O que muda para as concessionárias de rodovias com a reforma tributária

Adauto Lúcio S. Dutra

Uma concessionária de rodovia assume, por contrato de longo prazo com a União, um Estado ou um Município, a recuperação, a conservação, a operação e a ampliação de um trecho de estrada, e é remunerada pela tarifa de pedágio paga por quem nele trafega. O investimento se concentra nos primeiros anos, em duplicações, contornos, faixas adicionais e sistemas de cobrança, e é recuperado ao longo do prazo da concessão, que nos contratos federais recentes chega a trinta anos, com a tarifa fixada no leilão e reajustada e revista pelas regras do contrato.

A receita obtida com a cobrança de pedágio remunera a exploração da rodovia e está sujeita, até 2032, ao ISS, devido em cada Município em cujo território haja extensão da rodovia explorada. Até 2026, essa receita também se submete à Cofins e à Contribuição para o PIS/Pasep no regime cumulativo da Lei nº 9.718/1998, e os custos e encargos exclusivamente vinculados a ela, como as obras e os serviços de conservação da rodovia, não geram créditos dessas contribuições, porque o art. 10, caput e inciso XXIII, da Lei nº 10.833/2003 mantém essa receita na legislação anterior e afasta dela o regime não cumulativo, inclusive os créditos do art. 3º, regra estendida à Contribuição para o PIS/Pasep pelo art. 15, V, da mesma lei.

Ocorre que a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025 e a Lei Complementar nº 227/2026 substituem esse conjunto pelo IBS e pela CBS, tributos não cumulativos, e o pedágio passa a ser a contraprestação de uma operação tributada por eles, paga em parte por pessoas físicas, que não apropriam crédito, e em parte por empresas, que apropriam. Ao mesmo tempo, os contratos recentes já preveem a cobrança por livre passagem, sem praça de pedágio, em que a passagem é cobrada depois de realizada.

Isto posto, o que buscaremos com este texto é esclarecer como passam a ser tratados o pedágio cobrado do usuário, o crédito de quem paga, o crédito da própria concessionária sobre as obras e o equilíbrio do contrato, na hipótese de uma concessionária de rodovia sujeita ao regime regular do IBS e da CBS, que cobra pedágio em praças ou por livre passagem e investe continuamente na infraestrutura da concessão, ao longo dos anos em que o sistema antigo e o novo convivem.

O pedágio no campo de incidência do IBS e da CBS

Pelo art. 4º, caput e § 2º, VIII, da Lei Complementar nº 214/2025, o IBS e a CBS incidem sobre operações onerosas com bens ou com serviços, e considera-se onerosa qualquer operação de fornecimento com contraprestação, inclusive a prestação de serviços. A exploração da rodovia é serviço prestado ao usuário, e o pedágio é a contraprestação paga por ele pela passagem. A lei menciona o pedágio uma única vez, na regra de local da operação comentada na seção seguinte, e não inclui a exploração de via em regime diferenciado ou específico. A tarifa fica sujeita, assim, às alíquotas que a União, cada Estado e cada Município fixarem por lei específica, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 214/2025.

O local da operação: a extensão da via em cada Município e Estado

O art. 11, VIII, da Lei Complementar nº 214/2025 tem regra própria de local da operação para a exploração de via:

"Art. 11. Considera-se local da operação com:

(...)

VIII - serviço de exploração de via, mediante cobrança de valor a qualquer título, incluindo tarifas, pedágios e quaisquer outras formas de cobrança, o território de cada Município e Estado, ou do Distrito Federal, proporcionalmente à correspondente extensão da via explorada;"

Portanto, o local definido no art. 11, VIII, da Lei Complementar nº 214/2025 é o destino da operação, e a alíquota do IBS é a soma das alíquotas do Estado e do Município de destino, conforme o art. 15, caput, I, e parágrafo único, da mesma lei. Combinadas as duas regras, a receita de cada passagem se reparte entre os Estados e os Municípios atravessados pelo trecho concedido, na proporção da extensão da via em cada território, e que sobre a parcela atribuída a cada ente incide a alíquota desse ente. Assim, se um Município contém 90% da extensão do trecho e outro, 10%, a alíquota do primeiro incide sobre 90% da receita e a do segundo, sobre 10%, e o mesmo se faz entre os Estados.

