivo benefício estiver previsto em "acordo ou convenção coleti-

va de trabalho" (artigo 57, parágrafo 3º, inciso IV, alínea "f"). Previsão semelhante é aplicável para "benefícios educacionais a seus empregados e dependentes" (artigo 57, parágrafo 3º, inciso IV, alínea "f").

Para além dos requisitos específicos, esses exemplos revelam uma grande preocupação com benefícios oferecidos a diretores e administradores que não se revistam da condição de empregados. Para essas pessoas, parece não haver exceção para a vedação ao creditamento, já que não são mencionados expressamente nas hipóteses de descaracterização como "uso e consumo pessoal" (que tratam apenas de "empregados e dependentes"). Especialmente no caso de diretores ou administradores (embora essa previsão também seja aplicável a empregados), vale destacar a vedação ao creditamento quando o contribuinte adquire bem imóvel residencial ou veículo e o disponibiliza gratuitamente para utilização de seu colaborador (artigo 57, parágrafo 1º).

A segunda hipótese não guarda relação direta com previsões constitucionais, surgindo na Lei Complementar nº 214/2025 como uma espécie de "herança maldita" da legislação de PIS e de COFINS. Em síntese, trata-se da exigência de estorno de créditos "caso o bem adquirido venha a perecer, deteriorar-se ou ser objeto de roubo, furto ou extravio". Conforme será oportunamente retomado, essa previsão causou apreensão significativa para distribuidoras de energia elétrica durante a tramitação do PLP nº 68, na medida em que dava continuidade às discussões sobre tributação de perdas não técnicas.

Uma vez que o crédito tenha sido regularmente apropriado, o direito de utilizá-lo extingue-se no prazo de cinco anos contado do primeiro dia do período subsequente ao de apuração (artigo 54). Importante notar que os créditos de IBS e de CBS serão apurados separadamente, sendo vedada a compensação "cruzada" entre créditos desses dois tributos (artigo 47, parágrafo 1º).

Caso o contribuinte acumule créditos de qualquer um desses tributos ao final do período mensal de apuração, será admitida a compensação com débitos apurados em períodos subsequentes (artigo 53). Todavia, constatada a existência de saldo credor, admite-se que o contribuinte pleiteou o ressarcimento integral ou parcial (artigo 39). Exceto em situações específicas de descumprimento de prazos impostos para as autoridades fiscais, os créditos acumulados não serão objeto de atualização.

Prazos de ressarcimento

Até 30 (trinta) dias contados da data da solicitação →	**Programa de conformidade:** ressarcimento para contribuintes enquadrados em programas de conformidade desenvolvidos pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB envolvendo ***(i)*** créditos decorrentes da aquisição de ativos imobilizados ou ***(ii)*** créditos até 150% da média mensal da diferença entre créditos e débitos de IBS e CBS
Até 60 (sessenta) dias contados da data de solicitação →	**Sem programa de conformidade:** demais pedidos de ressarcimento envolvendo ***(i)*** créditos decorrentes da aquisição de ativos imobilizados ou ***(ii)*** créditos até 150% da média mensal da diferença entre créditos e débitos de IBS e CBS
Até 180 (cento e oitenta) dias contados da data de solicitação →	Demais casos

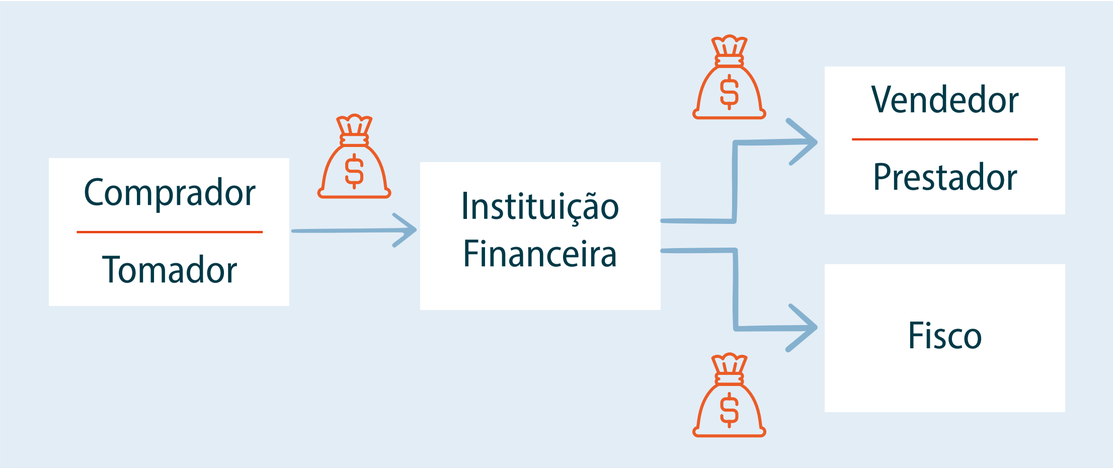
Como regra, é vedada qualquer transferência de créditos a terceiros (artigo 55). Todavia, é necessário superar o mecanismo de apuração atual do ICMS: os créditos de IBS e CBS não estarão vinculados a estabelecimentos do contribuinte. Afinal, cada estabelecimento (ou seja, a matriz e as filiais) não são contribuintes autônomos. Significa dizer que a apuração de IBS e CBS é centralizada, aglutinando débitos e créditos de toda a atividade econômica do contribuinte (no caso de pessoas jurídicas, portanto, de todas as matrizes e filiais).

Esclarecida que essa situação não envolve transferência de crédito, cabe tratar da situação específica de operações evolvendo fusão, cisão ou incorporação de pessoa jurídica: nesses casos, a pessoa jurídica sucessora poderá preservar os créditos que tenham sido anteriormente apropriados, observando o prazo original de 5 anos para seu aproveitamento (artigo 55, parágrafo único).

Split payment

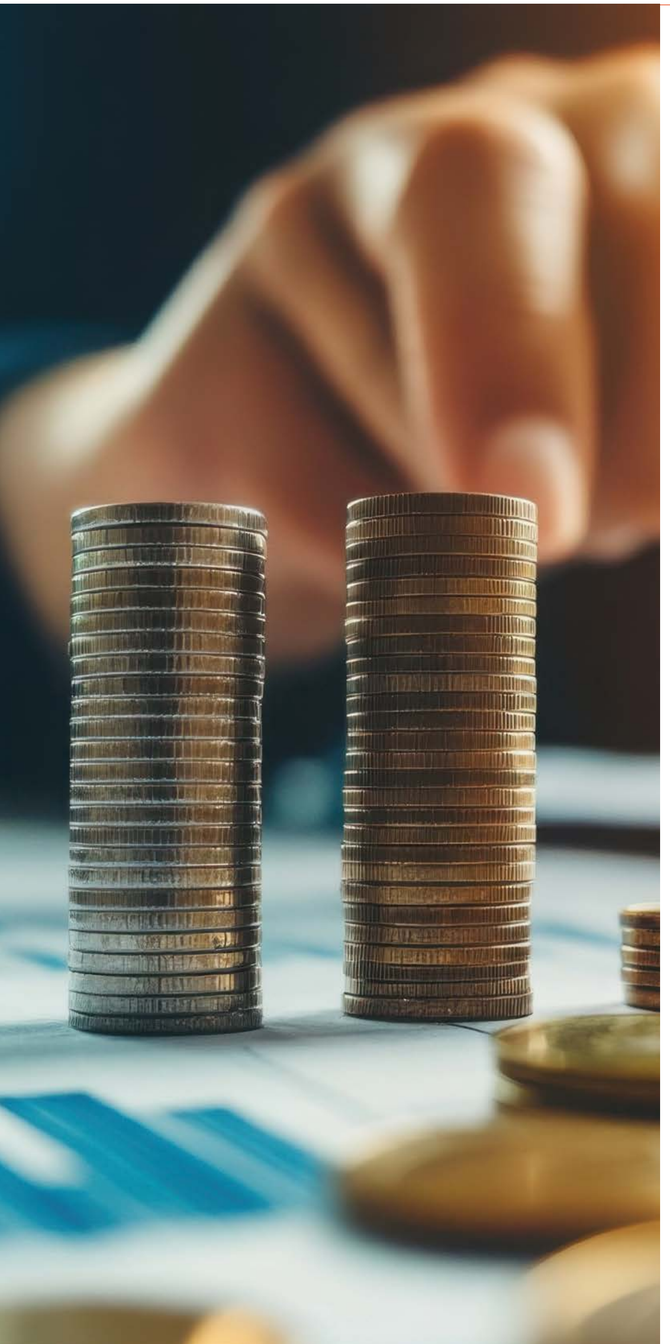
Uma das principais alterações propostas no âmbito da Reforma Tributária foi a adoção do modelo de *split payment*, já adotado por outros países que adotam IVA. Naturalmente, não se trata de uma exclusividade das distribuidoras de energia. Ainda assim, a diversificação do faturamento entre os consumidores cativos justifica atenção redobrada para essas empresas.

Em linhas gerais, o *split payment* consiste em um mecanismo de "bifurcação" do pagamento, por meio do qual o valor de uma transação é automaticamente dividido entre o contribuinte e as autoridades fiscais no momento da liquidação financeira do pagamento pela aquisição de um bem ou serviço. Assim, os valores referentes a tributos são financeira e imediatamente direcionados à liquidação da obrigação tributária, não sendo entregues ao fornecedor do bem ou do serviço, conforme demonstrado a seguir:



O *split payment* tem como um de seus objetivos principais diminuir a sonegação, tendo em vista que a arrecadação não depende de ação do contribuinte, como nos casos clássicos de lançamento por homologação, mas sim do agente financeiro que participa da transação. Embora a adoção do *split payment* pareça simplificar a arrecadação do ponto de vista do contribuinte, ou seja, não seria necessário fazer o cálculo detalhado para emissão de guia de pagamento dos tributos, ela acarreta novos desafios.

De início, cabe analisar que a Emenda à Constituição no 132/2023 possibilita a adoção do mecanismo de *split payment* em seu artigo 156-A, parágrafo 5º, inciso II. Esse dispositivo atribui competência a lei complementar para dispor sobre o regime de compensação de créditos, permitindo o estabelecimento de hipóteses em que seu aproveitamento fique condicionado à verificação do efetivo recolhimento do tributo incidente sobre a operação. A Constituição Federal, todavia, condiciona a possibilidade de aproveitamento de crédito apenas após o recolhimento do tributo caso o adquirente do bem ou do serviço possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas



aquisições, ou caso o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação.

A Constituição Federal, assim, permite que haja recolhimento tributário em momento prévio ao aproveitamento do crédito. No sistema tributário atual, no momento do recolhimento do ICMS e de PIS e de COFINS, por exemplo, também ocorre o aproveitamento dos respectivos créditos. A alteração proposta pela Emenda à Constituição nº 132/2023 é significativa: o fornecedor de bens e de serviços pode passar a ser obrigado a recolher tributo em momento anterior ao aproveitamento dos créditos a que tem direito.

A Lei Complementar nº 214/2025 trata dessa possibilidade em seus artigos 31 a 35. O artigo 31 indica que, nas transações de pagamento de operações com bens ou com serviços, os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições de pagamentos deverão segregar e recolher ao Comitê Gestor do IBS e à RFB os valores de IBS e de CBS no momento da liquidação financeira da transação.

Os prestadores de serviços de pagamento e as instituições operadoras de sistema de pagamento são os responsáveis por segregar e recolher os valores do IBS e da CBS, porém não são responsáveis **tributários** pelos tributos incidentes nas operações que liquidam. Atuam, nesse sentido, como verdadeiros agentes de pagamento.

Para a operacionalização do *split payment*, o artigo 32 da Lei Complementar nº 214/2025 atribui a responsabilidade pela inclusão no documento fiscal eletrônico da vinculação das operações com bens ou com serviços com suas respectivas transações de pagamento e da identificação dos valores dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações ao fornecedor dos bens ou serviços.

O parágrafo 3º do artigo 32 da Lei Complementar nº 214/2025 prevê, ainda, a "regra geral" de funcionamento de *split payment*. Nesse modelo, antes da disponibilização dos recursos ao fornecedor, o prestador de serviço de pagamento ou a instituição operadora do sistema de pagamento deverá realizar consulta ao sistema do Comitê Gestor e da RFB, de modo que a liquidação financeira da transação de pagamento considere tanto os valores destacados no documento fiscal, como o valor dos créditos utilizados pelo fornecedor.

Quando não for possível realizar a consulta prévia ao sistema do Comitê Gestor e da RFB, aplica-se um segundo modelo, no qual a segregação e o recolhimento dos tributos ocorrem com base nos valores brutos destacados no documento fiscal. Em seguida, o Comitê Gestor e a RFB verificam os créditos utilizados pelo fornecedor e transferem a ele o valor pago a maior em até três dias úteis.

Existe, ainda, um terceiro modelo, chamado de "simplificado", opcional para operações cujo adquirente não seja contribuinte de IBS e de CBS no regime regular. Nesses casos, haverá aplicação de um percentual pré-fixado para todas as operações, calculado pelo Comitê Gestor ou pela RFB, que pode ser diferenciado por setor econômico ou por contribuinte, com base na alíquota média incidente sobre as vendas e no histórico de utilização de créditos do fornecedor. Em seguida, passa-se à análise dos créditos utilizados pelo fornecedor e à transferência do valor pago a mais em até três dias úteis.

A opção pelo modelo "simplificado" é definitiva para todo o período de apuração e não pode ser aplicada a apenas um dos tributos, ou seja, o modelo "simplificado" deve ser adotado conjuntamente para o IBS e a CBS.

Conforme mencionado, o IBS e a CBS devem ser segregados e recolhidos na data da liquidação financeira do pagamento. Em caso de parcelamento, a segregação e o recolhimento devem ocorrer de forma proporcional a cada parcela, no momento de sua liquidação.

O funcionamento do *split payment*, descrito acima, evidencia um dos primeiros desafios a ser enfrentado pelos contribuintes de IBS e de CBS: o impacto no fluxo de caixa, que afeta, principalmente, empresas que operam com margens de lucro reduzidas. A liquidação imediata de obrigações tributárias subverte a lógica do sistema tributário atual e diminui as entradas no caixa de fornecedores. Ainda que parte desses valores fosse pago no sistema atual, o recolhimento dos tributos seria feito em momento posterior, e não no momento imediato do recebimento do pagamento de seus consumidores. No modelo proposto pela Reforma Tributária, esse valor, em nenhum momento, chega a entrar no caixa do fornecedor.

O segundo e o terceiro modelos de *split payment*, mencionados acima, geram outro desafio: o impacto no capital de giro do fornecedor. No modelo atual, além de o fornecedor receber o valor bruto da operação, o pagamento dos tributos é feito considerando a utilização de créditos aos quais têm direito. No segundo e no terceiro modelos, entretanto, é feita a segregação do valor total dos tributos, desconsiderando o valor dos créditos do fornecedor. Apenas após três dias úteis o Comitê Gestor e a RFB prosseguiriam com o "ressarcimento" do valor equivalente ao que for recolhido a maior, ou seja, a diferença entre a aplicação da alíquota no valor da operação e os créditos detidos pelo fornecedor.

Vale ressaltar, ainda, que não há garantia ao cumprimento do prazo de três dias úteis previsto na Lei Complementar nº 214/2025. A devolução em três dias úteis depende da ação do Comitê Gestor e da RFB. Inclusive, não há previsão de aplicação de multa ou de juros de mora caso o prazo de três dias úteis não seja cumprido.

Outro impacto, de ordem prática imposto pelo *split payment* é a necessidade de contratação de novos sistemas, o que resultará, inevitavelmente, em custos adicionais (e possivelmente elevados) para empresas cujas operações estejam sujeitas ao IBS e à CBS. A adaptação dos sistemas e as negociações com instituições financeiras responsáveis pelos meios de pagamento, encarregadas pela "bifurcação" do pagamento, aumentarão significativamente os custos iniciais para que as empresas se ajustem às exigências da Reforma Tributária.

Assim, o *split payment* impactará amplamente as empresas sujeitas ao IBS e à CBS. Embora esse novo mecanismo possa reduzir os riscos de sonegação e fraude no recolhimento dos tributos e, eventualmente, simplificar o processo de arrecadação no longo prazo, não se pode descartar seus efeitos no curto prazo, especialmente no que se refere ao impacto sobre o fluxo de caixa e o capital de giro dos contribuintes, além dos custos associados à adaptação dos sistemas.

Cronograma de implementação das mudanças

A transição do atual sistema tributário para o modelo proposto pela Reforma Tributária não acontecerá da noite para o dia. Planejada para ocorrer ao longo de uma década, a transição será gradual, permitindo que contribuintes e administradores públicos se adaptem ao novo sistema.

Iniciada em 2023, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, a transição está prevista para ser concluída em 2033, quando tributos como o ISS e o ICMS serão completamente substituídos. Durante esse período, as alíquotas do IBS e da CBS serão gradualmente elevadas, acompanhadas por uma correspondente redução das alíquotas do ICMS e do ISS.

Confira, no esquema a seguir, o cronograma de transição para o novo modelo:

2023
- Emenda Constitucional nº 132/2023 da Reforma Tributária

2024
- Regulamento do IBS e da CBS
- Desenvolvimento do sistema de cobrança da CBS e do IBS

2026
- Ano teste do IBS e da CBS
- Alíquota de CBS: 0,9%
- Alíquota de IBS: 0,1%
- Compensação com o PIS/COFINS apurados

2027
- CBS integral
- Extinção PIS/COFINS
- IPI com alíquota zerada (exceto para produtos da ZFM)
- Instituição do IS

2029
- Início do período de substituição do ICMS e ISS pelo IBS
- Aumento gradual da alíquota de IBS
- Redução gradual da alíquota do ICMS e do ISS

2033
- Implementação integral da Reforma da Tributação do Consumo
- Extinção do ISS e do ICMS

Como a Lei Complementar nº 214/2025 trata do setor elétrico?

Neste capítulo, apresentaremos uma visão geral do tratamento das operações com energia elétrica na Lei Complementar nº 214/2025. Neste momento, ainda não haverá apontamento de questões específicas enfrentadas por geradoras, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras, o que ficará a cargo dos capítulos seguintes. Essa opção é justifica pela forma como a Lei Complementar nº 214/2025 trata da questão: não existem artigos específicos para lidar com cada um desses segmentos. Há, no limite, um único artigo voltado para tratar das operações com energia elétrica e direitos a ela relacionados (artigo 28). Lá, até é possível observar incisos ou parágrafos voltados a assegurar tratamento particular para cada segmento do Setor Elétrico. No entanto, o racional que orienta tais previsões é único, autorizando que nossa primeira aproximação com o tema se dê a partir de uma visão geral.

Critério de destino

Na Constituição Federal, conforme mencionado, o princípio do destino é um critério relevante para definir a repartição de competência entre os entes federados. Ou seja, a Reforma Tributária atribui competência tributária para o ente federado onde se localiza o destino da operação. O IBS será devido ao Estado e ao Município onde a operação for realizada, independentemente da origem do bem e do serviço.

A adoção do critério do destino subverte a lógica adotada pelo sistema tributário atual, pautado no critério da origem, como uma regra geral. Em operações interestaduais, o ICMS é devido ao Estado de origem e, em alguns casos, o Estado de destino pode cobrar, subsidiariamente, a diferença entre sua alíquota interna e a alíquota do Estado de origem, dando origem ao ICMS-DIFAL.

Já no caso do ISS, o imposto é devido ao Município onde se localiza o estabelecimento prestador. Ou seja, independentemente da localização do tomador do serviço, a competência tributária é atribuída seguindo a lógica da origem da prestação do serviço.

A Reforma Tributária busca, então, deslocar a incidência do IBS da produção para o consumo, à medida que atribui competência ao Município e ao Estado do destino da operação. O artigo 156-A, parágrafo 1o, inciso VII, da Constituição Federal determina que o IBS *"será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação"*. Dessa forma, a carga tributária de IBS incidente em determinada operação será definida pela soma das alíquotas do Estado e do Município do destinatário.

O termo "destino", todavia, pode ter múltiplos sentidos, de modo que se faz necessário elencar um critério para sua definição. A título exemplificativo, o legislador complementar poderia considerar como "destino da operação" o local onde a operação é contratada, o

endereço do consumidor, o estabelecimento do prestador e mesmo o endereço do IP do computador utilizado, no caso de operações via internet.

Nesse sentido, o artigo 11 da Lei Complementar nº 214/2025 teve o condão de determinar o "local da operação", aplicando diferentes critérios a diferentes operações. Os incisos do artigo 11 listam diversas previsões específicas do que se pode considerar como local da operação. A título exemplificativo, para operações com bens móveis, o local da operação será o local da entrega ou disponibilização do bem ao destinatário. No caso de serviços prestados sobre bem móvel material, o local da operação será o local da prestação do serviço.

Apesar de representar mudança paradigmática para o sistema tributário, o critério de destino já é conhecido por aqueles que atuam em operações com energia elétrica. Isso porque a legislação atual de ICMS, por força de previsões constitucionais e da legislação complementar vigente, já determina que o tributo incidente sobre uma operação que envolva circulação de energia caberá ao Estado do consumo (artigo 2º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 87/1996). Sob essa perspectiva, não há uma mudança paradigmática nesse ponto da Reforma Tributária para o setor elétrico. Ainda assim, não é possível considerar que conceitos consolidados de ICMS sejam automaticamente aplicáveis para IBS e CBS. O critério de destino pode ser mantido, mas é preciso compreender exatamente o que é destino no contexto da Lei Complementar nº 214/2025.

No caso específico de operações com energia elétrica, os incisos do parágrafo 7º do artigo 11 da Lei Complementar nº 214/2025 especificam o "local da operação". Em operações direcionadas a consumo, é considerado como local da operação o local da disponibilização da energia. Nas demais (não destinado ao consumo ou serviço de transmissão), o local da operação será o local do estabelecimento principal do adquirente.

Embora as previsões pareçam claras, diversos questionamentos podem surgir quando da aplicação das previsões do Lei Complementar nº 214/2025 ao contexto do setor elétrico, conforme será retomado posteriormente.

Por ora, vale destacar que um regime que adota o critério do destino, em teoria, reduz o potencial de guerras fiscais, ao diminuir a relevância do local da produção ou do estabelecimento prestador de serviços. Ou seja, ao priorizar a arrecadação para os entes federados onde ocorre o consumo final, reduz-se a possibilidade de competição fiscal entre Estados e Municípios onde se localizam os produtores e os estabelecimentos prestadores de serviços.

Regra de diferimento da obrigação de pagar IBS e CBS

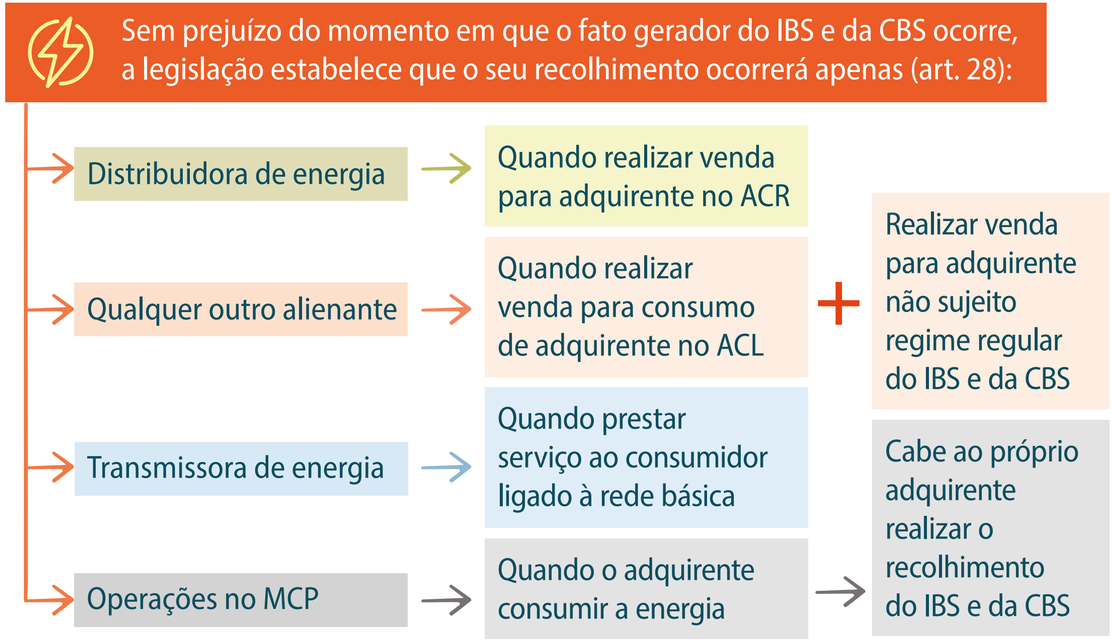
No que tange ao aspecto temporal, como já visto, o fato gerador ocorrerá, em todas as operações com energia, no momento que o pagamento se tornar devido. Todavia, a Lei Complementar nº 214/2025 contemplou uma dissociação entre a ocorrência do fato gerador e a efetiva existência e uma obrigação de recolher IBS e CBS. Isso decorre da regra de diferimento introduzida no artigo 28.

Embora o termo "diferimento" não seja expressamente utilizado, a ideia lá observada é justamente essa: não haverá obrigação de recolhimento de IBS e de CBS em operações com energia elétrica que não sejam destinadas ao consumo. Dessa forma, somente haverá recolhimento desses tributos quando geradoras, comercializadoras e distribuidoras realizarem fornecimento para consumo.

Inicialmente, o diferimento não alcançava as transmissoras de energia elétrica. Essa incongruência já havia sido corrigida na reta final de tramitação no Senado Federal, de modo que as transmissoras somente estarão obrigadas a recolher o IBS/CBS quando houver faturamento para consumidores livres conectados à Rede Básica (no momento que o pagamento "se tornar devido"). Nos demais casos (faturamento pra geradoras e distribuidoras indicadas no AVC), não haverá recolhimento por parte da transmissora.

A aplicação prática do artigo 28 será retomada considerando as particularidades de cada segmento do setor elétrico (geração, transmissão, distribuição e comercialização). Por ora, cabe dedicar maior atenção a uma opção redacional questionável adotada nesse dispositivo legal.

O *caput* do artigo 28 veicula regras específicas para diferentes formas de fornecimento de "energia elétrica ou direitos a ela relativos", tratando particularmente de distribuição, comercialização para consumo ou não, transmissão e operações realizadas no MCP. Em princípio, tais previsões seriam suficientes para regulamentar, de forma completa, o momento de recolher IBS e CBS em operações com energia. Todavia, há ainda o parágrafo 1º do artigo 28, basicamente repetindo as previsões do caput, mas com uma linguagem mais lacônica.



Esse parágrafo primeiro indica que o recolhimento de IBS e CBS nas "operações com energia elétrica, ou com direitos a ela relacionados, relativas à geração, comercialização, distribuição e transmissão ocorrerá somente no fornecimento" para *(i)* o consumo, ou *(ii)* "para contribuinte não sujeito ao regime regular do IBS e da CBS". Fala-se de uma re-

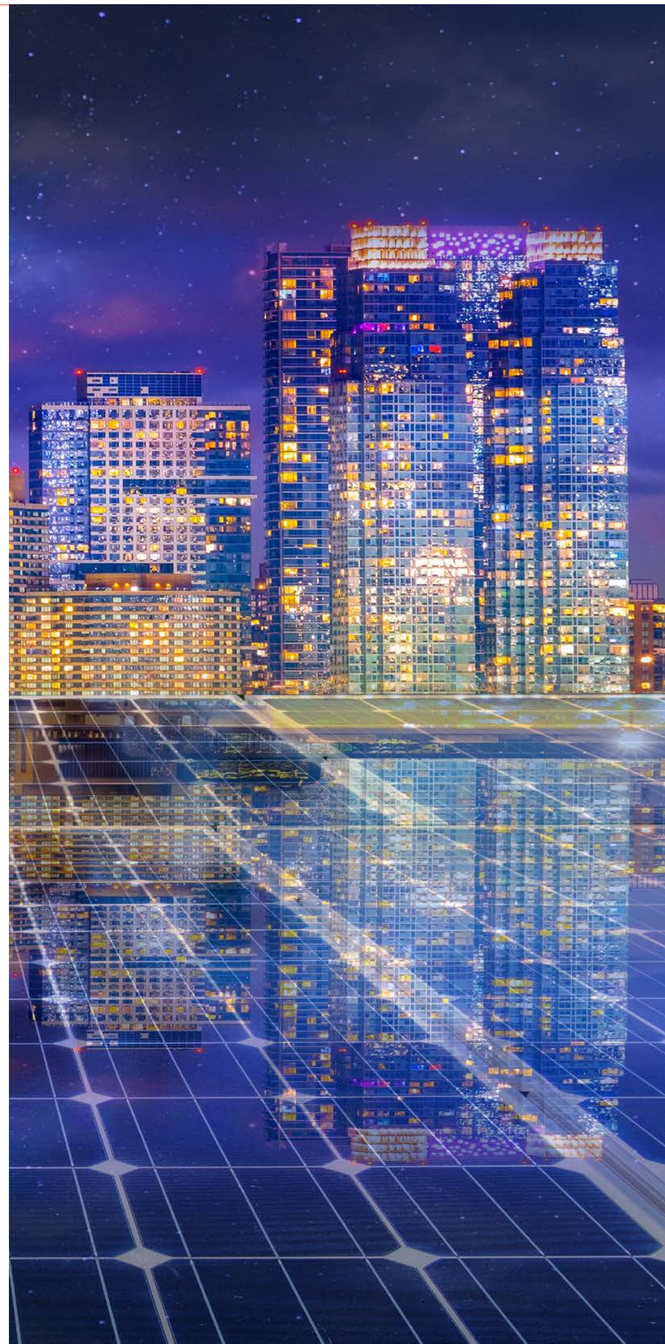
dundância em relação às previsões do caput porque o recolhimento apenas nas hipóteses de fornecimento para consumo é expressamente tratado em cada um dos incisos do artigo 28. Além disso, o fornecimento para aquele que não é contribuinte regular do IBS e da CBS é contemplado especificamente no inciso II do artigo 28.

O ditado popular "o que abunda não prejudica" parece cabível nesse cenário, mas existe um detalhe terminológico que causa preocupação. Ao tratar da hipótese em que o recolhimento deverá ocorrer, o inciso II do parágrafo 1º do artigo 28 trata do "contribuinte não sujeito ao regime regular", quando o mais apropriado para afastar dúvidas talvez fosse referir o "adquirente não sujeito ao regime regular". Isso porque o "regime regular" do IBS e da CBS abrange todas as regras de tributação contempladas na Lei Complementar nº 214/2025 (artigo 41).

Diferentemente da legislação do PIS e da COFINS, em que coexistem regimes distintos, o IBS e a CBS submetem todos os contribuintes a um regime único. Embora certas atividades possam ser tributadas em conformidade com regras específicas, o contribuinte que desenvolve essas atividades continua, na sua condição pessoal, sujeito ao regime geral, o que atrai aplicação de todas as regras analisadas até aqui (fato gerador, local da operação, momento de ocorrência, forma de recolhimento, creditamento etc.).

Ou seja, é **incorreto** supor que um contribuinte, caso tenha suas atividades submetidas a um regime especial ou diferenciado de apuração de IBS ou CBS previsto na Lei Complementar nº214/2025, estará sujeito ao inciso II do parágrafo 1º do artigo 28. Existe uma hipótese muito específica para aplicação desse dispositivo legal. Espremendo a questão, a conclusão que se chega é a seguinte: havendo fornecimento de energia para uma empresa sujeita ao SIMPLES ou ao MEI, não inseridas no regime regular de IBS e de CBS, haverá obrigação de pagar esses tributos ainda que não haja destino a consumo. Isso porque somente empresas sujeitas ao SIMPLES ou ao MEI é que não são considerados "contribuintes não sujeitos ao regime regular" (artigo 41 parágrafo 2º).

A rigor, essa previsão é desnecessária diante das particularidades atuais da legislação tributária. Afinal, já existe previsão de que o recolhimento será devido quando houver fornecimento para consumo. Em regra, contribuintes sujeitos ao SIMPLES e ao MEI sempre irão adquirir energia elétrica para consumo, considerando as vedações à opção por essas formas de tributação para aquele que seja gerador, transmissor, distribuidor ou comercializador de energia elétrica (artigo 17, inciso VII, Lei Complementar nº 123/2006).



O Novo REIDI

O Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, já é bem conhecido pelas empresas que investem em infraestrutura. Desde 2007, a legislação de PIS/COFINS prevê o REIDI para o titular de projetos nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação. Em síntese, sua aplicação assegura suspensão da incidência dessas contribuições em relação a certos bens e serviços adquiridos no mercado interno ou importados, desde que haja emprego em obra e incorporação ao ativo imobilizado ou, no caso de concessionárias de serviço público, ao ativo "de contrato, intangível ou financeiro". O REIDI de PIS e de COFINS prevê que a suspensão da incidência é convertida em alíquota zero quando os requisitos legais são atendidos.

Não há dúvida de que o Brasil possui um *déficit* histórico de infraestrutura e demanda investimentos robustos para superá-lo. Diante disso, é necessário que existam mecanismos para evitar que a incidência de tributos prejudique tais investimentos.

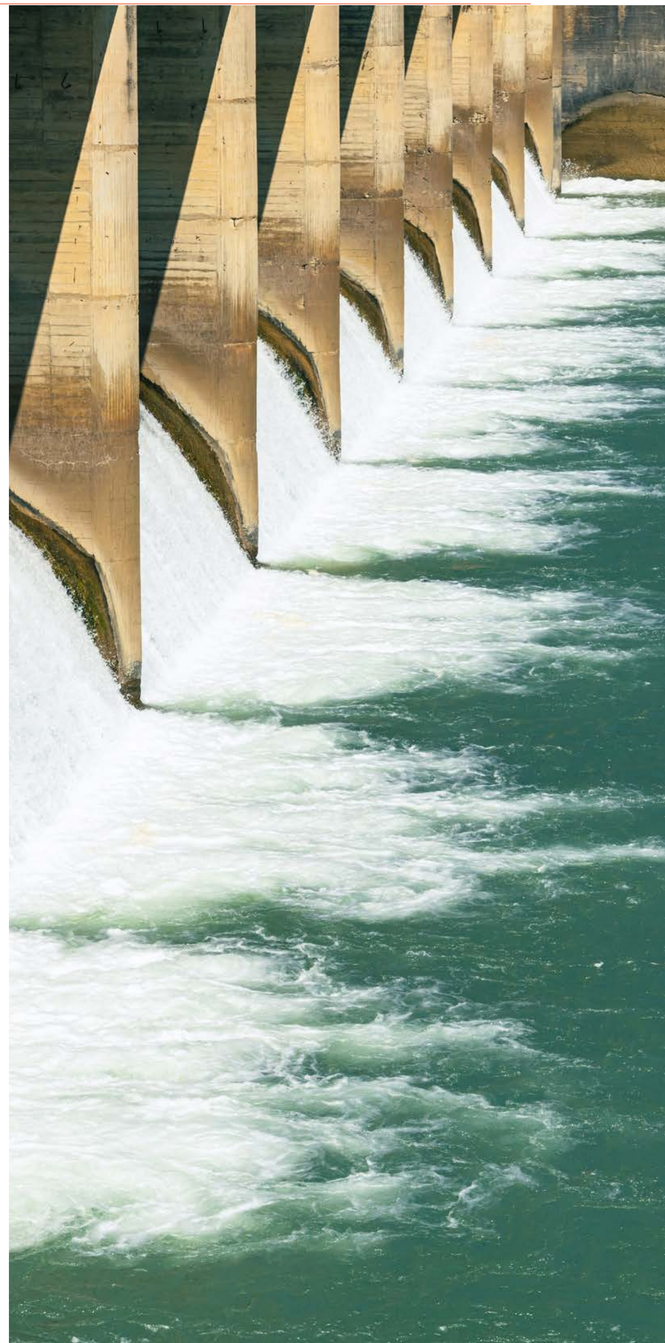
A Reforma da Tributação sobre o consumo busca corrigir diversas distorções causadas por nosso sistema tributário demasiadamente complexo. Felizmente, a Emenda Constitucional no 132 já havia contemplado a possibilidade de um regime especial para "bens de capital", ainda que não houvesse muita clareza quanto à sua configuração. A reforma passa a ganhar contornos mais concretos com a publicação da Lei nº 214/2025. E é muito positivo observar que o Governo Federal propõe a criação de um novo REIDI.

O novo REIDI, previsto no artigo 106 da Lei Complementar nº 214/2025, estende boa parte das previsões observadas na legislação do PIS/COFINS para o IBS/CBS. Por exemplo, propõe-se um mecanismo de suspensão de incidência, posteriormente convertido em alíquota zero. Diferentemente do que a literalidade da Emenda Constitucional no 132/2023 sugeria, a Lei Complementar nº 214/2025 não limitou o benefício para a aquisição de "bens de capital", alcançando também – assim como o velho REIDI – serviços tomados ou locação de bens empregados no projeto.

Apesar de positivo, existem três pontos de atenção, todos relacionados à regulamentação do novo REIDI. O primeiro ponto decorre da indicação de que o novo REIDI deverá observar a "disciplina estabelecida pela legislação específica". No entanto, não há indicação expressa das questões que poderiam ser regulamentadas por essa "legislação específica", tampouco o tipo de ato responsável por essa regulamentação.

É lição básica de Direito Tributário que o termo "legislação" não se limita à lei em sentido estrito, alcançando atos infralegais, como decretos e instruções normativas. Em outros pontos da Lei Complementar nº 214/2025, há indicação precisa de que a regulamentação será fornecida pela RFB e pelo Comitê Gestor do IBS, em ato conjunto. Seria desejável que previsão semelhante tivesse constado no artigo 106, substituindo a referência lacônia à "legislação específica".

Essa solução seria preferível já que o novo REIDI será aplicado ao IBS/CBS, ou seja, envolverá interesses da União, dos Estados e dos Muni-



cípios. Apesar disso, deve haver uniformidade nacional em suas previsões, o que demanda um ato conjunto, aplicável a todas as esferas.

No entanto, se a regulamentação será fornecida por ato infralegal, há risco de violação ao princípio da legalidade tributária. Sem parâmetros claros na própria lei, a regulamentação teria uma liberdade excessiva, abrindo margem para limitações arbitrárias. Diante disso, é preciso reconhecer que o artigo 106 da Lei Complementar nº 214/2025 não aborda todas as questões relevantes.

Nesse sentido, o segundo ponto de atenção envolve os tipos de projetos beneficiados. No REIDI de PIS/COFINS, a própria lei indica setores específicos. Já a Lei Complementar nº 214/2025 não traz essa delimitação. A nosso ver, significa que qualquer projeto de infraestrutura, independentemente do setor específico, estaria apto a ser beneficiado pelo novo REIDI, do modo que não seria válido que a regulamentação infralegal limitasse o benefício apenas a alguns setores.

O terceiro ponto de atenção envolve a identificação dos habilitados no novo REIDI. No REIDI de PIS/COFINS, é possível que haja uma "co-habilitação", ou seja, não só os titulares do projeto, como também empresas que atuam na sua construção mediante empreitada global, contam com a suspensão da incidência de PIS/COFINS nas suas aquisições ou importações. Esse mecanismo é relevante para evitar "resíduos tributários". Afinal, se houver incidência de tributos na aquisição de materiais de construção realizada pelo empreiteiro, o ônus econômico será repassado ao titular do projeto. Ainda que o fornecimento realizado diretamente pelo empreiteiro para o titular não sofra tributação, os tributos incidentes em etapas anteriores da operação implicarão um ônus indireto para o financiamento do projeto.

Seria relevante, portanto, que a Lei Complementar nº 214/2025 contemplasse expressamente a possibilidade de "co-habilitação". Todavia, não houve menção à "co-habilitação", o que cria o risco de que ela não seja contemplada pela regulamentação.

Com os ajustes indicados acima, o novo REIDI tem todo o potencial para ser extremamente útil ao desenvolvimento de infraestrutura no Brasil. Além de unificar os incentivos para o setor – evitando a necessidade atual de regimes estaduais de ICMS, cada um com suas particularidades –, continuará evitando que a incidência de tributos encareça os investimentos tão relevantes e necessários para o desenvolvimento do país.

Regime de bens de capital

Ao alterar a Constituição Federal, a Emenda Constitucional no 132/2023 previu expressamente a possibilidade de que a aquisição de bens de capital fosse objeto de desoneração em relação ao IBS e à CBS. A escolha sobre a forma de desoneração foi conferida à lei complementar, com a possibilidade de apropriação de crédito integral e imediato, diferimento ou redução a zero das alíquotas de IBS e CBS aplicáveis.

O REIDI já representava um regime especial que pretendia cumprir essa missão. No entanto, durante a tramitação do PLP nº 68 na Câmara dos Deputados, foi criado um outro regime diferenciado para bens de capital: o regime de desoneração da aquisição de bens de capital, que foi mantido no artigo 109 da Lei Complementar nº 214/2025. A alteração é bem-vinda: esse artigo determina que importações e aquisições do mercado interno de determinados bens, a serem indicados em um ato conjunto da Receita Federal e do Comitê Gestor do IBS, estarão sujeitas à suspensão do pagamento de IBS e CBS.

Essa suspensão é convertida em alíquota zero quando os bens de capital forem incorporados ao ativo imobilizado, de forma semelhante ao que prevê o REIDI. É louvável que a particularidade contábil das concessionárias de serviços públicos (para fins deste material, distribuidoras e transmissoras, notadamente) também tenha sido contemplada na Lei Complementar nº 214/2025. Afinal, para essas empresas não há registro de ativo imobilizado dos itens relacionados às concessões. Em razão disso, não haverá exigência de que os bens de capital abrangidos pelo tratamento especial sejam incorporados ao "ativo imobilizado". A rigor, esse requisito entende-se cumprido caso "em decorrência das normas contábeis aplicáveis" houver contabilização pela concessionária "como ativo de contrato, intangível ou financeiro" (artigo 111).

Como se nota, esse novo regime é semelhante ao REIDI, mas com diferenças importantes. Por exemplo, o REIDI é mais abrangente: além de ser aplicado a determinados bens incorporados ao projeto de infraestrutura, poderá ser aplicado a serviços empregados na obra.

Por outro lado, o regime de desoneração de bens de capital é potencialmente mais dinâmico: sua aplicação independe da existência de um projeto de infraestrutura previamente habilitado. Ou seja, uma vez que o bem esteja na lista, ele já estará sujeito à tributação incentivada. Caso essa expectativa se concretize, o mercado poderá superar uma série de dificuldades que o mercado enfrenta quando a habilitação ao REIDI demora a ser liberada, questão extremamente preocupante para projetos de geração distribuída.

Caso esses dois regimes sejam aplicados em paralelo, isso significará que, por exemplo, a compra de um *tracker* a ser usado na geração de energia fotovoltaica eventualmente incluído na lista poderá usufruir do benefício fiscal, ainda que o processo de habilitação ao REIDI esteja pendente de análise.

Apesar do dinamismo desse regime especial, sua efetiva aplicação ainda depende da definição da lista de produtos beneficiados por ato futuro, de modo que ainda há incertezas sobre quais bens serão contemplados. Assim, embora tais previsões sejam benéficas, uma avaliação mais aprofundada desse regime dependerá da forma como a Receita Federal e o Comitê Gestor do IBS lidarão com a lista de bens de capital beneficiados.

Reequilíbrio econômico-financeiro para contratos de concessão

Diversas empresas que atuam no setor elétrico o fazem sob o regime de concessão de serviços públicos, tendo sua atividade sujeita a uma regulamentação extensa e detalhada. Como bem se sabe, nesses casos, não há liberdade para definir o preço cobrado junto aos usuários do serviço público (por exemplo, transmissão ou distribuição). Afinal, as tarifas praticadas são definidas com estrita observância das previsões do respectivo contrato de concessão e da legislação de regência, a exemplo da Lei nº 8.987/1995, responsável por disciplinar o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Não é necessário prolongar os comentários sobre o regime de concessão. Considerando o objetivo de tratar dos impactos da Reforma Tributária, é o caso de ressaltar o conteúdo do artigo 9º, parágrafo 3º, da citada lei. Segundo essa previsão legal, alterações em relação aos tributos incidentes no desenvolvimento do serviço público concedido, com ressalva para o IRPJ, implicarão a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

Por exemplo, quando o regime não cumulativo de PIS e de COFINS foi criado em 2002 e 2003, respectivamente, as tarifas anteriormente praticadas tiveram de ser alteradas, refletindo os impactos dessa modificação tributária. Como o STJ já teve a oportunidade de se manifestar no Tema Repetitivo nº 428, há um repasse nas *"tarifas de energia elétrica do valor correspondente ao pagamento da Contribuição de Integração Social - PIS e da Contribuição para financiamento da Seguridade Social - COFINS incidente sobre o faturamento das empresas concessionárias"*.