Quando o tributo nasce: a passagem do veículo

O art. 10, caput, § 1º, III, e §§ 3º a 5º, da Lei Complementar nº 214/2025, com a redação da Lei Complementar nº 227/2026, fixa o momento do fato gerador no

fornecimento, tem regra própria para as operações de execução continuada ou fracionada e trata do pagamento feito antes do fornecimento e do fornecimento que deixa de ocorrer depois de pago:

“Art. 10. Considera-se ocorrido o fato gerador do IBS e da CBS no momento do fornecimento nas operações com bens ou com serviços, ainda que de execução continuada ou fracionada.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, considera-se ocorrido o fornecimento no momento:

(...)

III - do término do fornecimento, no caso dos demais serviços;

(...)

§ 3º Nas operações de execução continuada ou fracionada, considera-se ocorrido o fato gerador na primeira entre as seguintes ocorrências:

I - quando se torna exigível a parte da contraprestação correspondente a cada pagamento; ou

II - pagamento da obrigação decorrente do fornecimento.

§ 4º Para fins do disposto no caput deste artigo, caso ocorra pagamento, integral ou parcial, antes do fornecimento:

I - na data de pagamento de cada parcela:

a) serão exigidas antecipações dos tributos, calculadas da seguinte forma:

1. a base de cálculo corresponderá ao valor de cada parcela paga;

(...)

II - na data do fornecimento:

a) os valores definitivos dos tributos serão calculados da seguinte forma:

1. a base de cálculo será o valor total da operação, incluindo as parcelas pagas antecipadamente;

(...)

§ 5º Na hipótese do § 4º deste artigo, caso não ocorra o fornecimento a que se refere o pagamento, inclusive em decorrência de distrato, observar-se-ão as regras aplicáveis ao cancelamento.”

Pelo art. 10, § 1º, III, o fornecimento dos serviços sem regra própria ocorre no seu término. No pedágio, o serviço prestado a cada usuário termina quando o veículo conclui a passagem pelo ponto de cobrança, seja a praça de pedágio, seja o pórtico da livre passagem, e entendo que é nesse momento que ocorre o fato gerador. O documento fiscal do pedágio é emitido por passagem, com a data e a hora em que ela ocorreu. O § 3º do mesmo artigo trata de outra situação: a das operações de execução continuada ou fracionada, em que um único fornecimento se prolonga no tempo ou é realizado em etapas, e a contraprestação é paga em parcelas; nelas, o fato gerador ocorre quando cada parcela se torna exigível ou é paga, o que vier primeiro. No pedágio, quando o veículo entra na rodovia, não se sabe até onde ele vai trafegar: pode sair antes do primeiro ponto de cobrança, parar no primeiro ou seguir até o fim do trecho concedido. Por isso, cada passagem pelo ponto de cobrança é um serviço completo, com preço próprio, sem fazer parte de um fornecimento maior. Quando o usuário paga depois de passar, como na livre passagem, o que se desloca é apenas o recebimento, e o fato gerador continua sendo a passagem.

Quando o pagamento vem antes da passagem, aplica-se o § 4º: antecipações na data de cada pagamento e cálculo definitivo na data do fornecimento. A antecipação só existe na concessionária quando o pagamento é feito a ela, como na aquisição do Vale-Pedágio pelo embarcador, tratada na seção Quem é o adquirente do pedágio e quem apropria o crédito. Se o usuário que pagou antes desiste de passar, o § 5º do mesmo artigo manda aplicar as regras do cancelamento.

A Lei nº 14.157/2021, que disciplina a livre passagem, incluiu no Código de Trânsito Brasileiro a infração de evadir-se da cobrança ou de deixar de efetuar o pagamento na forma estabelecida (art. 209-A da Lei nº 9.503/1997). Quando isso ocorre, a passagem já se completou. A Lei Complementar nº 214/2025 não traz regra que afaste o débito quando o usuário deixa de pagar, e o ponto tenderia a chegar ao Judiciário.

A tese da concessionária partiria do modelo adotado pela Emenda Constitucional nº 132/2023: o IBS e a CBS onerariam o consumo, e a capacidade contributiva que eles alcançariam seria a do consumidor. André Borges Coelho de Miranda Freire sustenta que, no inadimplemento, rompe-se o vínculo com a renda do consumidor, e o fornecedor passa a suportar o tributo com o próprio patrimônio, sem capacidade contributiva que o justifique e com ofensa à neutralidade prevista no art. 156-A, § 1º, da Constituição; por isso, propõe ao menos a mesma solução dada ao imposto de renda para os créditos definitivamente incobráveis.

O argumento contrário se apoiaria no regime anterior, onde o STF decidiu que o inadimplemento é evento posterior que não compõe o critério material da hipótese

de incidência e que as vendas inadimplidas, enquanto não canceladas, importam em crédito para o vendedor oponível ao comprador, e por isso não as excluiu da base do PIS e da Cofins (RE nº 586.482/RS), e a Lei Complementar nº 214/2025, quando tratou do fornecimento não pago, só admitiu a recuperação do tributo na falência do adquirente (art. 47, § 11). A tese teria mais força para as passagens cuja cobrança se tornasse definitivamente frustrada do que para o simples atraso no pagamento.

A base de cálculo durante a convivência com o ISS

A base de cálculo do IBS e da CBS é o valor da operação, nos termos do art. 12, caput, da Lei Complementar nº 214/2025, e, pelo § 2º, V, do mesmo artigo, de 1º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2032 ficam fora dela os tributos que a reforma substitui, entre eles o ISS, a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep. No pedágio, a base é a tarifa sem o ISS e, em 2026, também sem a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep. Lembrando que em 2026, o IBS e a CBS já incidem, às alíquotas de teste do art. 125 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o recolhimento dispensado a quem cumpre as obrigações acessórias, como se verá na seção A transição ano a ano. Depois de 2032, a exclusão perde o objeto, porque o ISS e o ICMS ficam extintos a partir de 2033, nos termos do art. 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep já terão sido extintas em 2027.

O reequilíbrio dos contratos é feito, preferencialmente, por ajuste tarifário, nos termos do art. 376, § 2º, da Lei Complementar nº 214/2025, e por isso a variação da carga tributária tende a chegar ao usuário do pedágio, para mais ou para menos, conforme a carga efetiva da concessão aumente ou diminua. O mesmo artigo admite outras formas, como a renegociação de prazos, a alteração dos valores de outorga e o aporte de recursos pelo Poder Concedente (art. 376, V), que dependem da concordância da concessionária e resolvem o desequilíbrio no próprio contrato, sem alterar a tarifa. O tema é desenvolvido na seção O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Quem é o adquirente do pedágio e quem apropria o crédito

O art. 3º, IV, “a”, e V, da Lei Complementar nº 214/2025 define o adquirente pela obrigação de pagar, e distingue dele o destinatário, a quem o serviço é prestado:

“Art. 3º Para fins desta Lei Complementar, consideram-se:

(...)

IV - adquirente:

a) aquele obrigado ao pagamento ou a qualquer outra forma de contraprestação pelo fornecimento de bem ou serviço;

(...)

V - destinatário: aquele a quem for fornecido o bem ou serviço, podendo ser o próprio adquirente ou não.”

O crédito do adquirente que está no regime regular depende da extinção do débito e de documento fiscal eletrônico idôneo, conforme o art. 47, caput e § 1º, II, da mesma Lei Complementar. Enquanto não estiverem implementados o recolhimento na liquidação financeira (split payment) e o recolhimento pelo adquirente, a extinção do débito é dispensada e o crédito passa a depender do destaque correto do IBS e da CBS no documento, nos termos do art. 48 da mesma lei.

O documento fiscal do pedágio é a NFS-e Via, obrigatória para os fatos geradores ocorridos a partir de 3 de agosto de 2026, nos termos do art. 1º, XIII, do Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 4/2026. Ela é emitida no fluxo da rodovia, sem a identificação de quem paga. O art. 8º, III, da Resolução CGNFS-e nº 9/2025 criou o evento de manifestação pelo qual o usuário se inclui como adquirente, e o Manual para emissão da NFS-e Via, no item 6.2, informa que a manifestação é o único meio oficial de vincular o CPF ou o CNPJ à nota do pedágio e que, sem ela, a despesa não gera crédito. Para a empresa que paga pedágio, a apropriação do crédito passa a depender de uma rotina de manifestação de cada passagem.