Em termos práticos, quem arca com o ônus econômico decorrente dos tributos incidentes sobre o serviço público são os próprios usuários, e não a concessionária. Modificações quanto a essa carga tributária, portanto, deveriam ser neutras para as concessionárias, no sentido de que não deveriam afetar a remuneração que lhe é assegurada. Obviamente, modificações na carga tributária – especialmente quando envolvem alterações tão paradigmáticas quanto a Reforma Tributária – produzirão diversos impactos operacionais para as concessionárias, afetando a dinâmica de seus departamentos fiscais, suas políticas de *compliance* e seus controles de faturamento. Não há neutralidade sob essa perspectiva.

Ainda assim, considerando a substituição de tributos que afetam, direta e indiretamente, a precificação das tarifas cobradas pelas mais variadas concessionárias do setor elétrico, haverá necessidade de reequilibrar as tarifas praticadas especialmente por distribuidoras e transmissoras, mas também por geradoras contratadas sob esse regime particular. Ou seja, o surgimento do IBS, da CBS e mesmo do IS demandará ajustes em relação à remuneração atribuída às concessionárias. Trata-se, por certo, de consequência assegurada pela Lei nº 8.987/1995 e pelos respectivos contratos de concessão, geralmente associado à noção de "reequilíbrio econômico-financeiro".

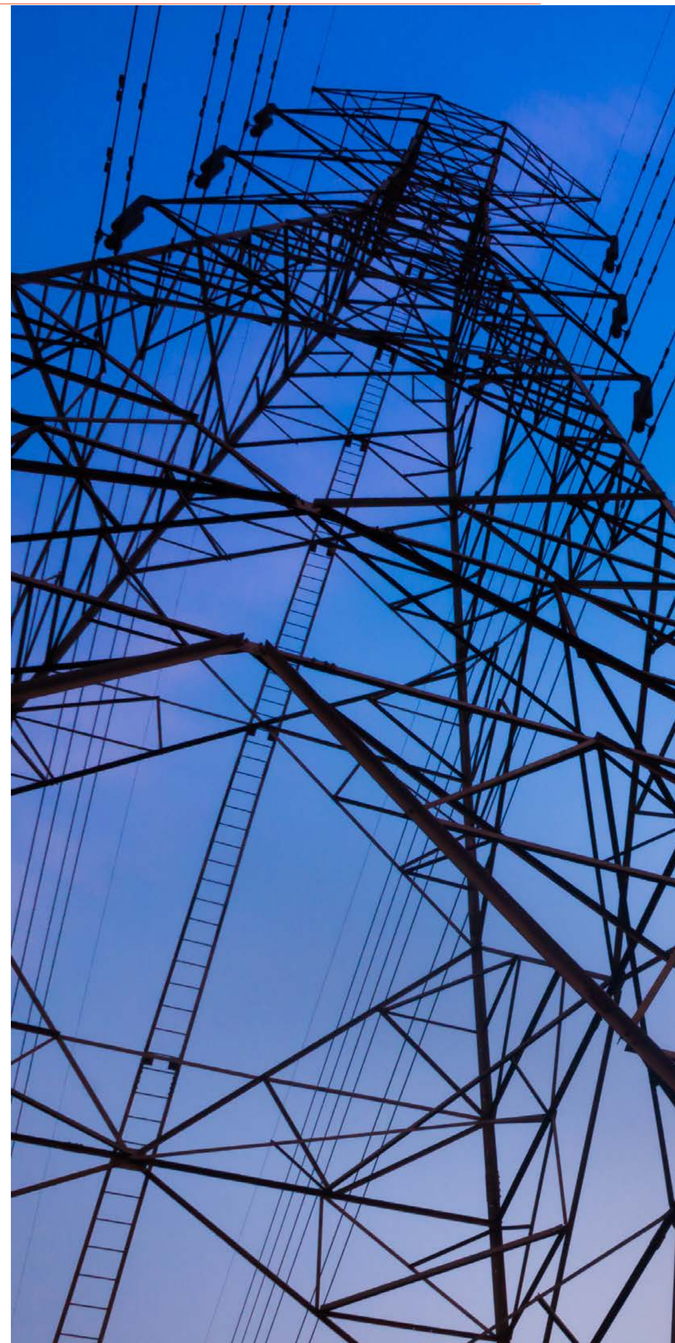
Para além disso, todavia, a Emenda Constitucional nº 132/2023 estabeleceu, em seu artigo 21, que "lei complementar poderá estabelecer instrumentos de ajustes nos contratos firmados anteriormente à entrada em vigor das leis instituidoras" do IBS e da CBS, ressaltando especificamente o caso de "concessões públicas". Como se observa, a previsão é geral, contemplando a possibilidade de o legislador complementar tratar de ajustes em relação aos preços estabelecidos em quaisquer contratos anteriores à introdução do IBS e da CBS. Não se trata, pois, de previsão especificamente voltada aos contratos de concessão, embora, em razão de sua importância inegável, tenha havido menção expressa a essa modalidade.

A despeito dessa abrangência inicial, importante notar que essa previsão não tem efeitos concretos e imediatos. Isto é, não há a garantia ou exigência de que haverá implementação de ajustes em relação a contratos firmados antes da instituição do IBS e da CBS. Há, simplesmente, autorização para que a lei complementar trate da questão. Essa autorização não é desprezável, já que, especialmente no caso de contratos particulares, a imposição de ajustes por meio de lei poderia levar a críticas sobre intervenção indevida na autonomia privada das partes. Essas críticas ainda poderiam ser formuladas, mas eventual lei tratando do tema teria, ao menos, um fundamento constitucional claro.

A forma como o legislador complementar – especificamente a Lei Complementar nº 214/2025 – tratou da questão dispensa considerações mais aprofundadas sobre o tema. Isso porque a opção adotada foi disciplinar exclusivamente os efeitos da Reforma Tributária (criação de novos tributos, em substituição de alguns antigos) para os contratos administrativos (artigo 373). Em outras palavras, a Lei Complementar nº 214/2025 trata de reequilíbrio contratual apenas no caso de contratos celebrados entre particulares e a Administração Pública, direta ou indireta, relativa à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios (artigo 374).

Significa dizer, apesar de autorizada pelo artigo 21 da Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025 não tratou dos contratos privados, celebrados entre particulares, que permanecerão sujeitos às previsões da legislação civilista e às suas estipulações específicas (artigo 373, parágrafo 2º). Fica, aqui, uma sugestão que consideramos da maior importância: todas as empresas devem revisitar os seus contratos privados para compreender os impactos da Reforma Tributária. Mesmo no caso das concessionárias de serviços públicos existirão contratos celebrados com outras empresas, para os quais não há regramento legal específico sobre os efeitos da instituição do IBS e da CBS.

O regramento específico, como mencionado, é voltado aos contratos administrativos, alcançando os contratos de concessão, mas sem se limitar a eles. Por exemplo, contratos para fornecimento de bens e serviços para a Administração Pública também estão sujeitos aos mecanismos da Lei Complementar nº 214/2025 para assegurar a preservação do seu equilíbrio econômico-financeiro. Logo se nota que esses mecanismos são amplos e abrangentes, alcançando realidades bastante distintas. Daí a importância de uma análise caso-a-caso, considerando especialmente a legislação aplicável ao contrato administrativo.



Nesse tópico, apresentaremos apenas algumas considerações gerais sobre a busca do reequilíbrio no caso de contratos de concessão, de modo a ilustrar o que prevê a Lei Complementar nº 214/2025. Não há, todavia, pretensão de esgotar o tema ou de refletir sobre possíveis incompatibilidades – no mérito ou em relação aos procedimentos – quanto à forma como a ANEEL lida com pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

O ponto central das previsões da Lei Complementar nº 214/2025 sobre o tema reside, a nosso ver, na indicação de que "o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em razão da alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS, nos casos em que o desequilíbrio for comprovado" (artigo 374). Desse dispositivo legal é possível extrair que: ***(i)*** o objetivo é lidar com uma "alteração", denotando a possibilidade de haver adoção dos mecanismos de reequilíbrio no caso tanto de aumento quanto de diminuição; ***(ii)*** a alteração envolve uma "carga tributária efetiva", já indicando que modificações demandam uma avaliação aprofundada e completa sobre os impactos da instituição do IBS e da CBS; e ***(iii)*** há necessidade de comprovar o desequilíbrio.

Antes de tratar dos aspectos procedimentais relacionados aos itens ***(i)*** e ***(iii)***, vale pontuar que o parágrafo 1º do artigo 374 confirma o comentário relativo ao item ***(ii)***. Isso é assim porque se exige a avaliação da "carga tributária efetiva" considerando inúmeros aspectos da instituição do IBS e da CBS, como a não cumulatividade, a possibilidade de repasse a terceiros, benefícios ou incentivos fiscais e os efeitos do período de transição. Parece-nos evidente, portanto, que o reequilíbrio contratual contemplado na Lei Complementar nº 214/2025 afasta a possibilidade de mera comparação entre "alíquotas nominais", por exemplo, de PIS e de COFINS, de um lado, e de CBS, de outro. A exigência legal expressa, pelo contrário, é no sentido da comparação entre a carga tributária efetiva suportada pela concessionária atualmente (isto é, antes da instituição efetiva de IBS e da CBS) e a carga tributária efetiva que será suportada pela concessionária em cada uma das etapas de implementação da Reforma Tributária.

Isso, por si só, reforça a importância de estudos aprofundados sobre os impactos da Reforma Tributária serem realizados o quanto antes por empresas do setor elétrico. Afinal, a efetiva implementação do reequilíbrio contratual demandará compreensão exata da situação tributária atual e da situação tributária futura de cada concessionária, devidamente demonstrada a partir de cálculos (artigo 376, inciso IV).

Constatada uma redução da carga tributária efetiva relacionada ao contrato administrativo, há possibilidade de a Administração Pública adotar, de ofício, procedimentos de reequilíbrio contratual (artigo 375). Não há, todavia, detalhamento a respeito da forma como esse procedimento será adotado por cada ente da Administração Pública. Só existe indicação mínima de detalhes em que o pleito de reequilíbrio parte do particular que é parte do contrato administrativo, especificamente, no caso deste tópico, quando o pleito é formulado pela concessionária (artigo 376).

Em geral, a iniciativa tomada ocorrerá quando for constatado aumento da carga tributária efetiva que afeta suas atividades. Nesses casos,

haverá instituição de um "procedimento administrativo específico e exclusivo". É extremamente positivo notar que esse procedimento pode ser implementado "a cada nova alteração tributária que ocasione o comprovado desequilíbrio", ou seja, a cada etapa da fase de transição haverá possibilidade de pleitear reequilíbrios específicos (artigo 376, inciso I, alínea "a"). Sem prejuízo dessa possibilidade, também será admitida a adoção de procedimento que busque antecipar os efeitos esperados em cada etapa de implementação da Reforma Tributária (artigo 376, inciso I, alínea "b"). A existência de alternativas tem o potencial de conciliar a complexidade e os custos inerentes à implementação de reequilíbrios em bases praticamente anuais com os riscos de inexatidão de um procedimento único que busque antecipar efeitos tributários observados apenas futuramente. Esperamos que os entes da Administração Pública, notadamente os órgãos reguladores envolvidos, utilizem dessas alternativas com parcimônia para alcançar os resultados mais satisfatórios.

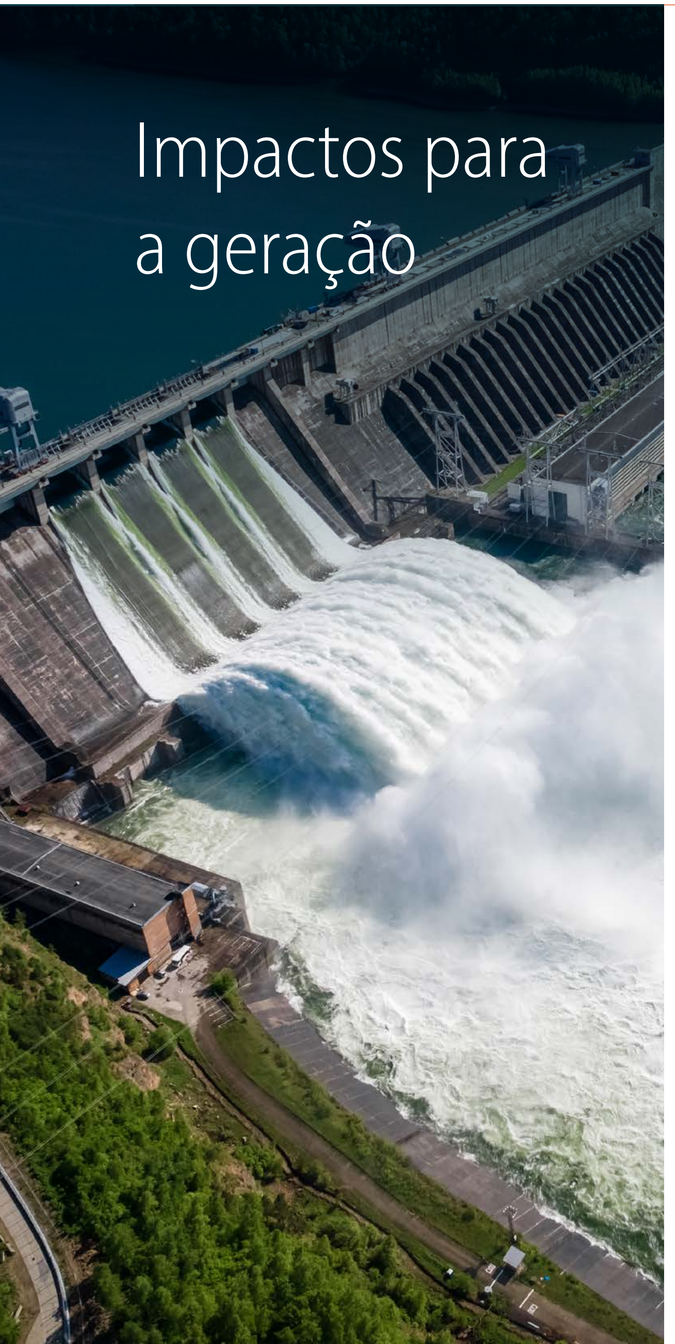
De fato, os detalhes do procedimento para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro ainda demandarão regulamentação específica para cada tipo de contrato administrativo, em geral, e para cada tipo de concessão, em particular (como confirma o artigo 376, parágrafos 3º e 4º). Ainda assim, algumas diretrizes já foram estabelecidas na Lei Complementar nº 214/2025, como a necessidade de formular o pleito "durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação (artigo 376, inciso II) e a necessidade de instruí-lo "com cálculo e demais elementos que comprovem o efetivo desequilíbrio econômico-financeiro" (artigo 376, inciso III).

Além disso, por força de expressa previsão legal, o procedimento de reequilíbrio contratual deverá ser resolvido "de forma definitiva no prazo de 90 (noventa) dias contados do protocolo" (artigo 376, parágrafo 1º). Esse prazo poderá ser prorrogado uma única vez caso houver necessidade de "instrução probatória suplementar". É importante notar que o prazo suplementar de 90 dias ficará suspenso enquanto a contratada não fornecer os documentos solicitados. Sem prejuízo da relativa celeridade imposta a esse procedimento, existe a autorização para que a regulamentação dos órgãos reguladores competentes estabeleça mecanismos provisórios de reequilíbrio (artigo 376, parágrafo 4º).

De fato, essas previsões são genéricas e apenas sinalizam para uma possibilidade futura. Esse tom genérico também é observado com relação à forma de reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, com menção sobre **(a)** revisão dos valores contratados, **(b)** compensações financeiras, ajustes tarifários ou outros valores contratualmente devidos à contratada, inclusive a título de aporte de recursos ou contraprestação pecuniária, **(c)** renegociação de prazos e condições de entrega ou fornecimento de serviços, **(d)** elevação ou redução de valores devidos à administração pública, inclusive direitos de outorga, **(e)** transferência a uma das partes de custos ou encargos originalmente atribuídos à outra, ou **(f)** outros métodos considerados aceitáveis pelas partes, observada a legislação do setor ou de regência do contrato.

A amplitude do "cardápio" é explicada pelo escopo igualmente amplo das previsões legais ora analisadas: trata-se, aqui, do reequilíbrio de qualquer contrato administrativo. Cada tipo específico de contratação com a Administração Pública revelará peculiaridades que deverão ser acomodadas. E o artigo 376 parece permitir que essas peculiaridades sejam levadas em consideração.

Significa dizer, portanto, que ainda não temos informações concretas sobre a forma como funcionará o reequilíbrio para contratos de concessão de distribuidoras e transmissoras. Podemos apenas dizer que a ANEEL disporá de diversos mecanismos para definir como lidará com as concessionárias do setor elétrico, de modo a assegurar o reestabelecimento efetivo e em tempo hábil do equilíbrio econômico-financeiro. É fundamental, todavia, que essa possiblidade seja convertida em uma realidade. E, para tanto, haverá necessidade de participação intensa das próprias concessionárias com contribuições para a regulamentação do procedimento de reequilíbrio decorrente da Reforma Tributária.



Impactos para a geração

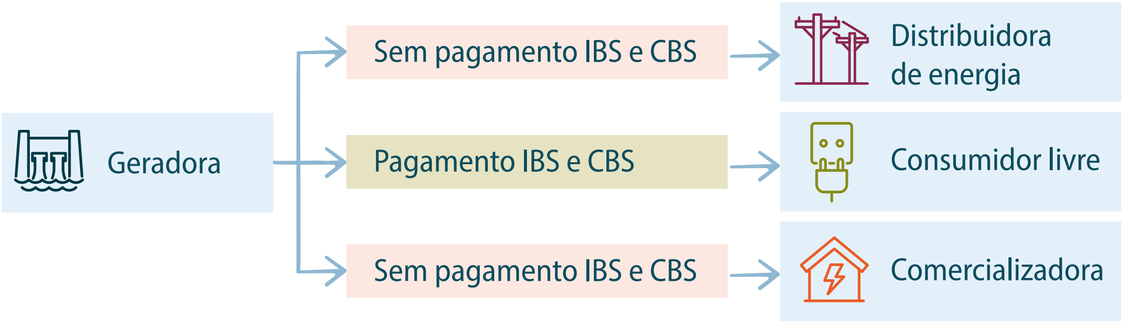
Aplicação prática da regra de diferimento

Como mencionado, o artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece regra de diferimento do recolhimento de IBS e CBS, resumidamente, fixando-o exclusivamente quando há fornecimento para consumo. Para aprofundar a aplicação dessa previsão para as geradoras de energia, é necessário, primeiramente, distinguir entre duas situações: ***(i)*** fornecimento no ambiente de contratação regulado -ACR, ou ***(ii)*** fornecimento no ambiente de contratação livre – ACL.

No caso do ACR, a geradora poderá, por exemplo, sagrar-se vencedora de um leilão para fornecer energia para distribuidora de energia. Nesse caso, considerando que o inciso I do artigo 28 determina que o recolhimento ocorrerá apenas quando ocorrer "venda para adquirente atendido no ambiente de contratação regulada", não haverá obrigação imposta para geradora. Obviamente, prevalecerá apenas a obrigação de cumprir deveres instrumentais (por exemplo, emissão de documento fiscal e apresentação de declarações).

No caso do ACL, em que a geradora comercializa energia livremente para diferentes agentes (por exemplo, comercializadores ou consumidores livres), será o caso de aplicar o inciso II do artigo 28. Nesse caso, a geradora somente deverá recolher IBS e CBS se o fornecimento de energia tiver como finalidade o consumo do adquirente ou quando o adquirente não for contribuinte sujeito ao regime regular de IBS e CBS. Ou seja, se a geradora vende para um comercializador, não haverá pagamento de IBS e CBS nessa operação. Por outro lado, caso a geradora venda energia para uma indústria que utilizará a energia em suas atividades, caberá à geradora proceder com o pagamento de IBS ou CBS.

A forma específica desse recolhimento observará as regras gerais da Lei Complementar nº214/2025: ***(i)*** compensação de crédios da não cumulatividade, ***(ii)*** recolhimento pelo contribuinte (geradora), ***(iii)*** recolhimento pelo adquirente (no caso, da energia), ou mesmo ***(iv)*** por meio do *split payment*. Significa, portanto, que a geradora talvez não proceda, por conta própria, com o pagamento de uma guia de recolhimento relativa ao IBS e à CBS. No entanto, será de responsabilidade da geradora assegurar que o pagamento foi realizado quando houver fornecimento para consumo.



Apesar de clara em relação ao âmbito de sua aplicação, essa regra de diferimento não trata expressamente da seguinte situação: a geradora contrata fornecimento de energia para um consumidor livre; todavia, nem toda a energia prevista no contrato é consumida, de modo que o consumidor livre se vale, por exemplo, da cessão de montantes para transferir o excedente para terceiro. Nesse caso, a geradora deverá recolher IBS e CBS em relação ao total da energia elétrica prevista no contrato de fornecimento? Ou, então, deverá recolher IBS e CBS apenas em relação à quantidade de energia identificada no medidor de consumo?

Discussões semelhantes já são observadas, atualmente, na legislação pertinente ao ICMS. Por exemplo, a legislação do Estado de São Paulo prevê diferimento de ICMS incidente em operações com energia elétrica até "o momento em que ocorrer a última operação da qual decorra a sua saída com destino a estabelecimento ou domicílio localizado no território paulista para nele ser consumida pelo destinatário" (artigo 425 do RICMS/SP). Na Resposta à Consulta Tributária nº 25.548/2022, as autoridades fiscais paulistas indicaram que, havendo venda de energia para consumidor, a nota fiscal deverá contemplar destaque de ICMS sobre o valor integral previsto em contrato, embora a quantidade de energia consumida seja inferior àquela contratada. Em termos práticos, esse entendimento afasta o diferimento embora nem toda a energia fornecida tenha sido, de fato, consumida.

Infelizmente, essas questões permanecem sem resposta expressa na nova legislação de IBS e CBS. Diante dessa nebulosidade, existem duas formas, a nosso ver, de encarar a situação:

(i) **Prevalência da "finalidade" da contratação:** a geradora recolhe IBS e CBS em relação ao valor total do contrato, independentemente do montante específico consumido. Ou seja, a definição do momento de recolher IBS e CBS estaria vinculada à intenção das partes ao estipular determinado fornecimento (energia destinada ao consumo), independentemente dessa intenção ser concretizada de forma integral (energia efetivamente consumida). Nesse caso, o adquirente, caso seja contribuinte sujeito ao regime regular, poderá apropriar créditos integrais de IBS e CBS. Eventual operação subsequente, decorrente de revenda ou cessão da energia não consumida, observará as regras de recolhimento do IBS e da CBS. Logo, caso seja destinada a consumo de um terceiro, haverá uma nova obrigação de recolher esses tributos. No entanto, como foi possível apropriar créditos integrais em relação à aquisição anterior, o consumidor livre não suportará o ônus dessas incidências tributárias.

(ii) **Prevalência do consumo efetivo:** a geradora recolhe IBS e CBS apenas em relação ao montante de energia que for efetivamente consumido pelo consumidor livre. O pressuposto para essa alternativa é a possibilidade concomitante à ocorrência do fato gerador de averiguar o medidor de consumo, de modo a distinguir a parcela que, embora prevista contratualmente, não foi consumida e, portanto, não implicará obrigação de recolher IBS e CBS. Nesse caso, o consumidor livre apropriaria créditos apenas em relação à energia consumida (para o qual houve pagamento de tributos). Em relação à parcela excedente, eventual revenda ou cessão observará as regras gerais de tributação, gerando potencialmente obrigação de pagamento de IBS e CBS caso destinada a consumo de terceiro. Nesse caso, o consumidor livre terá débitos de IBS e CBS, mas não haverá crédito algum. Afinal, não houve pagamento dos tributos na etapa anterior, promovida pela geradora.

Seguindo a primeira abordagem, o consumidor livre apropriará créditos, mas terá suportado o ônus do recolhimento de IBS e de CBS. Na segunda abordagem, não haverá créditos em relação a energia não consumida, mas a aquisição anterior também não terá sido onerada, já que o recolhimento permaneceu diferido. Apesar de diferenças quanto às obrigações envolvidas e quanto ao fluxo de caixa (quando haverá o pagamento), as duas abordagens alcançam soluções relativamente semelhantes. De todo modo, será necessário aguardar a regulamentação infralegal do IBS e da CBS, a ser produzida pela RFB e pelo Comitê Gestor do IBS, para verificar qual será o entendimento das autoridades fiscais sobre essas situações.

Contratação por disponibilidade

Sob o título de "setor elétrico", existem diversas realidades muito distintas. Apesar de todas lidarem com energia elétrica, as atividades de geradoras, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras (apenas para citar os segmentos mais tradicionais) revelam peculiaridades tão intensas que demarcam modelos de negócio absolutamente diferentes entre si, além de submeterem-se a regulamentações próprias e inconfundíveis.

Desde o início da tramitação do PLP nº 68, diversas soluções propostas ao Congresso Nacional para lidar com o "setor elétrico" não consideravam as particularidades de seus segmentos, propiciando dúvidas quanto a resolução de questões específicas. Uma dessas questões específicas enfrentadas por geradoras de energia envolve a contratação por disponibilidade.

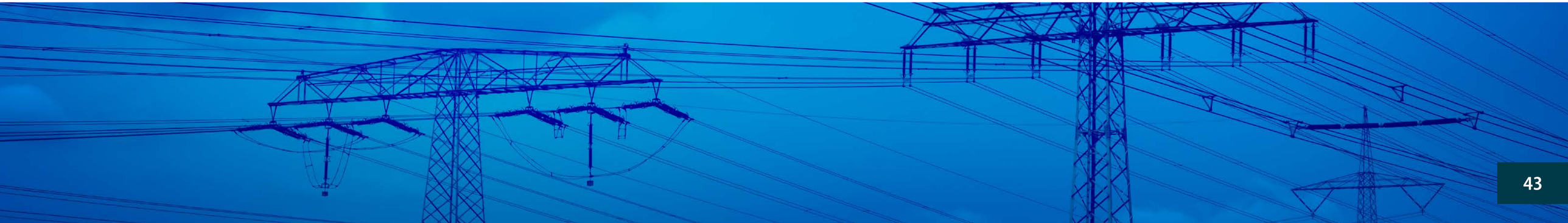
Originalmente, não havia um artigo 28 disciplinando diversas situações específicas em que o pagamento de IBS e CBS deverá ocorrer. Havia, no limite, a sugestão de uma previsão geral de diferimento de IBS e CBS para operações com energia elétrica, de modo que os tributos seriam devidos apenas quando houvesse fornecimento de energia elétrica para consumo. Havia nessas proposições influência das regras atualmente existentes na legislação do ICMS.

No entanto, o IBS e a CBS possuem fato gerador muito mais abrangente do que "dar saída de mercadoria do estabelecimento". Ainda que a criação de regras de diferimento ou suspensão para esses novos tributos seja, realmente, recomendável em operações com energia, é possível que nem todas as situações particulares do setor elétrico sejam satisfatoriamente resolvidas por essa eventual previsão de diferimento.

E o exemplo que tomaremos como referência envolve os contratos de energia de reserva por disponibilidade (CER-D), mas boa parte dos comentários a seguir também se aplica aos contratos de comercialização de energia no ambiente regulado (CCEAR) na modalidade por disponibilidade. Simplificadamente, o CER-D é um dos mecanismos exigido pela legislação para assegurar que o Sistema Interligado Nacional – SIN disponha de energia elétrica em quantidade suficiente para o atendimento das necessidades de todos os usuários. Sua celebração envolve uma geradora, responsável por assegurar determinada potência em relação a uma usina para produção de energia, e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, na condição de representante dos agentes consumidores.

O primeiro aspecto potencialmente problemático dessa contratação em um contexto de exigência de IBS e CBS reside justamente no elemento "disponibilidade". No caso, a geradora contratada deve estar à disposição para gerar energia elétrica, sendo remunerada por uma "receita fixa", independentemente de haver efetiva geração e despacho de energia. Havendo despacho, há, ainda, uma parcela variável devida à geradora calculada com base no montante de energia gerado.

A existência de uma receita fixa para a geradora não é uma exclusividade dos CER-D, sendo observada em outros modelos de contrata-



ção. Em todos esses casos, a geradora poderá ser remunerada sem fornecer energia. Embora essa característica pudesse afastar incidência de ICMS, a situação para o IBS e a CBS é distinta. Isso porque esses novos tributos não estão limitados à "circulação jurídica de mercadorias". O mero fato de uma geradora ser remunerada por "estar à disposição" implicará uma operação tributada pelo IBS e CBS, considerando a grande abrangência da definição de "fornecimento de bens e serviços" adotada na Lei Complementar nº 214/2025.

Em relação à receita fixa, portanto, é possível que haja fato gerador sem que ocorra fornecimento de energia. Diante disso, diversas dúvidas poderão surgir quanto ao "destino" dessa operação, dificultando a identificação do Estado e do Município competentes para definir a alíquota do IBS. Além disso, antes das últimas alterações implementadas no PLP nº 68, destacávamos que regras gerais de diferimento, genericamente estabelecidas para "operações com energia", poderiam não disciplinar adequadamente o momento em que o IBS e a CBS deveriam ser recolhidos. No entanto, como se verá, a redação final do artigo 28 parece fornecer caminho para superar essas dificuldades.

Uma segunda característica do CER-D que demanda cautela envolve a contraparte da sua celebração. Como mencionado, a geradora de energia firma o contrato com a CCEE, que atua como representante dos consumidores de energia. Significa dizer que a geradora está à disposição da CCEE? Ou, no caso de haver efetivamente despacho, haveria fornecimento de energia para a CCEE? Caso a operação seja tributada (isto é, não havendo hipótese de diferimento ou suspensão), poderia alguém sustentar que a localização da CCEE ditaria o recolhimento de IBS, definindo o Estado e o Município competente. Todavia, a CCEE não é a efetiva beneficiária ou responsável pelo custeio do CER-D.

Justamente esse aspecto leva à terceira característica do CER-D a ser destacada: a forma como são obtidos os recursos para remunerar as geradoras envolvidas na contratação de energia de reserva. Foi mencionado que as geradoras contratadas são remuneradas simplesmente por estarem à disposição.

Não significa, no entanto, que permaneçam sempre ociosas, sem gerar energia elétrica. Caso gerem energia, ainda que não haja necessidade sob a perspectiva do CER-D, o montante gerado é comercializado no mercado de curto prazo – MCP, sendo liquidado em nome da própria CCEE, tomando como base o preço de liquidação de diferenças – PLD. O valor obtido nessa liquidação é, então, destinado para a Conta de Energia de Reserva – CONER.

No entanto, caso o valor obtido nessa liquidação não seja suficiente para "cobrir" a receita fixa assegurada à geradora, faz-se necessário o recolhimento do Encargo de Energia de Reserva - EER, em última análise, pago por todos os consumidores conectados ao SIN. O EER também é destinado para a CONER, congregando todos os recursos que serão utilizados para remunerar as geradoras signatárias dos CER-D.

Novamente, poderia surgir a dúvida sobre a definição dos entes competentes para definir alíquotas e exigir o IBS: a CCEE pode realizar o pagamento para a geradora de energia, mas o custeio é realizado, indiretamente, por todos os consumidores do Brasil. Importará a "localiza-

ção" da CCEE ou será efetuado rateio para todos os Estados e Municípios, por onde estão espalhados os consumidores? Seriam esses consumidores os reais "adquirentes" e "beneficiários" da atividade da geradora envolvida no CER-D?

Sem um regramento específico, essa forma de custeio das geradoras poderia ainda gerar outro problema, relacionado a uma possível "dupla" tributação. Isso porque, no caso de consumidores cativos, o EER é um dos componentes da tarifa cobrada pelas distribuidoras de energia elétrica. Em princípio, considerando as previsões originais do PLP nº 68, significa que o valor referente ao EER será tributado pelo IBS e pela CBS, economicamente suportados pelos consumidores. Quando tais valores são pagos à CCEE, que os destina para a CONER, haveria registro de crédito de IBS e CBS por parte da distribuidora? Afinal, a distribuidora arrecada o recurso, mas deve repassá-lo para a administração da CCEE. Ocorre que as regras de creditamento exigem que o "fornecimento", para gerar créditos, também deve ser tributado pelos novos tributos. Poderia alguém exigir, portanto, que a CCEE realizasse o recolhimento de IBS e CBS em relação ao EER arrecadado. Seguindo esse raciocínio, a CCEE se transformaria em um contribuinte, tratada como "fornecedora" passível de tributação.

Caso a CCEE não desempenhasse esse papel de contribuinte de IBS e CBS (praticando operações tributadas e apropriando créditos), surgiria uma espécie de *bis in idem*: em uma ponta, a arrecadação da EER seria tributada pelas distribuidoras, enquanto, na outra ponta, as geradoras seriam tributadas em relação à sua remuneração.

Apesar de não haver previsão específica lidando com essas questões, o artigo 28, como mencionado, fornece as ferramentas para uma resolução satisfatória, ao menos em parte. Afinal, o recolhimento de IBS e de CBS está vinculado às operações com energia elétrica ou com "direitos a ela relativo". Ou seja, o diferimento não envolve exclusivamente o fornecimento da energia elétrica em si. A nosso ver, um contrato celebrado para assegurar que alguém estará à disposição para gerar energia elétrica envolve um direito relativo à energia elétrica. Logo, essa situação também estará submetida à regra de diferimento, de modo que o pagamento efetivo de IBS e CBS estará condicionado ao consumo.

Não há dúvidas de que a CCEE, na intermediação descrita acima, não atua como consumidora. Logo, quaisquer operações que supostamente fossem destinadas à CCEE não deveriam gerar obrigação de recolhimento de IBS e CBS, ainda que a gestão do custeio seja de responsabilidade dessa entidade. Essa constatação parece reforçada quando os recursos a serem destinados às geradoras são provenientes de liquidações no MCP. Nesse caso específico, a hipótese do inciso IV do artigo 28 afasta qualquer dúvida: o recolhimento de IBS e CBS deverá ser realizado pelo adquirente que liquida posição devedora no balanço energético. Nem a geradora nem a CCEE serão responsáveis pelo recolhimento de IBS e CBS nesse caso. Por consequência, também fica superada a dificuldade em precisar o valor da operação: tratando-se, em última análise, de um consumidor adquirindo energia no MCP, as alíquotas serão definidas com base no local da entrega ou disponibilização.

Com isso, temos que as controvérsias tributárias no caso de custeio das geradoras viabilizado por liquidações no MCP estão aparentemente resolvidas. O que dizer, todavia, dos casos em que o custeio necessita, adicionalmente, do EER? Nesse caso, os valores não decorrerão de uma liquidação no MCP, não sendo aplicável o inciso IV do artigo 28. Restaria, apesar disso, a aplicação dos incisos I e II do artigo 28, que asseguram o diferimento até o momento do consumo ou do fornecimento para adquirente não sujeito ao regime regular. Em teoria, portanto, é defensável que o pagamento de IBS e de CBS também seria diferido para o momento em que a distribuidora, por exemplo, repassasse o EER aos consumidores cativos.

A despeito dos méritos do artigo 28, aqui pode existir uma dúvida ainda não solucionada. Isso decorre de uma crítica já antecipada: como mencionado anteriormente, além do fornecimento para consumo, o artigo 28, parágrafo 1º, inciso II, prevê que caberá recolhimento de IBS e CBS quando o fornecimento for destinado a "contribuinte não sujeito ao regime regular". No caso do pagamento do EER, seria possível considerar que a CCEE atua como "adquirente" de um fornecimento da geradora? Em caso positivo, a viabilidade do diferimento parece defender da caracterização da CCCE como "contribuinte sujeito ao regime regular". Isso porque, não sendo contribuinte, teríamos uma causa de interrupção do diferimento (dissociada, como visto, da existência de consumo).

A questão demanda reflexões aprofundadas, mas é possível antecipar que a CCEE, potencialmente, será considerada contribuinte do IBS e da CBS. Isso se deve à definição ampla de "contribuinte", descrita anteriormente, e à materialidade igualmente ampla desses tributos. Prevalecendo esse entendimento, o artigo 28 resolverá a questão: quando a geradora receber o repasse correspondente ao EER, não haverá obrigação de recolher IBS e CBS; o pagamento desses tributos ocorrerá apenas quando, na outra ponta, distribuidoras faturarem seus consumidores cativos. No caso de consumidores livres obrigados a esse pagamento, ficamos sem disciplina específica na Lei Complementar nº 214/2025.

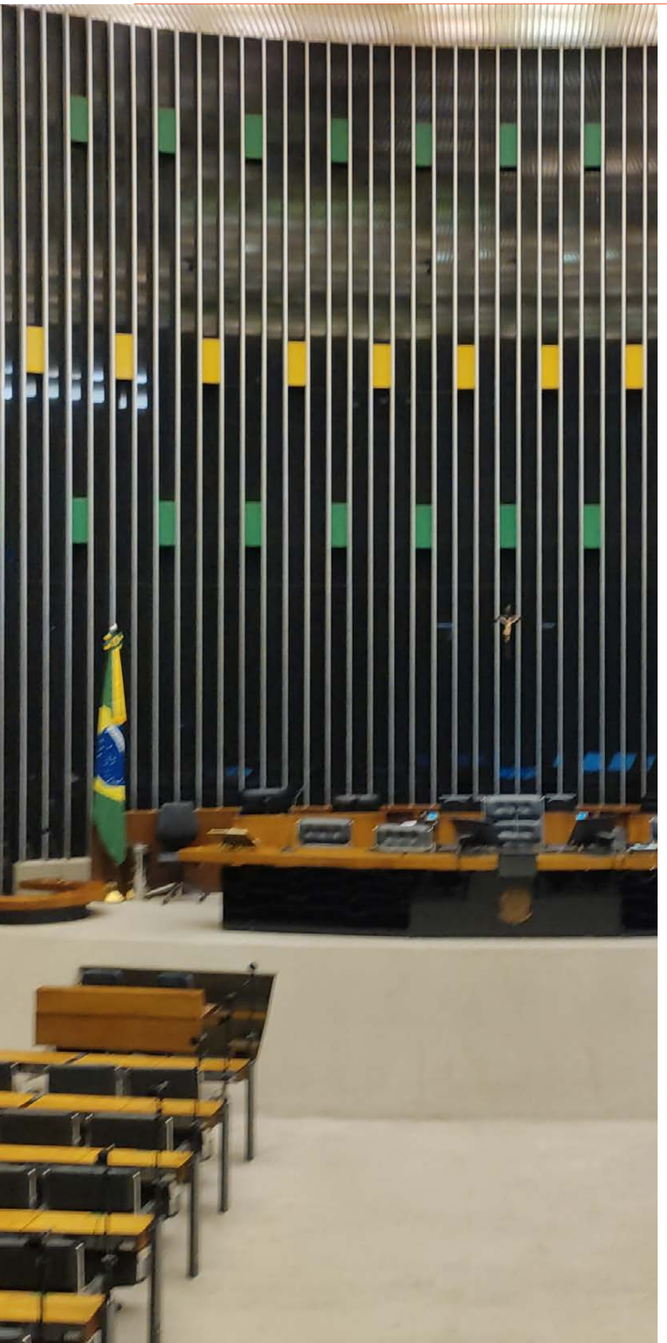
Tratamento dos créditos de PIS, COFINS e ICMS após a extinção desses tributos

Como visto, PIS, COFINS e ICMS são tributos que deixarão de existir ao longo dos próximos anos. O PIS e COFINS serão substituídos pela CBS já em 2027, enquanto o ICMS (em conjunto com o ISS) passará por uma alteração escalonada até que, em 2033, dará definitivamente lugar ao IBS.

Créditos de PIS e COFINS

Nesse cenário de transição, é preciso ter cuidado com o tratamento conferido aos créditos desses tributos que tenham sido apropriados antes da sua revogação. Felizmente, o artigo 135 do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional no 132/2023, prevê que a lei complementar disciplinará a utilização de créditos de PIS e de COFINS "não apropriados ou não utilizados". No entanto, esse dispositivo exige os créditos que cumpram os requisitos estabelecidos na legislação vigente na data da extinção de tais tributos, o que reforça a importância do estudo da legislação referente a essas contribuições sociais.

Em teoria, essa previsão pode contornar um problema enfrentado por empresas titulares de projetos de infraestrutura. Em linhas gerais, a legislação de PIS e de COFINS permite que contribuintes sujeitos ao regime da não cumulatividade apropriem créditos em relação aos gastos incorridos para a construção de ativos imobilizados ou de infraestrutura vinculada a um contrato de concessão (simplificadamente, registro contábil de ativo financeiro ou intangível). Por mais que a parte mais significativa do investimento em CAPEX geralmente se concentre durante a fase de construção, o aproveitamento dos créditos é alongado no tempo. No caso de geradoras que atuem sob permissão, os créditos relativos ao ativo imobilizado serão apropriados conforme o prazo de depreciação (ou, em alguns casos específicos, de forma "acelerada", em 48 meses). Já para concessionárias, a si-



tuação é mais problemática: o aproveitamento dos créditos se dá ao longo de todo o prazo da concessão, na medida da amortização do ativo intangível ou da tributação das receitas relativas ao ativo financeiro. Referidos créditos, em ambos os casos, não são objetos de qualquer atualização monetária.

Daí a importância do REIDI, que tem como efeito suspender a incidência de PIS e de COFINS sobre as receitas de venda e importações de bens e serviços empregados na construção da infraestrutura, diminuindo os gastos de CAPEX e afastando a apropriação de créditos.

Apesar dos méritos desse regime, existem limites para sua aplicação em relação a setores específicos e uma significativa burocracia relacionada à habilitação do titular do projeto. Como consequência, existem ***(i)*** empresas que não obtêm habilitação ao REIDI ou ***(ii)*** não conseguem obter a habilitação antes que sejam incorridos gastos relacionados à construção da infraestrutura. Em ambos os casos, a aquisição de bens e serviços acaba onerada pelo PIS e pela COFINS, gerando o direito ao creditamento. O aproveitamento efetivo, como detalhado, poderá ocorrer ao longo de inúmeros anos, causando distorção quanto ao propósito da não-cumulatividade e ônus financeiro adicional para a concessão.

Alguns encararam a autorização veiculada na Emenda Constitucional nº 132/2025 com otimismo: caso regularmente apropriados, os créditos cuja utilização foi "diferida" poderiam ser utilizados pelos contribuintes quando o PIS e a COFINS forem revogados. Durante toda a tramitação do PLP nº 68, todavia, destacávamos que não havia certeza em seu texto de que haverá antecipação de créditos que somente poderiam ser aproveitados no futuro, caso mantida a legislação de PIS e de COFINS. Essa incerteza é refletida no artigo 378 da Lei Complementar nº 214/2025, que, apesar de admitir que os créditos de PIS e de COFINS já apropriados na data da extinção dessas contribuições "permanecerão válidos e utilizáveis na forma deste Capítulo", indica expressamente que será "mantida a fluência do prazo para sua utilização".

Já durante a tramitação do PLP nº 68, havia dúvida se a "fluência do prazo para a sua utilização" dizia respeito (i) ao prazo prescricional para utilização do crédito ou (ii) ao prazo para apropriação do crédito, nos casos em que vinculada, por exemplo, ao registro contábil de depreciação.

Conforme sustentado pelas autoridades fiscais há anos, créditos de PIS e de COFINS apropriados devem ser utilizados no período de 5 anos, sob pena de o contribuinte perder o seu direito creditório em virtude do transcurso do prazo prescricional indicado no Decreto nº 20.910/1932 (vide, por exemplo, SC COSIT nº 311/2017). No entanto, a análise de outro dispositivo aprovado na versão final da Lei Complementar nº 214/2025 esclarece que o artigo 378 não está se referindo a prazo prescricional para utilização de créditos. Trata-se, rigorosamente, de uma vinculação ao prazo original de utilização de créditos de PIS e de COFINS.

Esse outro dispositivo legal é o artigo 380, segundo o qual créditos de PIS e de COFINS que estivessem sendo apropriados "com base na depreciação, amortização ou quota mensal de valor" quando essas contribuições forem extintas devem "permanecer sendo apropriados, como créditos presumidos da CBS, na forma prevista" da legislação específica de PIS e de

COFINS. Em certa medida, a Lei Complementar nº 214/2025 estabeleceu uma ultratividade (aplicação após o término da vigência) das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003, relativas ao regime não cumulativo de PIS e de COFINS.

Um exemplo demonstra como essa opção é extremamente prejudicial para o contribuinte: se um crédito de PIS e de COFINS surgiu em relação à aquisição de máquinas e equipamentos destinados ao ativo imobilizado, a apropriação efetiva é atualmente condicionada ao reconhecimento das despesas de depreciação correspondentes (artigo 3º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei nº 10.637/2002 e da Lei nº 10.833/2003). Alternativamente, em certos casos, admite-se o creditamento em 48 meses (artigo 3º, parágrafo 14, da Lei nº 10.833/2003). Assumindo a opção por essa alternativa, significa que a empresa que adquire um equipamento em janeiro de 2026 apropriaria créditos de PIS e COFINS, à razão de 1/48 ao mês, até dezembro de 2030.