O Vale-Pedágio e o embarcador

No transporte rodoviário de carga, o art. 1º, § 1º, da Lei nº 10.209/2001 atribui ao embarcador o pagamento do pedágio:

“Art. 1º Fica instituído o Vale-Pedágio obrigatório, para utilização efetiva em despesas de deslocamento de carga por meio de transporte rodoviário, nas rodovias brasileiras.

§ 1º O pagamento de pedágio, por veículos de carga, passa a ser de responsabilidade do embarcador.”

O art. 3º, § 1º, da mesma lei determina que o embarcador adquira o Vale-Pedágio junto às concessionárias, para repasse ao transportador. Combinado o art. 1º, § 1º, da mesma lei com o art. 3º, IV, “a”, da Lei Complementar nº 214/2025, pode-se concluir que o adquirente do pedágio pago com Vale-Pedágio é o embarcador, obrigado ao pagamento, e que a transportadora, cujo veículo passa pela rodovia, é a destinatária, nos termos do art. 3º, V, da mesma lei complementar.

Dessa leitura decorre que o crédito de IBS e de CBS sobre esse pedágio é do embarcador. As regras de validação da NFS-e Via permitem um único evento de manifestação com aceite para cada nota, de modo que o sistema nacional recusa uma segunda manifestação de aceite para a mesma nota, e, com o aceite, quem manifesta vincula o seu CPF ou CNPJ à nota (Manual para emissão da NFS-e Via, Anexo IV, regras de validação do evento de manifestação, e Anexo VI, Guia de Manifestação do Adquirente, item 4). Assim, se a transportadora manifestar primeiro, a nota fica vinculada ao CNPJ dela, e o embarcador, que é o adquirente, não consegue mais vincular o seu, ficando sem documento fiscal em seu nome para apropriar o crédito. Por isso, o contrato de frete precisa definir quem faz a manifestação e em que prazo.

O crédito da concessionária sobre a infraestrutura

A Lei Complementar nº 214/2025 tem uma seção própria para a aquisição de bens de capital. O art. 108 assegura o crédito integral e imediato do IBS e da CBS nessa aquisição, e o art. 109 admite que ato conjunto do Poder Executivo da União e do Comitê Gestor do IBS defina hipóteses em que a aquisição será feita com suspensão do pagamento, em lugar do crédito. Para as concessionárias, a regra que importa é a do art. 111 da mesma lei, que define o alcance da seção:

“Art. 111. Para fins desta Seção, também serão considerados bens incorporados ao ativo imobilizado aqueles com a mesma natureza e que, em decorrência das normas contábeis aplicáveis, forem contabilizados por concessionárias de serviços públicos como ativo de contrato, intangível ou financeiro.”

A concessionária de rodovia remunerada por pedágio registra como ativo intangível o direito de cobrar os usuários, recebido em troca da obra, conforme a ITG 01 (R1),

transcrita na seção O reflexo contábil. Como o art. 111 da Lei Complementar nº 214/2025 equipara ao imobilizado os bens de mesma natureza contabilizados pelas concessionárias como ativo intangível, os bens incorporados a essa infraestrutura, como equipamentos de pedágio e de operação, entram no regime dos bens de capital do art. 108 da mesma lei, com crédito integral e imediato, salvo as hipóteses de suspensão que vierem a ser definidas pelo ato conjunto do art. 109 da mesma lei. Os serviços de engenharia e os demais insumos da obra geram crédito pela regra geral do art. 47 da Lei Complementar nº 214/2025. No regime cumulativo do pedágio, nenhuma dessas aquisições gerava crédito, e a diferença entra no cálculo da carga tributária efetiva que orienta o reequilíbrio dos contratos.