Considerando as previsões do artigo 380, ainda que o PIS e a COFINS sejam extintos em 2027, a empresa terá que continuar apropriando créditos em relação a essas contribuições até dezembro de 2030. No caso, haverá um "crédito presumido" de CBS correspondente ao valor dos créditos de PIS e de COFINS que continuariam sendo apropriados se estas contribuições não tivessem sido revogadas. A cada mês a partir de janeiro de 2027, uma parcela de 1/48 de créditos se tornaria disponível para fins de compensar, por exemplo, débitos da CBS. O ponto preocupante é a impossibilidade de atualização desses créditos até o momento de sua efetiva utilização, impactando negativamente o seu valor presente em razão dos efeitos da inflação.

Poderia alguém dizer que esse problema já é observado atualmente na legislação de PIS e de COFINS, em que os créditos são escriturais, ou seja, sem atualização. De fato, o problema já existe. Mas não seria desejável que a Reforma Tributária trouxesse uma solução? Na redação atual da Lei Complementar nº 214/2025, a oportunidade de enfrentar a questão foi pedida.

O tratamento estabelecido no artigo 380 dá continuidade a uma questão preocupante para as concessionárias de serviço público que realizam o registro de ativo de contrato (financeiro ou intangível). Atualmente, na legislação de PIS e de COFINS eventuais créditos apropriados na fase de construção são utilizados na medida em que o ativo de contrato-intangível é amortizado ou o ativo de contrato-financeiro é recebido (artigo 3º, parágrafo 21º, da Lei nº 10.637/2002 e artigo 3º, parágrafo 29º, da Lei nº 10.833/2003). Em termos práticos, nos casos em que não houve aplicação do REIDI, a apropriação dos créditos é diferida até o término da concessão. Atualmente, esses créditos já possuem valor presente próximo a zero, especialmente no caso de concessões com longos prazos.

No futuro, a Lei Complementar nº 214/2025 continua vinculando o aproveitamento dos créditos presumidos de CBS (correspondente ao saldo não utilizado de créditos de PIS e de COFINS) a serem obtidos por concessionárias de serviços públicos à amortização do ativo de contrato-intangível ou ao recebimento do ativo de contrato-financeiro. Ainda que o caso não envolva apropriação baseada em depreciação, o artigo 380 apresenta referência expressa artigo 3º, parágrafo 21º, da Lei nº10.637/2002 e artigo 3º, parágrafo 29º, da Lei nº 10.833/2003, mantendo a vinculação desse tipo de crédito aos referenciais estabelecidos na legislação de PIS e de COFINS. No caso de concessões longas e que tenham se iniciado recentemente, significa dizer que continuaremos a lidar com um "fantasma" da legislação de PIS e de COFINS por décadas.

Idealmente, o artigo 380 deveria se suprimido. Além disso, deveria ser esclarecido que a "fluência do prazo" para usar créditos de PIS e de COFINS não está condicionada ao momento que a legislação atual admite a sua apropriação. A defesa desse argumento é reforçada, de forma conclusiva, pela indicação expressa no caput do artigo 378 de que os créditos de PIS e de COFINS preservados são tanto aqueles "não apropriados" quanto aqueles "não utilizados". Ora, se até mesmo créditos não apropriados são preservados, não parece que o momento de apropriação atualmente previsto continue sendo relevante. Até porque a legislação de PIS e de COFINS será, em termos concretos, revogada. Evidentemente, seria extremamente complexo preservar critérios temporais de apropriação de créditos mesmo após a extinção dessas contribuições. Por consequência, a solução mais consistente passa por uma alte-

ração da Lei Complementar nº 214/2025, autorizando o creditamento imediato nas hipóteses em que a legislação de PIS e de COFINS previu "diferimento" e esclarecendo a fluência do prazo para utilização como sinônimo para prazo prescricional de utilização.

De outra forma, como dito, a Reforma Tributária perderá a oportunidade de corrigir distorções observadas atualmente na legislação de PIS e de COFINS. Ora, se a legislação de PIS e de COFINS não precisasse de reparos, não haveria razão para a Reforma Tributária. Logo, não podemos ignorar ajustes que precisam ser implementados, mesmo agora que a Lei Complementar nº 214/2025 já foi promulgada.

Créditos de ICMS

No caso do ICMS, o artigo 134 do ADCT também prevê a possibilidade de aproveitamento dos saldos credores existentes ao final de 2032, estabelecendo detalhamento maior quanto à forma de utilização. Aqui, no entanto, surge uma discussão específica para certos segmentos do setor elétrico que demanda cuidado.

Segundo o PLP nº 108, o saldo credor de ICMS passível de ser recuperado a partir de 2033 deve corresponder a crédito ***(i)*** "apropriado", mas não utilizado, e ***(ii)*** deve estar devidamente registrado na escrituração fiscal do contribuinte (no caso de ativos imobilizados ou o custo de ativos que levaram ao registro de ativos financeiros, como crédito de "CIAP", denominação anteriormente usada para "créditos de ICMS do ativo permanente").

Todavia, existem diversas empresas do setor elétrico que não realizam recolhimento de ICMS por força da aplicação de regras de diferimento ou de substituição tributária. Como consequência, não apropriam créditos de CIAP relativamente ao ICMS incidente sobre as mercadorias adquiridas para construção das linhas de transmissão. Ou seja, na atualidade, todo o valor gasto com essas mercadorias é tratado como custo, sem desdobramento de uma parcela do preço para "ICMS a recuperar". Essa particularidade destoa dos requisitos do PLP 108: não há créditos apropriados ou escriturados. Logo, pela redação atual do dispositivo, não haveria possibilidade de recuperar o ICMS que onerou as atividades da empresa antes de 2033.

Uma alternativa que vem sendo discutida envolve autorizar o registro de um crédito presumido, que refletiria a recuperação do ICMS suportado na construção da infraestrutura. Essa solução é lógica, especialmente em um cenário em que não haja criação de uma regra de diferimento da tributação de operações com energia elétrica. No entanto, é necessário considerar que a atribuição de créditos presumidos poderia gerar impactos, por exemplo, em relação ao imposto de renda e à contribuição social sobre o lucro. Ora, seria o caso de uma "subvenção", sujeita à tributação prevista na Lei no 14.789/2023.

No caso de geradoras em geral, ainda assim, a criação desse mecanismo pode ser interessante. No caso de concessionárias ou de empresas sujeitas a reequilíbrio contratual, por outro lado, a apropriação de créditos presumidos poderá reduzir a alíquota efetiva de IBS, diminuindo o repasse realizado. Por outro lado, os reflexos para fins de imposto de renda do registro de uma "receita de subvenção" dificilmente seriam objeto de repasse. Ou seja, economiza-se IBS, repassando o benefício para o adquirente; mas a conta do imposto de renda e contribuição social sobre o lucro que surgiriam fica para a empresa.

O exemplo acima ilustra como as soluções construídas no contexto da Reforma da Tributação do Consumo não podem ser pensadas sem considerar os reflexos em relação a outros tributos. De outra forma, uma certa solução pode resolver um problema, mas criar outro.

Energias renováveis e zonas de processamento de exportação

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece um regime especial de IBS e CBS para as zonas de processamento de exportação (artigos 99 e 100). Nesse regime, importações ou aquisições no mercado interno de máquinas, de aparelhos, de instrumentos e de equipamentos realizadas por empresa autorizada a operar em zonas de processamento de exportação serão efetuadas com suspensão do pagamento do IBS e da CBS (artigo 99). Essa suspensão também é aplicável caso a empresa autorizada a operar em zonas de processamento de exportação realize importações ou aquisições no mercado interno de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem (artigo 100). Desde que certos requisitos sejam cumpridos (por exemplo, incorporação ao ativo imobilizado ou utilização no processo produtivo), a suspensão é convertida em alíquota zero, mecanismo semelhante ao que se observa no REIDI.

Não se trata de regime especificamente aplicável a empresas do Setor Elétrico, mas há uma previsão específica que poderá afetá-las. Isso porque o parágrafo 3º do artigo 100 considera como matéria-prima a "energia elétrica proveniente de fontes renováveis de geração utilizada por empresas instaladas em Zonas de Processamento de Exportação". Ou seja, havendo o cumprimento dos requisitos específicos, haverá suspensão do pagamento de IBS e CBS em fornecimento desse tipo de energia elétrica para empresa autorizada a operar em zonas de processamento de exportação.

Trata-se de uma exceção à regra geral do artigo 28, na medida em que o requisito para essa suspensão é o emprego na atividade produtiva. Logo, esse fornecimento é voltado ao consumo, o que implicaria, com base no artigo 28, obrigação de recolhimento do IBS e da CBS. Todavia, o artigo 100, parágrafo 3º, prevalece em virtude de sua especialidade.

Geração distribuída

O artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025 deveria ser voltado a delimitar o momento de recolhimento de IBS e CBS em operações com energia elétrica. Todavia, um de seus parágrafos vai além e estabelece previsões específicas sobre a mensuração da base de cálculo em operações envolvendo micro e minigeração distribuída. De acordo com o parágrafo 3º, deve ser excluída da base de cálculo "a energia elétrica fornecida pela distribuidora à unidade consumidora, na quantidade correspondente à energia injetada na rede de distribuição pela mesma unidade consumidora, acrescidos dos créditos de energia elétrica originados na própria unidade consumidora no mesmo mês, em meses anteriores ou em outra unidade consumidora do mesmo titular".

Em outras palavras, a distribuidora de energia não deverá submeter à incidência de IBS e de CBS a parcela da energia que a própria unidade consumidora tenha injetado na rede de distribuição. Trata-se de previsão nitidamente inspirada no Convênio ICMS nº 16/2015 e que evita discussões complexas sobre a ocorrência de uma espécie de "permuta" passível de tributação.

Essa hipótese de exclusão da base de cálculo tem escopo de aplicação restrito (artigo 28, parágrafo 4º), demandando que: ***(i)*** o consumidor seja participante do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (Lei nº 14.300/2022); e ***(ii)*** a compensação de energia elétrica produzida envolva microgeração potência instalada menor ou igual a 75 kW) e minigeração (potência instalada superior a 75 kW e menor ou igual a 1 MW). Além disso, continuam integrando a base de cálculo do IBS e da CBS o custo de disponibilidade, a energia reativa, a demanda de potência, os encargos de conexão ou uso do sistema de distribuição, aos componentes tarifárias não associadas ao custo da energia e a quaisquer outros valores cobrados pela distribuidora.

Impactos para a transmissão

Aplicação prática da regra de diferimento

A atividade de transmissão de energia possui uma série de peculiaridades – jurídicas, regulatórias e contábeis – que justificam, ao menos, a existência de previsões específicas para evitar que a exigência de IBS e de CBS gere dúvidas. No entanto, tanto a versão original do PLP nº 68 quanto a versão aprovada na Câmara dos Deputados, em julho de 2024, não eram satisfatórias em lidar com a atividade de transmissão.

Isso porque uma dúvida que preocupava o setor de transmissão após a publicação da Emenda Constitucional no 132/2023 é a definição de "local da operação". Como já visto, o IBS, em especial, está pautado pelo princípio do destino: o tributo será devido ao Estado e ao Município onde a operação for realizada. No entanto, não existe um sentido único e inequívoco de "destino". Vários critérios podem ser adotados: local onde a operação é contratada, endereço do consumidor, estabelecimento do prestador e mesmo o endereço do IP do computador utilizado, no caso de operações via internet.

Desde a origem, o PLP nº 68 tinha o mérito de estabelecer previsões específicas para determinar o "local da operação" no caso de operações com energia elétrica. O artigo 11 do projeto já estabelecia inúmeros critérios, considerando diversas situações específicas. No seu parágrafo 7o, constava que as operações com energia elétrica estarão sujeitas a regra própria. No caso de prestação direcionada ao consumidor final, o local da operação será onde a energia for disponibilizada. De forma relativamente semelhante ao que se observa na versão definitiva da Lei Complementar nº 214/2025, significa que o local da unidade consumidora definirá onde o IBS será devido. Essa previsão já guardava relação com atual legislação de ICMS, que prevê que o destino, em operações com energia elétrica, corresponde ao local onde ocorrerá o seu consumo.

A limitação dessa previsão original do PLP nº 68 era evidente no caso da transmissão de energia. Afinal, muitas vezes não há relação direta entre as transmissoras e os consumidores finais, principalmente quando estes estão conectados ao sistema de distribuição, situação em que se encontram todos os consumidores cativos. Além disso, a transmissora de energia elétrica não realiza, propriamente, operações de compra e venda de energia, inviabilizando a adoção desse critério nessa atividade. Vale relembrar, inclusive, que as transmissoras de energia, em regra, não realizam recolhimento de ICMS atualmente, por força quer de regras de substituição tributária, quer de hipóteses de isenção, sendo que, nesse caso, o ICMS tem sido recolhido pelos consumidores livres, conforme decisão recente do STJ.

Aparentemente para lidar com essas limitações, a versão original do PLP nº 68 estabelecia que, na hipótese de "geração, transmissão, distribuição e comercialização", a operação ocorrerá no "local do estabelecimento principal do adquirente". Apesar de bem-intencionada, a previsão geraria dificuldades práticas de aplicação. Isso porque o termo "adquirente" levava a uma ambiguidade: seria "adquirente" aquele que adquire energia elétrica ou aquele que adquire o serviço de transmissão de energia?

Uma abordagem literal do parágrafo 7º, na versão original do PLP nº 68, sugeria a primeira interpretação (adquirente da energia), o que revelaria uma grande impropriedade. Como mencionado acima, a transmissora não realiza compra e venda de energia. Como regra geral, a transmissora também não identifica um "adquirente" para a energia que passa pelo sistema de transmissão (denominado "Rede Básica").

Felizmente, diversas associações e transmissoras de energia pleitearam ajustes em relação a essas previsões. Na Lei Complementar nº 214/2025, como visto, o local da operação envolvendo prestação de serviço de transmissão está sempre vinculado ao estabelecimento principal (matriz) do adquirente. Logo, na atividade de transmissão, não há necessidade de investigar onde haveria disponibilidade ou entrega física de energia elétrica. Importa, exclusivamente, o critério financeiro: onde está o adquirente responsável por pagar a contraprestação devida à transmissora de energia?

Essa solução está em harmonia com as características do serviço de transmissão. Simplificadamente, as linhas de transmissão do Sistema Interligado Nacional (SIN) interligam geradores, distribuidores e alguns consumidores livres de energia, quando diretamente conectados à Rede Básica.

O Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) desenvolve papel relevante nesse contexto. Representando todas as transmissoras inseridas no SIN, o ONS celebra contratos de uso do sistema de transmissão (CUST) com todos os usuários conectados à Rede Básica (geradores, distribuidoras e certos consumidores livres). Posteriormente, o ONS emite avisos de crédito (AVC) para que cada transmissora realize cobranças contra esses agentes, os quais também recebem os avisos de débito (AVD).

A identificação dos agentes e o rateio dos valores a serem cobrados não estão pautados em ligações físicas com a linha de transmissão operada por cada concessionária, mas nos montantes de uso do sistema de transmissão (MUST) contratados por cada agente. Ou seja, independentemente da proximidade física com cada transmissora, todos os agentes conectados à Rede Básica remuneram todas as transmissoras do SIN.

A nosso ver, o rateio regulatório deverá ser um critério para definir o "adquirente" do serviço de transmissão de energia. Nesse sentido, todos os agentes conectados à Rede Básica (geradores, distribuidoras e certos consumidores livres) seriam "adquirentes", bastando, em seguida, identificar a localização do seu estabelecimento matriz.

A legislação atual já se vale desse critério para uma finalidade específica. Ainda que, como regra, não recolham ICMS, as transmissoras possuem a obrigação de emitir nota fiscal para amparar suas cobranças, conforme prevê o Convênio ICMS 104/2018. Trata-se de um verdadeiro ônus, na medida que as transmissoras são obrigadas a emitir centenas de notas fiscais, uma para cada agente indicado pelo ONS. Imagine, agora, se as transmissoras forem obrigadas a recolher IBS e CBS tomando como referência a localização de cada um dos agentes

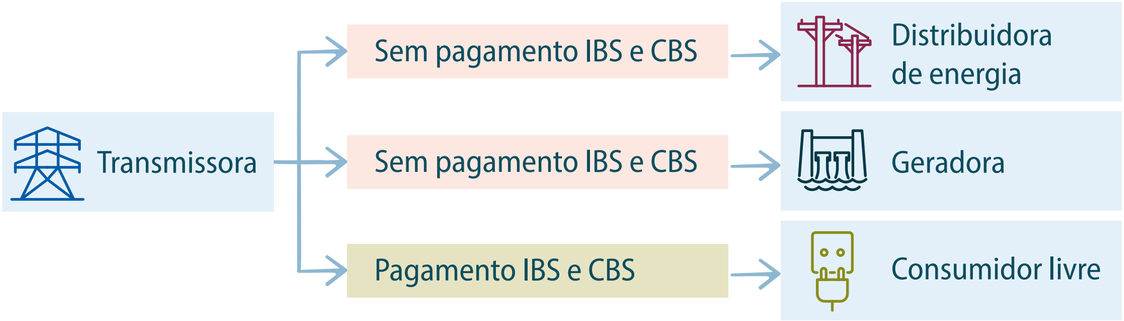
do mercado para os quais emitem nota fiscal.

Como os Estados e os Municípios terão autonomia para definir alíquotas do IBS, as transmissoras teriam a obrigação de conhecer a legislação de 27 Estados e de milhares de Municípios. Ora, se cada agente conectado à Rede Básica for considerado para definir o "destino", não seria possível recolher o IBS adequadamente sem saber o local do estabelecimento e a alíquota aplicável em cada Estado e Município correspondente. Haveria, potencialmente, um aumento significativo das complexidades de faturamento e custos de compliance fiscal para as transmissoras de energia elétrica.

Novamente, é positivo observar que o artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025 propicia, ao menos, uma mitigação desses efeitos prejudiciais. Isso porque o PLP nº 68, teve sua redação alterada no Senado Federal, corrigindo possíveis dúvidas interpretativas existentes na versão que havia sido aprovada na Câmara dos Deputados, em julho de 2024. Na versão definitiva da Lei Complementar nº 214/2025, haverá diferimento do recolhimento de IBS e CBS nos serviços de transmissão de energia, de modo que a transmissora procederá com o recolhimento somente quando prestar serviço para "consumidor conectado diretamente à rede básica de transmissão". Consequentemente, não haverá recolhimento de IBS e CBS quando houver faturamento para geradoras ou distribuidoras, o que, em números totais, representa a maior parte dos agentes indicados no AVC.

Ainda existirão centenas de consumidores conectados à Rede Básica para os quais a transmissora de energia deverá determinar o "local da operação" (estabelecimento matriz do adquirente). Todavia, essa tarefa certamente será mais simples do que identificar o estabelecimento matriz de milhares de agentes (geradoras, distribuidoras e consumidores).

Em termos práticos, as transmissoras deverão manter controle das alíquotas aplicáveis em cada localidade em que estabelecidos os consumidores livres indicados no AVC. Haverá, portanto, possibilidade de fiscalização por parte de diversas autoridades fiscais estaduais e municipais para determinar a regularidade do recolhimento de IBS e CBS, demandando atenção redobrada. Idealmente, a nosso ver, as transmissoras teriam sido agraciadas com o deslocamento da obrigação de recolher IBS e CBS para o próprio adquirente, em mecanismo semelhante ao que se observa atualmente na legislação de ICMS (Convênio ICMS 104/2018). No entanto, apesar da inclusão da atividade de transmissão nas hipóteses de diferimento, foi mantida nas transmissoras de energia a obrigação de pagar IBS e CBS.



A Reforma Tributária gera preocupação para concessionárias de serviço público em relação ao reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos. A Lei Complementar nº 214/2025 possui informações sobre o tema, gerando receio de sobreposição ou contrariedade quanto à disciplina contratual de cada concessão.

Reflexos da contabilidade das concessionárias de serviços públicos

Fugindo das principais discussões geralmente suscitadas até o momento, não nos ocuparemos de previsões particulares para certas concessões ou de questões expressamente endereçadas pela Emenda Constitucional no 132/2023, como a adoção de mecanismos de *cash-back* ou regime especial para bens de capital[3]. O ponto a ser abordado envolve a intersecção entre a Reforma Tributária e a disciplina contábil das concessões de serviços públicos. E o exemplo das transmissoras de energia será tomado como referência para aprofundamento do tema.

De forma simplificada, a Interpretação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis - ICPC 01, estabelece diretrizes para a contabilização de contratos de concessão, correspondendo à versão brasileira da norma internacional de contabilidade denominada IFRIC 12. Baseado em uma avaliação quanto à substância econômica desses contratos, a ICPC 01 identifica diferentes tipos de obrigações de performance que deverão ser observadas por uma concessionária. A identificação de cada uma dessas obrigações significa, em termos práticos, a atribuição de receitas específicas ao seu cumprimento. No caso de concessões precedidas de execução de obra pública, simplificadamente, é comum observar o registro de: ***(i)*** receitas de construção, relacionadas à implementação da infraestrutura da concessão, ***(ii)*** receitas de operação e manutenção, e ***(iii)*** receitas financeiras relacionadas à remuneração do capital empregado pela concessionária. A contrapartida de tais receitas poderá ser um ativo financeiro ou um ativo intangível, a depender das características específicas da concessão.

Não é oportuno detalhar essa disciplina contábil, sem dúvida, complexa. Basta ver que o registro contábil dessas receitas de construção está dissociado da emissão de documentos fiscais ou do efetivo recebimento de caixa pela concessionária. No caso de uma transmissora de energia, por exemplo, haverá registro significativo de receitas de construção durante a fase em que a infraestrutura de concessão é construída. No entanto, o recebimento em caixa ocorrerá apenas após a energização da linha de transmissão, quando se inicia a fase de operação. Nessa fase, a transmissora passará a emitir notas fiscais mês-a-mês, observando as orientações do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). Em termos da contabilidade societária, todavia, a transmissora não realizará novo registro de receitas nesse momento: haverá apenas realização do ativo formado anteriormente, quando as receitas de construção foram registradas.

Atualmente, a legislação de PIS e de COFINS toma a disciplina contábil como referência, mas estabelece ajustes a serem implementados. Em vez de tributar as receitas de construção no período em que são registradas na contabilidade, o artigo 56 da Lei nº 12.973/2014 determina a tributação "à medida do efetivo recebimento". Evita-se, assim, um descasamento temporal entre o registro contábil de receitas e o efetivo recebimento de caixa. Não se trata de mera opção do legislador por uma espécie

de "diferimento". Uma análise mais aprofundada revela que o legislador tributário deixou de lado a visão econômica indicada no ICPC 01, de modo a preservar as relações jurídicas subjacentes: apesar de registrar receitas de construção, as concessionárias de serviços públicos não são construtoras. Sua tributação, portanto, deve observar o tipo de atividade desenvolvida na concessionária, conforme definido no contrato de concessão.

Em outras palavras, para fins de PIS e de COFINS, a legislação preserva a tributação de "receitas" com base na remuneração efetivamente obtida pela concessionária, por exemplo, por meio da RAP, no caso das transmissoras, de tarifas, no caso de distribuidoras, ou de pedágios, no caso de administradoras de rodovias.

Desde o final de 2023, sabe-se que o PIS e a COFINS têm data marcada para serem extintos: em 2027, serão "substituídos" pela contribuição sobre bens e serviços – CBS. Qualquer um que tenha acompanhado a Reforma Tributária sabe que não se trata apenas de uma unificação de tributos ou mudança de nomenclatura: haverá a instituição de um tributo completamente diferente daqueles até então vigentes. Afinal, o fato gerador do PIS e da COFINS se traduz em "obter receita", enquanto a CBS será guiada por "realizar operações com bens e serviços". Logo, as soluções trazidas pela legislação atual para lidar com as particularidades contábeis das concessionárias não poderão ser simplesmente transpostas para as leis complementares que regulamentarão a CBS (e, por consequência, do IBS).

Isso não significa que a disciplina contábil das concessões não mereça atenção. Basta pensar que a CBS incidirá sobre "serviços". Ora, analisando a contabilidade de uma concessionária recém-iniciada (ainda na fase de construção), identificaremos diversas receitas de construção. Seria possível dizer que a concessionária está prestando um serviço de construção e deverá se submeter, de imediato, à CBS? Em outras palavras, o registro contábil de receita será relevante para determinar aspectos materiais (sobre o que incide) e temporais (quando incide) da CBS? Ou, então, será relevante o momento de emissão de documento fiscal

para lastrear a cobrança da remuneração devida à concessionária?

Como se observa, o problema identificado envolve, em primeiro plano, uma questão de timing. Considerar uma concessionária como prestadora de serviço de construção poderia antecipar a incidência da CBS para a fase de construção, de forma totalmente dissociada na disciplina jurídica do contrato de concessão. Porém, em um nível mais aprofundado de análise, haveria risco de uma dupla incidência de CBS. Afinal de contas, a concessionária continuará prestando os serviços abrangidos no objeto do contrato de concessão, provavelmente emitindo documentos fiscais para lastrear a cobrança direcionada, por exemplo, aos usuários do serviço público. Caberia outra incidência de CBS nesse momento? Parece óbvio afirmar que não.

Ocorre que, para a maior parte das concessionárias, não há previsão de regimes tributários diferenciados na Emenda Constitucional nº 132/2023. Em teoria, portanto, haveria o risco de que as particularidades enfrentadas pelas concessionárias não sejam adequadamente endereçadas.

O diagnóstico do problema foi dado. Nossa sugestão para resolvê-lo passaria pela indicação de previsões claras a respeito da tributação de bens e serviços fornecidos por concessionárias. Preferencialmente, haveria previsão na lei complementar afastando a relevância dos registros contábeis baseados na ICPC 01, ignorando que a concessionária registra receitas de concessão, a exemplo da legislação atual de PIS e de COFINS.

Seguindo dessa forma, a regulamentação da Reforma Tributária manteria um tratamento coerente: as concessionárias serão tributadas de acordo com a atividade que, da perspectiva jurídica, desenvolvem. Logo, o momento da tributação estará dissociado de registros contábeis, atentando-se para a efetiva cobrança da remuneração a que fazem jus (tarifas, preços públicos etc.). Parece ser o caminho lógico, inclusive para permitir o destaque do IBS e da CBS no documento fiscal emitido nesse momento, amparando a apropriação de créditos pelo adquirente, quando for o caso.

Apesar de não haver uma previsão expressa no sentido da sugestão acima, parece que a Lei Complementar nº 214/2025 não atribui muita relevância a elementos contábeis. Tanto é assim, como visto, que diversas previsões que se valeram da utilização de critérios contábeis procuraram ser significativamente abrangentes. É o caso, por exemplo, da exigência de incorporação de certos bens e serviços ao ativo imobilizado observada tanto no REIDI quanto no Regime de Bens de Capital. Em ambos os casos, previsões expressas flexibilizam essa exigência para abarcar também as situações em que há registro de "ativo de contrato, financeiro ou intangível".

A tentativa de simplificação do sistema tributário não pode ignorar particularidades enfrentadas por determinados setores ou modelos de negócios. A criação de regras gerais, aplicáveis de modo amplo a toda e qualquer situação, deixa de gerar simplificação quando as particularidades de determinado caso geram potenciais distorções, como aquelas apontadas neste artigo. Não se trata de criar diferenciação, mas de lidar com as diferenças – já existentes – de forma adequada.

Tomada de serviços de construção

O setor de serviços, de modo geral, sofrerá impactos significativos em decorrência da Reforma Tributária, especialmente em razão da equiparação da tributação de bens e serviços. Esse impacto é especialmente notável para os prestadores de serviços de construção. Afinal, as pessoas jurídicas construtoras estão, hoje, sujeitas ao regime cumulativo de PIS e de COFINS.

No contexto de IBS e de CBS, terão de lidar com uma sistemática marcada pela não cumulatividade, tornando a avaliação dos créditos a serem apropriados mandatório. Da perspectiva do ICMS, o efeito é em relação ao custo dos materiais empregados na obra, já que as construtoras não são consideradas como contribuintes. Indiretamente, a incidência do tributo estadual também repercute em relação ao ISS, especialmente em relação à delimitação da sua base de cálculo. Por conta desse aspecto, inclusive, esse tributo municipal é um dos principais componentes da matriz de risco da atividade. O lado positivo da experiência do ISS é o fato de as construtoras já estarem acostumadas ao critério do destino (tributo devido ao Município em que localizada a obra), igualmente aplicável no contexto do IBS e da CBS.

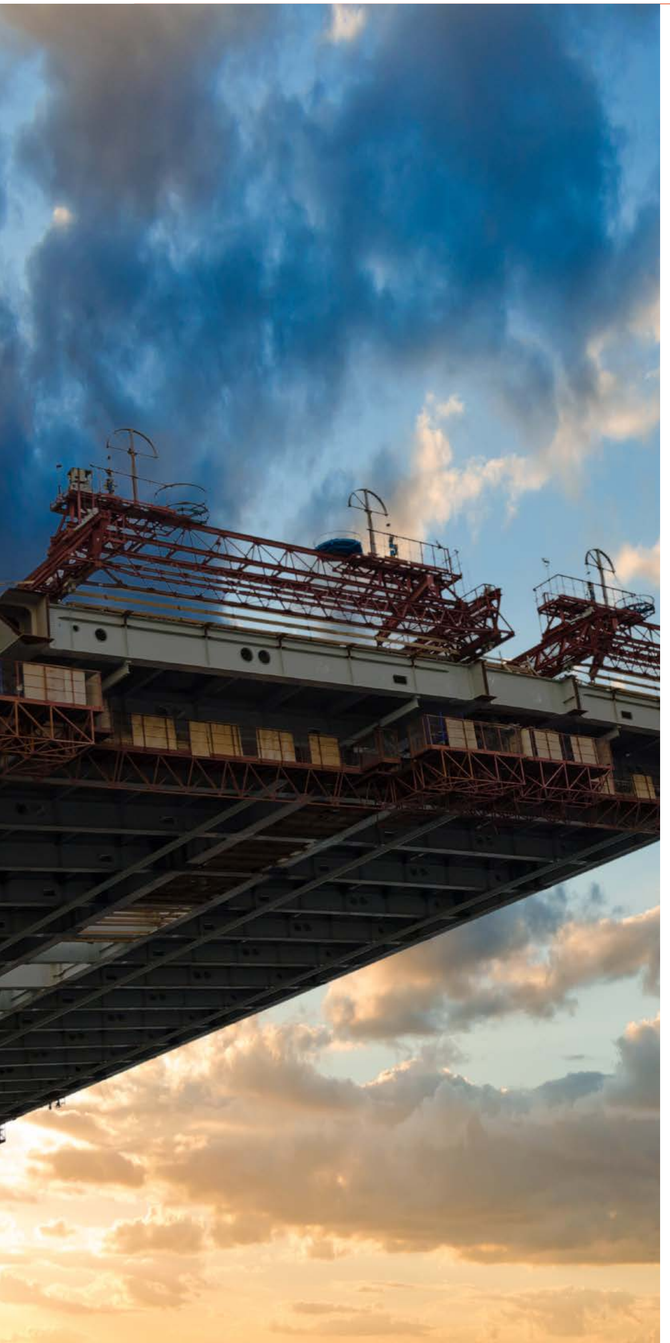
No entanto, há uma peculiaridade do ISS incidente na atividade de construção que tornou os tomadores desse serviço igualmente interessados. Objetivamente, a Lei Complementar nº 116/2023 estabelece hipótese de responsabilidade tributária do tomador do serviço, que deverá realizar a retenção do ISS devido sobre serviços de construção que lhe sejam prestados. Em razão disso, muitos questionamentos de autoridades fiscais municipais são voltados contra os tomadores dos serviços, posição ocupada, comumente, por geradoras, transmissoras e distribuidoras que precisam implementar usinas, subestações ou linhas.

Embora essa atribuição vise aumentar a eficiência na arrecadação e reduzir riscos de evasão fiscal, no caso da construção de linhas de transmissão de energia, ela impõe desafios operacionais e tributários excessivos às concessionárias tomadoras desses serviços.

Isso ocorre porque, dependendo da extensão das linhas de transmissão a serem construídas, as concessionárias precisam contratar serviços de construção civil em dezenas, ou até centenas, de municípios. Assim, devem observar prazos e procedimentos distintos para o recolhimento do ISS em cada município, bem como se atentar a previsões específicas sobre acréscimos moratórios, o que representa um grande desafio operacional.

A Reforma Tributária tem como uma de suas premissas a unificação das regras tributárias, evitando que o contribuinte precise lidar com regulamentos distintos de cada ente federativo quanto a multas e juros moratórios, além de facilitar o recolhimento dos tributos, o que pode ser observado pela instituição do recolhimento direto na liquidação financeira (*split payment*).

De todo modo, independentemente das otimizações destacadas acima, é importante ressaltar que a Lei Complementar nº 214/2025 não traz qualquer previsão que responsabilize especificamente o tomador de serviços



de construção pelo pagamento dos tributos incidentes sobre essas operações. Dessa forma, seguindo a regra geral, a responsabilidade pelo recolhimento do IBS e da CBS recai sobre o fornecedor dos serviços.

A Lei Complementar nº 214/2025 prevê, no entanto, uma opção que pode ser exercida pelos adquirentes de bens e serviços em geral, não só de construção civil, quanto ao pagamento do IBS e CBS sobre a operação caso o pagamento ao fornecedor seja efetuado por meio que não permita o *split payment*. Esse recolhimento pelo adquirente é pensado para assegurar que houve pagamento de IBS e de CBS, viabilizando a apropriação de créditos (condicionados, em regra, ao recolhimento efetivo na etapa anterior). Importante reiterar que a eventual aplicação concreta de mecanismos de retenção (recolhimento pelo adquirente) ou de recolhimento na liquidação financeira (*split payment*) não seria, em princípio, voltado especificamente para atividade de construção.

Ainda que haja introdução desses mecanismos, é possível que geradoras, transmissoras e distribuidoras contratantes de serviços de construção não tenham de realizar qualquer tipo de retenção ou recolhimento. Afinal, a obtenção do REIDI, na medida em que aplicável aos serviços empregados na obra de infraestrutura, poderá atrair a suspensão da incidência de IBS e de CBS (posteriormente convertida em alíquota zero). Ou seja, sob a perspectiva dos serviços de construção tomados por empresas do setor elétrico, a Reforma Tributária permite uma simplificação de procedimentos e, se tudo correr bem, do contencioso que é atualmente travado com certas municipalidades.

Para além disso, vale também pontuar que os serviços de construção estão sujeitos a um regime diferenciado de IBS e de CBS que poderá diminuir as alíquotas aplicáveis. Ou seja, ainda que não haja obtenção do REIDI em determinada circunstância, o custo tributário adicional que decorrerá da Reforma Tributária não poderá ser encarado como a diferença entre as alíquotas nominais de PIS e COFINS (3,65%) e ISS (até 5%), de um lado, e de IBS e CBS (aproximadamente 28%), de outro.

Objetivamente, os "serviços de construção civil" estão sujeitos ao regime diferenciado de tributação de operações com bens imóveis (artigo 252, inciso V). Nesse caso, o fato gerador do IBS e da CBS ocorre no momento de fornecimento do serviço (artigo 254, inciso V) e a base de cálculo corresponderá ao valor "da operação nos serviços de construção civil" (artigo 255, inciso V). A alíquota aplicável corresponderá a 50% das alíquotas-padrão. Ou seja, sendo a alíquota padrão combinada de 28%, serviços de construção civil estariam sujeitos a uma alíquota de 14%.

Esse é apenas um resumo para ilustrar efeitos indiretos da Reforma Tributária em relação a empresas do setor elétrico. Naturalmente, a tributação de serviços de construção civil possui outras peculiaridades, especialmente no que se refere à apropriação de créditos e às etapas do período de transição. Qualquer tomador de serviços dessa natureza precisará compreender esses aspectos em detalhes, de modo a antecipar os reflexos em relação aos preços praticados, ajustes contratuais e formas de creditamento.

Impactos para a distribuição

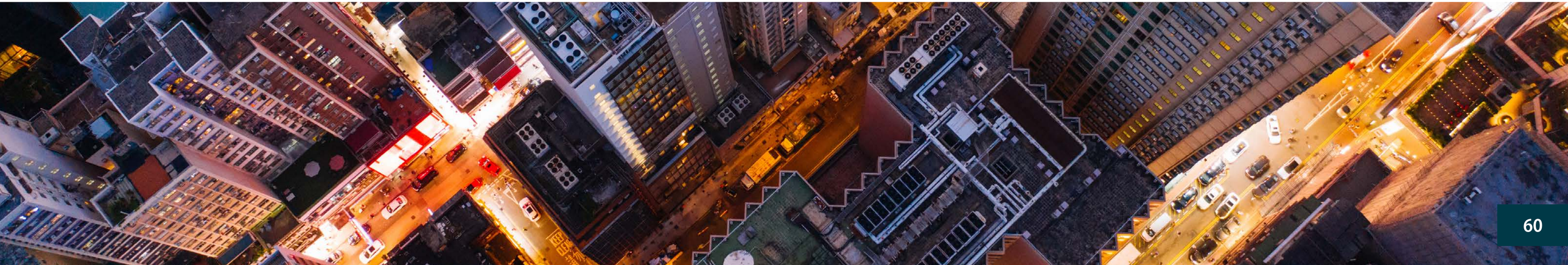
Aplicação prática da regra de diferimento

Como já visto, o artigo 28, inciso I, da Lei Complementar nº 214/2025 determina que o recolhimento de IBS e CBS nas operações com energia elétrica ou direitos a ela relacionados ocorrerá exclusivamente "pela distribuidora de energia elétrica, caso ocorra a venda para adquirente atendido no ambiente de contratação regulada".

Em outras palavras, as distribuidoras realizarão aquisições de energia sem que haja recolhimento de IBS e CBS por parte dos fornecedores. Afinal, a distribuidora representará o elo final antes do fornecimento para o consumidor cativo (que efetivamente consumirá a energia). Essa situação já é observada, em relação a diversas legislações estaduais, para fins do ICMS. No caso de PIS e de COFINS, haverá uma mudança significativa em relação aos parâmetros atualmente observados, com reflexos para discussões envolvendo, por exemplo, estorno de créditos em razão de perdas não técnicas.

Antes de tratar dessas questões, vale notar que o artigo 28 não trata expressamente dos casos em que a distribuidora promove a cobrança em face de consumidor livre exclusivamente de encargos de uso do sistema de distribuição. Conforme será aprofundado, entendemos que tais cobranças também estarão sujeitas à incidência de IBS e de CBS. Em relação ao momento em que o recolhimento deverá ocorrer, pode haver dúvida se esses encargos estariam abrangidos pela referência do artigo 28 aos "direitos relativos à energia". Caso não seja possível assegurar sua aplicação, parece defensável que o recolhimento deverá ser vinculado ao momento de ocorrência do fato gerador, observando a regra geral do artigo 10. Objetivamente, significa que o IBS e a CBS incidentes sobre encargos de uso de sistema de distribuição cobrados isoladamente de consumidores livres deveria ocorrer "no momento em que o pagamento se tornar devido".

Em termos práticos, esse momento coincidirá com uma cobrança voltada a um consumidor. Ou seja, ainda que os fundamentos legais sejam distintos, o momento da tributação será semelhante ao que estipula o artigo 28, inciso I, da Lei Complementar nº 214/2025 para as situações envolvendo um consumidor cativo.



Base de cálculo: encargos setoriais e COSIP

Como mencionado, a descrição a base de cálculo do IBS e da CBS, assim como as hipóteses de incidência, é bastante ampla. Abrange todo o valor da operação, inclusive o "valor do transporte cobrado como parte do valor da operação" (artigo 12, parágrafo 1º, inciso IV), "tributos e preços públicos, inclusive tarifas, incidentes sobre a operação ou suportados pelo fornecedor" (artigo 12, parágrafo 1º, inciso V) e "demais importâncias cobradas ou recebidas como parte do valor da operação, inclusive seguros e taxas" (artigo 12, parágrafo 1º, inciso VI). Essa abrangência, a nosso ver, significa a tributação de todos os valores cobrados pela distribuidora de energia junto aos consumidores. Isto é, a base de cálculo não estará limitada à tarifa de energia – TE, abrangendo também, e como exemplo, a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição – TUSD.

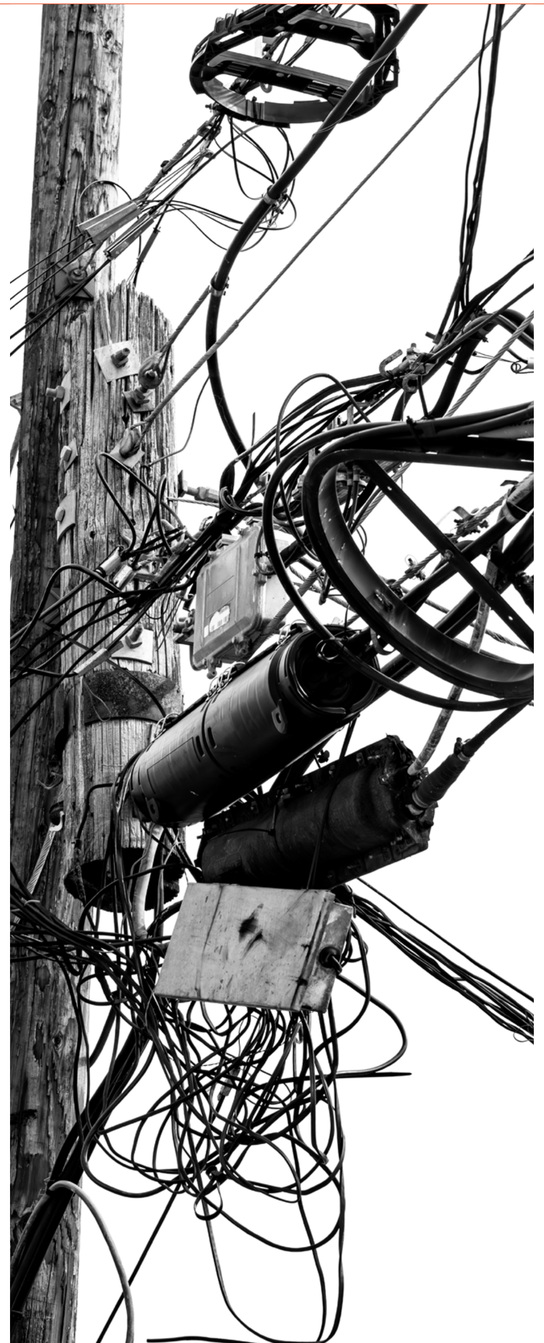
Durante a tramitação do PLP nº 68, houve tentativa de restringir a base de cálculo no caso específico de operações envolvendo a prestação de serviços públicos. Por exemplo, a Emenda nº 80, apresentada pelo Senador Eduardo Gomes (PL/TO), estabelecia que "encargos setoriais que não correspondam ao preço do bem ou serviço" não seriam considerados na composição da base de cálculo. Na justificativa, havia a indicação específica de (i) que encargos setoriais não estariam relacionados ao fornecimento de energia em si, (ii) que haveria risco de majoração dos custos da atividade e (iii) que IBS e CBS deveriam incidir apenas sobre o "custo efetivo da compra da energia comercializada".

Não é o caso de avaliar a correção, ou não, dessas justificativas. Basta ver que a sugestão de mudança não foi acatada, de modo que a Lei Complementar nº 214/2025 não veicula qualquer previsão permitindo a retirada de encargos setoriais da base de cálculo do IBS e da CBS que serão devidos sobre operações com energia elétrica.

Não se trata de falta de previsão sobre não incidência. Pelo contrário, existe dispositivo legal na Lei Complementar nº 2014/2025 que trata expressamente da incidência de IBS e de CBS sobre encargos cobrados pela distribuidora. Como mencionado, o artigo 28, parágrafos 3º e 4º, estabelece regras específicas sobre a base de cálculo em operações envolvendo o Sistema de Compensação de Energia Elétrica. Ao estabelecer que a energia injetada pela unidade consumidora demandará ajuste em relação aos valores de IBS e CBS devidos pela distribuidora, há ressalva expressa de que a exclusão na base de cálculo não alcança a energia reativa, a demanda de potência, os encargos de conexão ou uso do sistema de distribuição, aos componentes tarifárias não associadas ao custo da energia e a quaisquer outros valores cobrados pela distribuidora. Ou seja, encargos de conexão ou uso do sistema de distribuição compõem a base de cálculo do IBS e da CBS. Essa conclusão é compatível com a regra geral de definição da base de cálculo desses tributos (artigo 12), como mencionado acima.

Por outro lado, existe um esclarecimento importante da Lei Complementar nº 214/2025 a respeito da base de cálculo que deverá ser considerada pelas distribuidoras de energia elétrica. Conforme o artigo 12, parágrafo 2º, inciso VI, não integra a base de cálculo de IBS e de CBS a contribuição para custeio de iluminação pública – COSIP, prevista no artigo 149-A da Constituição Federal.

Um esclarecimento acerca da questão era relevante considerando a autorização constitucional para que a COSIP seja cobrada na própria "fatura de consumo de energia elétrica" (artigo 149-A, parágrafo único). Obviamente, trata-se de uma obrigação acessória atribuída à distribuidora de energia, enquanto mero agente arrecadador, em benefício da comodidade das autoridades fiscais municipais. Submeter o montante relativo à COSIP (que não é nem direta nem indiretamente relacionado ao fornecimento de energia elétrica) pela distribuidora,ao IBS e à CBS, efetivamente subverteria o propósito desses tributos. A Lei Complementar nº 214/2025 acerta ao evitar discussões sobre o tema, sendo absolutamente clara quanto à não tributação da COSIP pelo IBS e pela CBS.