A transição ano a ano

O calendário da transição está nos arts. 125 a 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, para o ano de teste, no art. 348 da Lei Complementar nº 214/2025, que dispensa o recolhimento do IBS e da CBS de 2026 a quem cumpre as obrigações acessórias. Pelo art. 125, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a arrecadação do IBS de 2026 não observa as vinculações, repartições e destinações previstas na Constituição e tem destinação própria, e por isso a distribuição entre os entes do trecho, comentada na seção O local da operação, tem efeito a partir de 2027. Aplicado ao pedágio, o calendário fica assim:

Ano	ISS sobre o pedágio	PIS/Pasep e Cofins	IBS e CBS
2026	Alíquota municipal integral	Devidas, no regime cumulativo	CBS de 0,9% e IBS estadual de 0,1%, com recolhimento dispensado a quem cumpre as obrigações acessórias; arrecadação do IBS com destinação própria
2027 e 2028	Alíquota municipal integral	Extintas	CBS pela alíquota da União reduzida em 0,1 ponto percentual; IBS de 0,05% estadual e 0,05% municipal

Ano	ISS sobre o pedágio	PIS/Pasep e Cofins	IBS e CBS
2029	9/10 da alíquota municipal	Extintas	Alíquotas fixadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios
2030	8/10 da alíquota municipal	Extintas	Alíquotas fixadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios
2031	7/10 da alíquota municipal	Extintas	Alíquotas fixadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios
2032	6/10 da alíquota municipal	Extintas	Alíquotas fixadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios
2033	Extinto	Extintas	Alíquotas fixadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios

Fontes do quadro: arts. 125 a 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; art. 348 da Lei Complementar nº 214/2025; e art. 14 da Lei Complementar nº 214/2025, mencionado na seção O pedágio no campo de incidência do IBS e da CBS, para as alíquotas de 2029 em diante. Até 2032, enquanto houver ISS, a base do IBS e da CBS exclui o imposto municipal, como se viu na seção A base de cálculo durante a convivência com o ISS. Entre 2027 e 2033, a carga efetiva de cada concessão muda a cada etapa do calendário, e a Lei Complementar nº 214/2025 permite pedir o reequilíbrio a cada alteração ou de uma só vez, como se verá na seção seguinte.

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

A regra setorial é a do art. 9º, caput e § 3º, da Lei nº 8.987/1995, que manda rever a tarifa quando um tributo é criado, alterado ou extinto depois da proposta:

“Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

(...)

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso."

A Lei Complementar nº 214/2025 dedicou aos contratos com a administração pública os arts. 373 a 377. O art. 373 aplica esse capítulo aos contratos firmados antes da entrada em vigor da lei e, pelo § 1º, no que couber, aos contratos firmados depois cuja proposta tenha sido apresentada antes dela, de modo que o enquadramento depende da data da proposta. Os contratos cuja proposta foi apresentada depois da entrada em vigor da lei ficam fora do capítulo, porque, quando o licitante formulou a proposta, o IBS e a CBS já estavam instituídos e eram conhecidos. Nesses contratos, a revisão segue o art. 9º, § 3º, da Lei nº 8.987/1995 e as cláusulas do contrato, e alcança as alterações ocorridas depois da apresentação da proposta, como as introduzidas pela Lei Complementar nº 227/2026 e as alíquotas fixadas pelos entes.

Para os contratos alcançados pelo capítulo, o art. 374, caput, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 214/2025 define o ajuste e o que entra no cálculo da carga tributária efetiva:

"Art. 374. Os contratos vigentes na entrada em vigor desta Lei Complementar celebrados pela administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessões públicas, serão ajustados para assegurar 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.

§ 1º Para os fins deste Capítulo, a determinação da carga tributária efetiva suportada pela contratada deve considerar, inclusive:

a) os efeitos da não cumulatividade nas aquisições e custos incorridos pela contratada, considerando as regras de apuração de créditos, e a forma de determinação da base de cálculo dos tributos de que trata o caput;

b) a possibilidade de repasse a terceiros, pela contratada, do encargo financeiro dos tributos de que trata o caput;

c) os impactos decorrentes da alteração dos tributos no período de transição previsto nos arts. 125 a 133 do ADCT; e

d) os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros da contratada relacionados aos tributos extintos pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

§ 2º O disposto neste Capítulo aplica-se inclusive àqueles contratos que já possuem previsão em matriz de risco que impactos tributários supervenientes são de responsabilidade da contratada."

Nas rodovias, a alínea "a" do art. 374, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025 leva para o cálculo o crédito de IBS e de CBS sobre as aquisições da obra e da operação, inexistente no regime cumulativo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins a que estava sujeita a receita de pedágio, e esse crédito reduz a carga efetiva. A alínea "b" leva a possibilidade de repasse do tributo ao usuário, que, na concessão, depende da revisão da tarifa, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.987/1995. A alínea "c" leva os efeitos de cada ano da transição, descritos na seção A transição ano a ano, e a alínea "d", os benefícios ligados aos tributos extintos de que a concessionária dispunha. A direção do desequilíbrio, se a favor da concessionária ou do Poder Concedente, aparece com os dados de cada contrato.