Perdas não técnicas de energia elétrica

Durante a tramitação do PLP nº 68, uma discussão relevante para as distribuidoras de energia elétrica em razão das mudanças decorrentes da Reforma da Tributação do Consumo envolvia as perdas não técnicas de energia. Antecipando os pontos a serem tratados a seguir, procuraremos explicar ***(i)*** o que são as perdas não técnicas ***(ii)***, qual a controvérsia atual envolvendo PIS e COFINS, ***(iii)*** a importância de evitar essa discussão no contexto em que IBS e CBS passem a ser exigidos e ***(iv)*** a forma como a Lei Complementar nº 214/2025 efetivamente evita que essa discussão se instaure.

Compreendendo as perdas não técnicas

Embora comumente associadas a furtos ou "gatos", as perdas não técnicas apresentam maior complexidade. Essa espécie de perda não possui causas específicas ou passíveis de determinação exata. Isso porque representam uma diferença, um montante residual. Na regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, as perdas não técnicas são a diferença entre as perdas totais de energia elétrica e as perdas definidas como "técnicas". As perdas técnicas, essas sim, são específicas, na medida em que decorrem de percentuais definidos pela ANEEL para refletir a dissipação da energia por fatores físicos (conversão da eletricidade em calor, por exemplo).

Devido a esses fatores físicos, é impossível que toda a energia elétrica injetada no sistema de distribuição (medida em MWh) efetivamente chegue nos pontos de consumo. Ocorre, portanto, uma "perda" entre o montante injetado e o montante que é efetivamente faturado pela distribuidora junto aos consumidores. No entanto, essa diferença não é explicada apenas por fatores físicos inerentes ao "transporte" de energia. A parcela que excede a perda não técnica é, então, denominada perda não técnica, recebendo um tratamento regulatório específico. Suas causas, como mencionado, são diversas: podem decorrer de furtos, mas também podem ser atribuídas a erros de me-

dição ou erros de faturamento, todas situações em que houve fornecimento de energia, sem que a distribuidora, no entanto, realizasse a cobrança correspondente.

Por certo, as perdas não técnicas não são desejáveis. Ainda assim, representam uma realidade imposta por características socioeconômicas e mesmo culturais de nosso país. Não é o caso de detalhá-las. Basta ver que a regulamentação prevê um tratamento detalhado a seu respeito, sendo importante notar a definição de percentuais regulatórios de perdas não técnicas que são repassadas na tarifa de energia elétrica, paga por todos os consumidores. As distribuidoras de energia devem adotar medidas para combater as perdas não técnicas para adequá-las a esse referencial regulatório. De outra forma, acabam por suportar o ônus decorrente dessas perdas.

Estorno de créditos de PIS/COFINS relacionado às perdas não técnicas

Para este breve texto, esses comentários simplificados sobre a disciplina regulatória das perdas não técnicas são suficientes. Cabe, agora, detalhar qual a consequência tributária que nos interessa neste momento. Afinal, as perdas não técnicas geram discussões tributárias sobre a sua dedutibilidade na apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL[4]. Todavia, o que nos interessa é o reflexo para fins de PIS e COFINS.

No ambiente de contratação regulado, as distribuidoras de energia realizam a aquisição e a revenda de energia elétrica, devendo assegurar quantidade suficiente para fazer frente ao consumo dos usuários, ainda que parte do montante adquirido venha a ser pedido em razão das perdas detalhadas acima. Ainda assim, toda a energia adquirida para revenda permite a apropriação de créditos de PIS e de COFINS para a distribuidora sujeita ao regime de não cumulatividade. Historicamente, a apropriação desses créditos foi realizada sem qualquer diferenciação em relação às perdas, fossem elas técnicas ou não técnicas, contando, inclusive.

A partir de 2016, no entanto, a Solução de Consulta Interna COSIT no 17 marcou mudança no entendimento das autoridades fiscais, que passaram a exigir estorno dos créditos de PIS e de COFINS em relação à parcela da energia adquirida objeto de perdas não técnicas. O fundamento utilizado pelas autoridades fiscais é o parágrafo 13º do artigo 3º da Lei nº 10.833/2003, segundo o qual deve ser realizado do estorno de créditos no caso de os bens que geraram o crédito serem "furtados ou roubados, inutilizados ou deteriorados, destruídos em sinistro".

Nesse novo cenário, diversas distribuidoras de energia elétrica passaram a ser autuadas pela Receita Federal, com glosa de créditos e exigência de PIS e COFINS supostamente recolhidos a menor. Diversas dessas autuações seguem discutidas no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF ou perante o Poder Judiciário.

Existem diversos argumentos para sustentar a inaplicabilidade desse dispositivo legal, tais como a existência de repasse das perdas não técnicas (aumentando as receitas passíveis de tributação) ou o fato de essas perdas não estarem limitadas às situações indicadas aci-

ma (ou seja, a norma correspondente não seria plenamente aplicável às perdas não técnicas). No entanto, diversas distribuidoras, após uma primeira leva de autuações, passaram a realizar estornos de créditos de PIS e COFINS em relação às perdas não técnicas antes de novos questionamentos.

Teriam as distribuidoras concordado com o entendimento da Receita Federal? A nosso ver, não é uma questão de concordância, mas de buscar uma solução alinhada minimamente à lógica econômica. Como mencionado, perdas não técnicas regulatórias são repassadas na tarifa de energia, ou seja, quem arca com o ônus dessas perdas são os consumidores. Esse não é o único repasse tarifário admitido pela regulamentação da atividade de distribuição. Considerando a classificação como "tributo indireto", o PIS e COFINS pagos pelas distribuidoras de energia também são objeto de repasse, sendo suportados pelos consumidores. Trata-se de prática assegurada em contratos de concessão, de modo geral, e que foi validada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao analisar o Tema Repetitivo no 428.

No caso das distribuidoras de energia, o repasse do PIS e COFINS é homologado pela ANEEL a partir de cálculos da alíquota efetiva das contribuições pagas pela concessionária. Negar a apropriação de um crédito ou exigir o seu estorno significa aumento dessa alíquota efetiva. Logo, há um aumento em relação ao repasse de PIS e COFINS e, por consequência, um aumento do custo da energia elétrica arcada pelos consumidores cativos. Em outras palavras, um entendimento da Receita Federal questionável sobre a tributação das perdas não técnicas acaba encarecendo a energia elétrica no Brasil.

As perdas não técnicas na Reforma Tributária

Esse é o cenário já observado atualmente, mas a Reforma da Tributação do Consumo criou um risco de que esse custo venha a ser novamente aumentado. Como bem se sabe, PIS e a COFINS, em conjunto com outros tributos, serão substituídos pelo IBS e pela CBS. Embora atribuídos à competência de diferentes entes (Estados/municípios e União, respectivamente), IBS e CBS compartilharão fatos geradores, bases de cálculo, além de regras de não cumulatividade e apropriação de créditos.

Daí a preocupação de notar, no artigo 28, parágrafo 7º, da versão original do PLP nº 68, previsão muito semelhante àquela observada na legislação atual de PIS e COFINS: o contribuinte deve estornar os créditos de IBS e CBS "caso o bem adquirido venha a perecer, deteriorar-se ou ser objeto de roubo, furto ou extravio". Essa preocupação não está relacionada ao conteúdo dessa previsão, tomado isoladamente. Isso porque a exigência de estorno busca refletir uma quebra na cadeia comercial: um bem adquirido em uma operação tributada que venha a ser furtado não será mais objeto de uma posterior revenda, assim como também poderá mais ser empregado na produção de outro bem ou na prestação de um serviço. Para aquele bem furtado, não haverá uma etapa subsequente passível de tributação, o que justificaria o estorno de créditos.

A preocupação existe porque previsão semelhante vem sendo, como visto, empregada pela Receita Federal para estornar créditos de PIS e COFINS em decorrência de perdas não técnicas de energia. Mantendo esse racional no contexto de implementação da Reforma, não só a Receita Federal, em relação à CBS, como Fiscos estaduais e municipais passarão a exigir estorno semelhante em relação ao IBS.

E por que essa perspectiva gera preocupações adicionais? Ora, sem a manutenção de créditos em relação a toda a energia adquirida, as alíquotas efetivas de IBS e CBS apuradas pelas distribuidoras serão elevadas, implicando do aumento do custo da energia suportado pelos consumidores. No regime não cumulativo, PIS e COFINS possuem uma alíquota combinada de 9,25%. Por outro lado, a expectativa é de que as alíquotas de referência de IBS e CBS totalizem 28%.

Ainda que os efeitos da Reforma Tributária na composição do preço da energia praticado para consumidores cativos sejam influenciados por diversos outros fatores, há um receio justo de que a reprodução acrítica de previsões extraídas da legislação do PIS e da COFINS, associado ao entendimento hoje adotado pela

Receita Federal para as perdas não técnicas, gerem efeitos extremamente prejudiciais.

Efeitos práticos do artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025

Durante a tramitação do PLP nº 68, foi aventada uma solução simples que evita o prolongamento das discussões sobre perdas não técnicas próprias ao PIS e à COFINS para um cenário de adoção de IBS e CBS, assim como alivia, por consequência, eventuais aumentos na tarifa de energia elétrica. Objetivamente, bastaria que o PLP nº 68 afaste expressamente a exigência de estorno de créditos nos casos envolvendo perdas não técnicas.

A rigor, esse seria apenas um esclarecimento, uma vez que a natureza multicausal das perdas não técnicas já não está abrangida integralmente por todas as hipóteses indicadas naquele dispositivo. Além disso, o fato de as perdas não técnicas regulatórias serem repassadas na tarifa de energia indica que, mesmo no caso de furto, não houve interrupção da cadeia comercial. Em virtude de previsões contratuais e do arcabouço regulatório, o custo incorrido na aquisição da energia contínua gerando obtenção de receita, via repasse tarifário. Nessa situação específica, não parece lógico exigir estorno de crédito. No entanto, considerando o posicionamento da Receita Federal, não é possível se contentar com a lógica: é preciso previsão expressa sobre as perdas não técnicas.

Aquele que consultar a versão definitiva da Lei Complementar nº 214/2025 observará que o artigo 28, parágrafo 7o, da versão original do PLP nº 68 corresponde ao seu artigo 47, parágrafo 6º. Ou seja, assim como na legislação de PIS e COFINS, haverá a exigência de "estornar o crédito apropriado caso o bem adquirido venha a perecer, deteriorar-se ou ser objeto de roubo, furto ou extravio". Além disso, não existe qualquer exceção relacionada às perdas não técnicas.

Apesar disso, entendemos que a controvérsia sobre estorno de créditos não continuará existindo sob a vigência do IBS e da CBS. Como já tivemos a oportunidade de destacar, existiam diversas alternativas para solucionar o problema, sendo que a criação de mecanismos de diferimento em operações com energia também poderia alcançar resultados satisfatórios. E é justamente isso que o artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025 assegura.

Isso porque o diferimento descrito acima não tem apenas uma função simplificadora. Existe correção de distorções tributárias atualmente observadas, por exemplo, na legislação de PIS e de COFINS. O caso das perdas não técnicas é uma demonstração disso: como não haverá recolhimento de IBS e de CBS nas vendas de energia para uma distribuidora (já que não estão destinadas ao consumo), não haverá apropriação de créditos em relação a essa aquisição. Logo, ainda que parcela dessa energia seja perdida, não haveria estorno de crédito sob a alegação de que houve "furto". Afinal, não houve apropriação de crédito; logo, não cabe cogitar estorno. Em vez de preservar discussões sobre manutenção de créditos, a Lei Complementar nº 214/2025 resolve o problema antes que sequer exista um creditamento a ser discutido.

Sem incidência de IBS e de CBS nas vendas realizadas para a distribuidora de energia, espera-se diminuição do valor total desembolsado pela distribuidora perante geradoras, por exemplo. Logo, a distribuidora "paga" menos para adquirir a energia, considerando a supressão de PIS e de COFINS e o diferimento de IBS e CBS. A venda posterior dessa energia para os consumidores é integralmente tributada pelo IBS e CBS, sem abatimento de créditos relacionados à própria energia, mas apenas os demais créditos gerais apropriados na atividade da distribuidora. Ainda assim, o efeito é benéfico para os consumidores de energia quando comparado ao cenário atual, na medida em que os créditos atualmente glosados de PIS e de COFINS impactam a alíquota efetiva considerada para fins de repasse tarifário.

No limite, portanto, o diferimento tem potencial de contribuir positivamente para reduzir a alíquota efetiva de tributos sob o consumo que oneram a energia elétrica, propiciando, inclusive, a redução de tarifas cobradas contra os consumidores cativos.

Cash-back

Uma das principais inovações propostas pela Reforma Tributária do Consumo consiste no mecanismo do *cash-back*, que permitirá a devolução de valores pagos a título de IBS e de CBS por famílias de baixa renda.

O mecanismo do *cash-back* tem como objetivo reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro atual. A maior parte da arrecadação tributária tem origem na tributação sobre o consumo, realizada por meio dos tributos indiretos. Ocorre que as alíquotas dos tributos indiretos são uniformes para todos os contribuintes, ou seja, aplicam-se da mesma forma independentemente da situação econômica e da capacidade contributiva de cada um.

Assim, produtos considerados como "essenciais", ou mesmo os destinados às classes de menor renda, como itens da cesta básica e a energia elétrica, ao receberem benefício tributário, acabam favorecendo igualmente todos os contribuintes. Como resultado, tanto um contribuinte cuja remuneração corresponda a um salário-mínimo quanto outro que receba salário de R$ 100.000,00 mensais pagarão a mesma alíquota, ainda que reduzida, ao adquirir um produto integrante da cesta básica ou consumir energia elétrica.

A fim de promover maior equidade na tributação sobre o consumo, a Reforma Tributária propõe que parte do IBS e da CBS pagos por contribuintes de baixa renda seja devolvido a eles. Dessa forma, o "benefício fiscal" seria destinado apenas aos contribuintes em situação econômica mais vulnerável.

O artigo 113 da Lei Complementar n° 214/2025 estabelece que o *cash-back* será destinado ao responsável de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ("CadÚnico"), que possua renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo nacional, seja residente em território brasileiro e possua inscrição em situação regular no CPF.

A competência para normatizar, coordenar, controlar e supervisionar a execução do *cash-back*, assim como definir os procedimentos para cálculo do montante e a sistemática de pagamento dos valores devolvidos, foi atribuída à RFB no caso da CBS, e ao Comitê Gestor no caso do IBS, conforme artigos 114 e 115 da Lei Complementar n° 214/2025. Esses órgãos também são responsáveis por definir o período de apuração da devolução dos valores de IBS e de CBS, o calendário e a periodicidade de seu pagamento, entre outros aspectos. A Lei Complementar n° 214/2025 estabelece, contudo, que o prazo para utilização das devoluções não poderá exceder 24 meses.

Em relação ao momento da devolução dos valores de IBS e de CBS, o *caput* do artigo 116 da Lei Complementar n° 214/2025 estabelece que o momento de devolução dos tributos será definido em regulamento. O parágrafo 1° do artigo 116 apresenta previsão específica para fornecimento domiciliar de energia elétrica, operações com água, esgoto, gás canalizado e fornecimento de serviços de telecomunicações. Para essas operações, as devoluções devem ser concedidas no momento da cobrança. Já o parágrafo 2° prevê que a devolução deve ser realizada, preferencialmente, no momento da cobrança nos casos de fornecimento de bens ou de serviços sujeitos à cobrança com periodicidade fixa.

Embora a Lei Complementar n° 214/2025 atribua à RFB e ao Comitê Gestor a competência por regular o *cash-back*, os parágrafos 3o e 4° de seu artigo 115 estabelecem limites ao momento do pagamento. A disponibilização dos valores para o agente financeiro deverá ocorrer em até 15 dias após a apuração. Já o agente financeiro deverá transferir os valores às famí-

lias destinatárias em até 10 dias. Dessa forma, o limite máximo para que a família recupere os valores pagos a título de IBS e de CBS permitido pela Lei Complementar n° 214/2025 é de 25 dias.

Sistemática simples:

No caso específico de operações com energia elétrica, a Emenda Constitucional no 132/2023 previu que deve haver *cash-back* nas operações de "fornecimento de energia elétrica" ao consumidor de baixa renda, e permite que a lei complementar determine que o *cash-back* seja calculado e concedido no momento da cobrança da operação.

A Lei Complementar n° 214/2025 reflete essa permissão indicada pelo texto constitucional. Ou seja, ao prever que a devolução será feita no momento da cobrança da operação, entende-se que o cash-back funcionará como um "desconto" na própria conta de energia elétrica.

Essa previsão é especialmente importante, por reduzir as chances de inadimplência dos consumidores de baixa renda. Explica-se: atualmente, a tributação do consumo residencial de energia elétrica depende do montante consumido na maioria dos Estados.

A título exemplificativo, o Estado de São Paulo adota as seguintes alíquotas:

Consumo mensal	Alíquotas
Até 90 KWh	Isenção
Entre 90 e 200 KWh	12%
Acima de 200KWh	25%

Nesse sentido, muitas famílias domiciliadas em São Paulo não pagam ICMS em sua conta de energia elétrica atualmente. Com a Reforma Tributária, entretanto, haverá incidência de IBS e de CBS sobre o consumo de energia elétrica, sem previsão de isenção ou de alíquota-zero, de modo a tornar a conta de energia elétrica mais cara.

Vale notar que, mesmo que haja previsão de *cash-back*, ele não será integral. O artigo 118 da Lei Complementar n° 214/2025 prevê que 100% da CBS e 20% do IBS deverão ser objeto de devolução nos casos de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, entre outros, com possibilidade de aumento do percentual relativo ao IBS pelos Estados e Municípios. Dessa forma, o contribuinte que adquire energia elétrica ainda precisará arcar com 80% da alíquota do IBS, de modo a encarecer a conta de energia elétrica.

Além de aumentar o valor da conta de energia elétrica, o que por si só pode elevar o índice de inadimplência, o momento da devolução do *cash-back* é um fator crucial. Caso a devolução dos valores de IBS e CBS ocorra com descompasso temporal, ou seja, algum tempo após o pagamento da conta de energia elétrica, a possibilidade de inadimplência entre famílias de baixa renda pode aumentar.

Ora, considerando que a classe beneficiária do *cash-back* é composta por famílias de baixa renda, qualquer aumento no valor da conta de energia elétrica, ainda que sensível, pode comprometer o orçamento familiar e gerar inadimplência. Dessa forma, entendemos que a devolução do tributo deve ocorrer de forma simultânea à cobrança, ou seja, no exato momento em que os tributos são cobrados, o valor já deve ser devolvido. Em outras palavras, o *cash-back* deve funcionar como "desconto" diretamente na conta de energia elétrica do consumidor de baixa renda, evitando impacto financeiro, conforme previsto na Lei Complementar n° 214/2025.

Tributação de cooperativas

Uma das diretrizes da Emenda Constitucional nº 132/2023 era que a lei complementar estabelecesse um tratamento tributário adequado aos atos cooperativos à luz dos novos tributos (vide artigo 146, inciso III, alínea 'c' da Constituição Federal). Assim, torna-se relevante analisar como o tema foi abordado na Lei Complementar nº 214/2025, especialmente considerando a importância das Cooperativas de Eletrificação Rural, que viabilizam a eletrificação de áreas rurais remotas, que não são atendidas pelas distribuidoras.

É possível constatar que o tema das cooperativas foi abordado na Lei Complementar nº 214/2025, notadamente em incisos do artigo 6º e nos artigos 271 e 272. Importante notar que essas previsões representam uma disciplina geral, não sendo especificas para as cooperativas que atuam no Setor Elétrico.

Os incisos VI e XI do artigo 6º são bastante relevantes, pois preveem expressamente a <u>não</u>

incidência de IBS e CBS os repasses da cooperativa aos associados, com exceção da transmissão de bens cuja aquisição tenham permitido a apropriação de créditos pelo contribuinte prevista artigo 5º, inciso III da Lei Complementar.

O artigo 271 estabelece a opção por um regime específico de IBS e CBS, no qual os atos cooperativos, isto é, as operações entre a cooperativa e seus associados, ficariam sujeitos à **alíquota zero.**

Embora essa medida, à primeira vista, pareça beneficiar as cooperativas, é importante levar em consideração que a Lei nº 5.764/1971 já previa que **os atos cooperativos não configuram operação de mercado.**

Assim, a previsão de alíquota zero sobre os atos cooperativos revela-se contraditória no ordenamento jurídico, pois esses atos, por definição, não deveriam configurar fato gerador dos tributos vigentes nem dos instituídos pela Reforma Tributária.

Entretanto, embora a legislação preveja que os atos cooperativos não configuram operações de mercado, alguns estados — como Rio de Janeiro e Espírito Santo — e municípios, como Maceió, têm buscado a arrecadação de impostos sobre tais atos.

Dessa forma, a possibilidade de optar por regime que estabelece alíquota zero sobre os atos cooperativos, por um lado, confere **maior segurança** para o exercício desses atos. Afinal, a definição ampla da hipótese de incidência do IBS e da CBS propiciaria a tributação de praticamente qualquer operação com bens e serviços, inclusive no caso em que realizada de forma não onerosa ou por valor inferior ao de mercado entre "partes relacionadas".

Contudo, alguns pontos devem ser observados:

- **Necessidade de exercício da opção:** Para que os atos cooperativos sejam beneficiados pela alíquota zero, é imprescindível que essa opção seja efetivamente exercida, conforme os termos que serão estabelecidos em regulamento.

- **Limitação do benefício:** A Lei Complementar nº 214/2025 restringe a aplicação da alíquota zero ao fornecimento de bens e serviços pela cooperativa para **associados enquadrados no regime regular** do IBS e da CBS. Dessa forma, o fornecimento para associados submetidos ao Simples Nacional ou que não sejam contribuintes deverá ser tributado.

Um aspecto positivo da Reforma Tributária para as cooperativas é a previsão do artigo 272, que permite ao associado transferir créditos decorrentes de operações antecedentes para a cooperativa.

Além disso, merece elogio a ampliação da não-cumulatividade, pois, atualmente, as sociedades cooperativas são obrigadas a adotar o regime cumulativo de PIS e COFINS, com exceção apenas das cooperativas de produção agropecuária e de consumo. Essa distinção não aparece na Lei Complementar nº 214/2025, que, como se sabe, tinha como uma das maiores preocupações, desde a origem, a otimização da não cumulatividade.

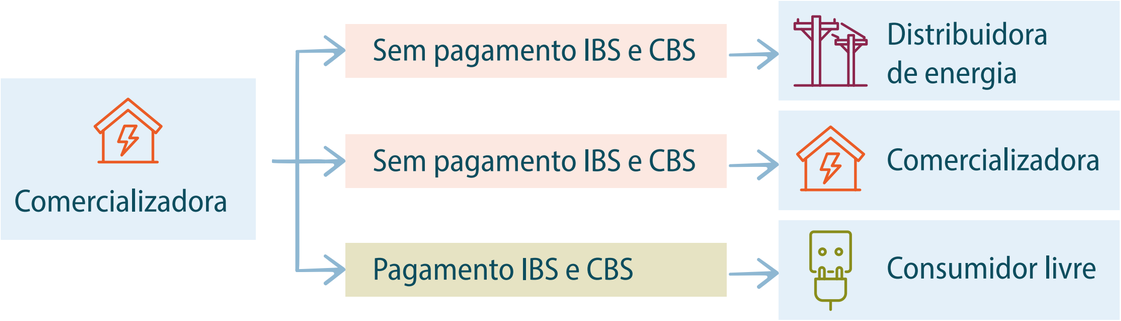
Diante dessas considerações, é possível notar que a Lei Complementar nº 214/2025 trouxe avanços importantes para a tributação das cooperativas. No caso de cooperativas de eletrificação, todavia, o fato de muitos cooperados não serem contribuintes de IBS e de CBS impedirá a aplicação da hipótese de alíquota zero descrita acima.

Impactos para a comercialização

Aplicação prática da regra de diferimento

Todos os comentários apresentados anteriormente ao artigo 28, inciso II, da Lei Complementar nº 214/2025 são plenamente aplicáveis para a atividade desenvolvida pelas comercializadoras de energia elétrica que vendem energia para consumidores livres. Em outras palavras, a obrigação de recolher, ou não, IBS e CBS será orientada *(i)* pelo destino da energia comercializada, e *(ii)* pela condição do adquirente como contribuinte sujeito ao regime regular desses tributos.

Importante notar que os dispositivos legais aplicáveis não distinguem a atuação de comercializadores atacadistas e varejistas. Havendo fornecimento para consumidores livres, é o caso de aplicar o inciso II do artigo 28. Por outro lado, a hipótese de fornecimento para consumidores cativos está disciplinado pelo inciso I, que, como visto, estabelece o pagamento de IBS e de CBS apenas quando a distribuidora de energia promover "venda para adquirente atendido no ambiente de contratação regulada".



Mercado de Curto Prazo

Como tivemos a oportunidade de destacar em diversas oportunidades ao longo de 2024, uma Reforma Tributária que pretende alterar toda a estrutura da tributação do consumo, desenvolvida ao longo de décadas, enfrentará um desafio inerente à magnitude dessa pretensão: lidar com as inúmeras exceções e regras especiais existentes. A multiplicidade dessas situações específicas, inegavelmente, contribui para a complexidade do sistema. Por outro lado, retirar todas as previsões específicas gera o risco de ignorar as particularidades de certos casos, potencializando distorções.

No caso de operações com energia, o dilema entre "regras gerais e simplificação" e "regras especiais e complexidade" permitia eleger um exemplo emblemático: o tratamento tributário das operações com energia elétrica realizadas no Mercado de Curto Prazo – MCP. Sempre entendemos que, nesse caso específico, a criação de regras específicas na regulamentação do IBS e da CBS seria fundamental para assegurar tratamento consistente, tendo como efeito justamente evitar mais complexidade para o sistema. Vejamos, então, como a Lei Complementar nº 214/2025 tratou desse tema.

O que é o MCP?

Antes de detalhar o funcionamento do MCP, é necessário contextualizá-lo na dinâmica do setor elétrico brasileiro, ainda que de forma simplificada, considerando os diversos meandros existentes. Ressalta-se, desde já, que o foco será depositado na perspectiva dos consumidores, ficando a ressalva de que o MCP também é relevante para outros agentes do setor elétrico (como geradores, comercializadores e distribuidoras).

Os consumidores de energia elétrica podem ser divididos em dois grupos: ***(i)*** consumidores cativos, que devem obrigatoriamente adquirir a energia elétrica junto à concessionária de distribuição responsável por sua localidade, tomando como base preços tarifados e pré-estabelecidos; e ***(ii)*** consumidores livres, que podem adquirir energia elétrica junto a diversos agentes do mercado, valendo de ampla possibilidade de negociação dos preços e condições de pagamento.

Se antes os consumidores livres eram associados a grandes indústrias consumidoras de energia, os esforços de "abertura" do mercado, representados pelas regras previstas na Portaria 50/2022 do Ministério de Minas e Energia, têm propiciado que uma quantidade cada vez maior de consumidores possa ingressar no Ambiente de Contratação Livre – ACL, deixando de se sujeitar a obrigatoriedade de aquisição da energia junto a concessionária de distribuição de sua localidade.

Pode-se dizer que o MCP surge justamente da sistemática do ACL com o objetivo de servir como mecanismo de ajuste e liquidação em decorrência de divergências (positivas ou negativas) entre a energia contratada pelos agentes e aquela efetivamente consumida.

Em resumo, os consumidores livres adquirem energia elétrica, por exemplo, junto a geradoras e comercializadoras mediante contratos bilaterais que devem ser registrados na Câ-

mara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE. Ocorre que a quantidade da energia contratada, todavia, poderá não corresponder ao consumo efetivo.

Caso a quantidade de energia respaldada em contratos seja inferior ao consumo de energia, significa que o consumidor livre usou, sem pagar, energia elétrica injetada na rede elétrica por alguém e respaldada por outro contrato. Nesse caso, no momento do fechamento do balanço energético, é identificado que há um déficit de energia (saldo devedor), que deve ser liquidado no MCP mediante pagamento calculado com base no Preço de Liquidação de Diferenças - PLD.

Por outro lado, se a energia contratada é superior à energia consumida, significa que o consumidor livre pagou por uma energia injetada da rede elétrica, mas que foi utilizada por outro agente. Logo, há uma sobra de energia (saldo credor), gerando o direito de receber um pagamento também baseado no PLD.

É importante notar que a indicação de déficit de energia corresponde ao consumo de uma energia injetada por "alguém", da mesma forma que a sobra de energia é consumida por um outro "alguém". Isso porque não existe possibilidade de saber, em termos físicos, qual foi a origem ou o destino da energia que faltou ou sobrou. Nesse sentido, o MCP é, por sua natureza, um mecanismo multilateral de liquidação financeira de diferenças.

Ou seja, ao liquidar uma posição devedora ou credora, o agente não sabe quem é a contraparte. Sabe apenas que tem um valor a pagar ou a receber. Cabe à CCEE gerenciar todas essas posições para assegurar que, ao final, todos aqueles que possuem posições devedoras paguem, da mesma forma que todos aqueles que possuem posições credoras recebam.

Como as operações no MCP são tratadas para fins do ICMS?

A descrição acima já permite antever desafios para exigência de ICMS em operações realizadas no MCP. Afinal, trata-se de tributo que, como regra, incide sobre a "saída" da mercadoria. Essa regra também é aplicável a operações com energia elétrica, mas há uma complicação adicional: a Constituição prevê que não existe tributação interestadual de energia. Em linha com o posicionamento do STF (Tema nº 689), todo o ICMS é devido ao Estado onde ocorre o consumo da energia.

No MCP, todavia, não é possível conhecer a contraparte da operação. Por exemplo, no caso de sobra de energia, não se sabe quem é o "alguém" que consumiu essa energia, inviabilizando, da perspectiva do agente que liquida essa sobra, a determinação do Estado competente para exigir o ICMS.

Ciente dessas complexidades, o Conselho Fazendário Nacional – CONFAZ, editou o Convênio ICMS no 15/2007, estabelecendo diretrizes para a exigência de ICMS em operações realizadas no MCP. Objetivamente, o CONFAZ equiparou a liquidação de posição credora a uma saída de energia, exigindo a emissão de nota fiscal. Como bem se sabe, o fornecimento de energia elétrica é fato gerador do ICMS. No entanto, como o ICMS incidente sobre a energia elétrica cabe ao Estado onde ocorrer o consumo, o Convênio ICMS no 15/2007 indica que

a nota fiscal emitida pelo agente que liquida posição credora não terá destaque de ICMS. Afinal, a natureza multilateral do MCP impede conhecer o destinatário da sobra, impedindo determinar o Estado a quem o ICMS é devido.

Por outro lado, a liquidação de posições devedoras foi equiparada a uma entrada de energia. Nesse caso, sabe-se exatamente onde a energia foi adquirida e, portanto, utilizada. Em razão disso, o Convênio ICMS no 15/2007 exige a emissão de uma nota fiscal de entrada e autoriza a exigência de ICMS por parte do Estado onde foi localizado o estabelecimento do consumidor livre que apurou o déficit.

Ou seja, ainda que os liquidantes de posições credoras não recolham ICMS em relação a suas "saídas", os liquidantes de posições devedoras recolhem ICMS em relação às suas "entradas". Como o total de "sobras" equivale ao total de "déficits", significa que todas as operações realizadas no MCP acabam tributadas pelo ICMS.

Apesar dessas diretrizes, não são todos os Estados que exigem a emissão de documento fiscal para o registro das operações do MCP e alguns deles, inclusive, não exigem sequer o recolhimento do ICMS. Além disso, mesmo as legislações estaduais que adotam o Convênio ICMS no 15/2007 possuem nuances que as diferenciam. Atualmente já existe, para grupos e empresas com estabelecimentos em diversos Estados, uma dificuldade operacional decorrente dessas diferenças.

De todo modo, conhecer o Convênio ICMS no 15/2007 é relevante para os comentários apresentados a seguir. No entanto, não significa que suas previsões não sejam, atualmente, livres de questionamento. É digno de nota o entendimento adotado por diversos contribuintes de que as operações realizadas no MCP não devem ser tributadas pelo ICMS. Não é o momento oportuno para detalhar as razões desse entendimento, cabendo apenas mencionar que: ***(i)*** as operações do MCP não envolveriam circulação de mercadorias, mas cessão de posições contratuais, situação fora do campo de incidência desse tributo; e ***(ii)*** as sobras corresponderiam a energia que já foi tributada anteriormente, no contexto do contrato bilateral de venda.

Operações no MCP no contexto do IBS e da CBS

Finalmente é possível analisar a forma como operações realizadas no MCP serão tratadas para fins de IBS e CBS. De imediato, vale indicar que a Emenda Constitucional no 132/2023 não trata especificamente do MCP. Originalmente, da mesma forma, o PLP nº 68 também não contemplava qualquer previsão relacionada a esse tipo de operação, veiculando, como visto, apenas previsões gerais sobre a tributação do fornecimento de energia. Durante a tramitação no Congresso Nacional, todavia, houve a inclusão de previsão específica a respeito do recolhimento de IBS e de CBS no caso de "aquisição de energia elétrica realizada de forma multilateral" (artigo 28, inciso III).

Para compreender essa previsão, é necessário, primeiramente, afastar a aplicabilidade das discussões atualmente observadas na legislação do ICMS, mencionadas acima. Mesmo defendendo que as operações no MCP não envolvem compras e vendas de energia, mas cessão de posições contratuais, parece que a

amplitude da hipótese de incidência da IBS e da CBS também alcançariam essa situação. Afinal, ainda que cessão de posição contratual não envolva operação com energia em si (bem material), corresponderá a uma operação com um direito, igualmente sujeita a esses tributos (artigo 4º).

Portanto, o IBS e a CBS incidirão na liquidação de posição credora (sobra), sendo o liquidante provavelmente tratado como um "fornecedor". Vale, então, indagar: onde esses tributos serão devidos?

Retomando os comentários a respeito do parágrafo do artigo 11, parágrafo 7º, existem dois critérios para definir destino em operações com energia. O inciso I trata das "operações destinadas a consumo", estabelecendo destino como "o local da entrega ou disponibilização". Já o inciso II, no que é relevante para o MCP, faz referência às "demais operações" (ou seja, que não sejam destinadas a consumo), fixando o destino no "local do estabelecimento principal do adquirente" (matriz).

No caso específico do MCP, esses critérios estabelecem desafios adicionais. Isso porque, da perspectiva do "fornecedor" de uma operação no MCP (aquele que liquida posição credora no balanço energético), não há possibilidade de determinar quem é o destinatário da energia ou qual foi a destinação atribuída à energia (consumo ou não). Por certo, a natureza multilateral do MCP impede o estabelecimento de um elo bilateral entre uma posição credora (sobra) e uma posição devedora (déficit). Ainda que o liquidante de uma posição credora seja tratado como "fornecedor", não se sabe para quem forneceu. Logo, o fornecedor não sabe onde é o "local da disponibilização" ou "local do estabelecimento principal do adquirente".

Durante a tramitação do PLP nº 68, havíamos apontado o diagnóstico de inconsistências entre a redação original do PLP e as peculiaridades do MCP, propondo que uma abordagem semelhante àquela prevista no Convênio ICMS no 15/2007 fosse adotada para fins de IBS e CBS.

Se os "fornecedores" (quem apura posição credora) não sabem onde a energia foi consumida, é certo que aqueles que apuram posição devedora dispõem dessa informação. Afinal, serão nos seus próprios estabelecimentos que terá havido o consumo da energia. Para assegurar a aplicabilidade do critério de destino no caso de consumo de energia (local da disponibilização), seria possível prever que o consumidor livre que liquidar posição devedora será responsável por realizar o recolhimento de IBS e de CBS.

É justamente essa a abordagem observada no artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025. Ao disciplinar o diferimento do recolhimento de IBS e de CBS em operações "com energia elétrica ou com direitos a ela relacionados", não há dúvida de que liquidações no MCP, embora envolvam a cessão de direitos contratuais relacionados à comercialização de energia, são alcançadas pelas previsões desse dispositivo legal. Além disso, afastando qualquer temor, o seu inciso III prevê uma hipótese específica em que o IBS e CBS deverão ser recolhidos (ou seja, situação em que o diferimento é interrompido): esses tributos deverão ser pagos "pelo adquirente, na condição de responsável,

de energia elétrica caso se destine para consumo na aquisição de energia elétrica realizada de forma multilateral".

Como se nota, não há menção expressa ao MCP. A formulação legislativa priorizou a utilização de expressões amplas, aludindo apenas à "forma multilateral" da aquisição de energia. Apesar de abrir margem para algumas dúvidas que serão indicadas abaixo, essa previsão parece absolutamente aplicável ao MCP, considerando a natureza multilateral desse mecanismo.

Além de disciplinar o diferimento do recolhimento de IBS e CBS, o inciso III do artigo 28 veicula uma hipótese de responsabilidade tributária. O contribuinte desses tributos – isto é, aquele que pratica o fato gerador – é, como regra, o fornecedor de bens ou serviços. Quem liquida posição devedora no balanço energético, no limite, é um adquirente de energia. Não se reveste, portanto, da condição de "contribuinte", ao menos em relação a essa operação específica. Ainda assim, caberá a esse adquirente a obrigação de efetivamente pagar o IBS e a CBS, na condição de responsável tributário.

Não há nada de irregular nisso. Afinal, o artigo 128 do CTN admite que a lei atribua responsabilidade tributária para aqueles que, embora não sejam contribuintes, possuam alguma vinculação com o fato gerador da obrigação tributária. No caso, não é possível negar que o adquirente possui essa vinculação. Além disso, a existência de previsão expressa na Lei Complementar nº 214/2025 afasta teóricas discussões sobre a legalidade da medida.

Diante disso, é possível dizer que a lógica subjacente ao artigo 28 da Lei Complementar nº 214/2025 é a seguinte: como nas operações multilaterais não é possível que o fornecedor saiba quem é o destinatário ou qual o uso conferido à energia, determina-se que o adquirente proceda com o recolhimento do IBS e da CBS caso tenha consumido a energia. Em sentido contrário, caso esse adquirente não tenha liquidado posição devedora correspondente ao consumo de energia, não haverá recolhimento de IBS e de CBS, já que a hipótese específica do inciso III do artigo 28 não foi verificada.

Boa parte das questões relacionadas às operações no MCP parece devidamente esclarecida. Todavia, alertamos acima que existem pontos de dúvidas. Cabe mencionar, agora, um exemplo, relacionado à seguinte questão; qual é o valor liquidado no MCP?

Para aqueles habituados a esse mecanismo, é evidente que existe uma distinção entre o montante das sobras ou déficits de energia apurados no balanço energético e o valor financeiramente objeto de liquidação. Para compor essa liquidação, diversos outros componentes, além da energia calculada ao PLD, são levados em consideração, como ajustes de inadimplência ou rateio de determinados encargos.

A Lei Complementar nº 214/2025 não esclareceu o tratamento tributário de cada um desses componentes. Entretanto, entendemos sustentável que apenas o valor correspondente ao fornecimento de energia elétrica no âmbito do MCP deveria implicar tributação nos moldes do inciso III do artigo 28. Outros componentes envolvidos nessa liquidação demandam, nesse sentido, uma avaliação específica à luz das demais previsões gerais da Lei Complementar nº 214/2025, passando, inclusive, pela condição da CCEE como potencial contribuinte do IBS e da CBS.

Considerando os próximos passos até que haja a implementação efetiva da Reforma Tributária, é fundamental que haja criação de regulamentação específica para que todos os aspectos envolvendo as operações realizadas no MCP sejam devidamente disciplinados.

Riscos em relação a operações com derivativos de energia

Uma preocupação tem surgido em alguns meios sobre o tratamento tributário, para fins de IBS e de CBS, de operações envolvendo derivativos de energia elétrica.

Embora um instrumento financeiro derivativo não envolva o fornecimento de energia em si, importante relembrar que a incidência ampla desses tributos sobre "bens e serviços" alcança os "direitos". Significa que operações com instrumentos financeiros derivativos, pelo fato de envolverem o "fornecimento" de direitos", estão potencialmente alcançadas pela definição do fato gerador do IBS e da CBS. Apesar disso, as hipóteses trazidas no artigo 6º parecem restringir os impactos em relação a esses tributos ao prever a não incidência para "rendimentos financeiros" ou "demais operações com títulos ou valores mobiliários", salvo quando inseridos no regime específico de serviços financeiros.

Antes de tratar desse regime, é preciso pontuar que a Lei Complementar nº 214/2025 trata expressamente de instrumentos financeiros derivativos ao delimitar a base de cálculo do IBS e da CBS. Consta no parágrafo 6º do artigo 12 que "caso o contribuinte contrate instrumentos financeiros derivativos fora de condições de mercado e que ocultem, parcial ou integralmente, o valor da operação, o ganho no derivativo comporá a base de cálculo do IBS e da CBS".

Essa previsão já revela a importância de uma análise detalhada dos derivativos e seus efeitos no contexto de exigência dos novos tributos sobre o consumo. Ainda assim, a previsão parece voltada a lidar com uma situação patológica: o pressuposto para considerar o ganho obtido com o derivativo é a existência de uma contratação "fora de condições de mercado" e que "oculte" o valor da operação. Realmente, não se trata de uma previsão geral de tributação de derivativos.

Qual é, então, a preocupação mencionada no início deste tópico? Como visto, não haverá tributação de rendimentos financeiros ou de

títulos e valores mobiliários, mas existe uma exceção: quando esses rendimentos ou operações com títulos e valores mobiliários estiverem inseridos no contexto do fornecimento de "serviços financeiros", a tributação ocorrerá observando as regras de um regime específico.

A prestação de "serviços financeiros" é definida pelo artigo 182 a partir de uma longa lista de atividades. Cabe destacar as previsões envolvendo "operações de crédito" (inciso I) e "operações com títulos e valores mobiliários" (inciso II). Em princípio, não há uma menção específica a instrumentos financeiros derivativos nessas definições. Todavia, as pessoas jurídicas que prestarem esse tipo específico de serviço financeiro foram agraciadas com a indicação de que "as receitas e despesas com instrumentos financeiros derivativos contratados pelas entidades que realizam as operações previstas neste artigo também serão computadas na base de cálculo" (artigo 192, parágrafo 7º). Na aplicação mais evidente dessa previsão legal, significa dizer que um banco, por exemplo, terá que considerar receitas e despesas com derivativos na apuração da base de cálculo de IBS e CBS incidentes sobre seus serviços financeiros (notadamente, operações de crédito). Obviamente, essa previsão não está restrita aos bancos, mas o seu escopo de aplicação parece restrito.

Afinal, serviços financeiros serão tributados pelo IBS e CBS apenas quando o contribuinte for um "fornecedor regulado", em conformidade com a lista do artigo 183, parágrafo 1º. Essa lista abrange principalmente instituições financeiras ou equiparadas. Entretanto, o regime específico será aplicado ao fornecedor que, embora não indicado na lista, desenvolva atividades classificadas como "serviços financeiros" de forma habitual, profissional e no contexto de uma atividade econômica. Apesar dessa exceção ser relevante, o pressuposto é que haja desenvolvimento de uma das atividades classificadas como "serviço financeiro".

Atualmente, existem diversas empresas que realizam operações de compra e venda de energia com liquidação futura, com possibilidade de enquadramento como instrumento financeiro derivativo. A mera existência de um instrumento com essas características não parece permitir a aplicação de uma das hipóteses de "serviços financeiros". Características adicionais na operação seriam necessárias para caracterizar, por exemplo, a utilização de um título ou valor mobiliário. A mera utilização de um instrumento financeiro derivativo, portanto, não parece atrair a aplicação do regime específico de serviços financeiros.

Sendo assim, continuariam aplicáveis as regras gerais de tributação do IBS e da CBS. Embora o instrumento financeiro derivativo possa caracterizar um "direito" passível de ser fornecido e, portanto, tributado, uma opção terminológica trazida no artigo 28 da Lei Complementar nº214/2025 parece submeter essas operações à regra de diferimento. Como já destacado, esse dispositivo legal é aplicável a "operações com energia elétrica ou com **direitos a ela relacionados**".

Ainda que estejamos analisando a questão sob uma perspectiva teórica (ou seja, sem considerar as particularidades de uma operação específica), parece defensável que um instrumento financeiro derivativo que envolva direitos relacionados à comercialização de energia elétrica preenche os requisitos para submeter-se ao tratamento previsto no artigo 28. Em razão disso, meras cessões em relação a esse instrumento, desde que não materializarem os eventos que disparam a obrigação de pagar IBS e CBS (em geral, relacionados ao consumo ou ao fornecimento para não contribuintes), estariam sujeitas ao diferimento. Em outras palavras, muito embora sejam "tributáveis", não demandariam recolhimento de IBS e de CBS.

vbso advogados

EXPERTISE CONECTADA AO SEU NEGÓCIO

Fale conosco
vbso@vbso.com.br

VBSO.COM.BR