O art. 375 da Lei Complementar nº 214/2025 obriga a administração a revisar o contrato de ofício quando constatar a redução da carga tributária efetiva, assegurada a manifestação da contratada, e o art. 376 permite à contratada pedir o reequilíbrio por procedimento administrativo específico, a cada nova alteração tributária ou de forma a abranger, de uma só vez, as alterações previstas para a transição.

Em dois contratos de concessão rodoviária federal analisados, firmados com a ANTT em 2024 e em 2025, verificamos a seguinte redação na matriz de riscos, na subcláusula 22.2, item 22.2.4, do contrato de 2024 e na subcláusula 21.3.2 do contrato de 2025:

"22.2 O Poder Concedente é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão:

(...)

22.2.4 alterações na legislação e regulamentação ou a superveniência de jurisprudência vinculante, inclusive acerca de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, que alterem a composição econômico-financeira da Concessão, excetuada a legislação de imposto sobre a renda;"

"21.3.2 O Poder Concedente assume a responsabilidade pelos riscos decorrentes da criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, desde que seu

impacto direto na Concessão seja comprovado, com exceção da legislação referente ao imposto sobre a renda."

Nos dois contratos, a matriz de riscos já atribuía ao Poder Concedente o risco tributário, isto é, o da criação, da alteração ou da extinção de tributos ou encargos, com exceção do imposto sobre a renda, na mesma linha do art. 9º, § 3º, da Lei nº 8.987/1995, e o pleito de reequilíbrio encontra fundamento na própria cláusula contratual. O art. 374, § 2º, da Lei Complementar nº 214/2025, transcrito acima, estende o capítulo do reequilíbrio também aos contratos cuja matriz atribui à contratada os impactos tributários supervenientes.

Entre os reguladores, a ANTT incluiu no Regulamento das Concessões Rodoviárias regra que dá tratamento prioritário, com admissão de medidas antecipatórias ou cautelares, aos pleitos de reequilíbrio que envolvam questões incontroversas, entre as quais a que caracterize fato do príncipe, como a criação, a alteração ou a extinção de tributos (Resolução ANTT nº 6.032/2023, art. 171-A, §§ 2º e 3º, I, incluídos pela Resolução ANTT nº 6.063/2025). A ARTESP constituiu grupo de trabalho para estudar os impactos da reforma tributária nos contratos de concessões rodoviárias do Estado de São Paulo (Portaria ARTESP nº 43/2025, art. 1º). Entre os atos lidos para este texto, nenhum fixa a metodologia de cálculo do desequilíbrio decorrente do IBS e da CBS. Na falta dela, o pedido de reequilíbrio se sustenta na demonstração feita pela própria concessionária, com os créditos e o calendário da transição do seu contrato.

O reflexo contábil

A obra da concessão

De acordo com os itens 14 a 17 da ITG 01 (R1), Contratos de Concessão, a concessionária que constrói ou melhora a infraestrutura reconhece receita e custo de construção pela NBC TG 47, e a remuneração que recebe por esses serviços corresponde a um ativo financeiro ou a um ativo intangível, conforme quem paga e em que condições:

"14. O concessionário deve contabilizar receitas e custos relativos a serviços de construção ou de melhoria de acordo com a NBC TG 47.

15. Se o concessionário presta serviços de construção ou de melhoria, a remuneração recebida ou a receber pelo concessionário deve ser registrada de acordo com a NBC TG 47. Essa remuneração pode corresponder a direitos sobre:

(a) um ativo financeiro; ou

(b) um ativo intangível.

16. O concessionário deve reconhecer um ativo financeiro à medida que tem o direito contratual incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro do concedente pelos serviços de construção; o concedente tem pouca ou nenhuma opção para evitar o pagamento, normalmente porque o contrato é executável por lei. O concessionário tem o direito incondicional de receber caixa se o concedente garantir em contrato o pagamento (a) de valores preestabelecidos ou determináveis ou (b) insuficiência, se houver, dos valores recebidos dos usuários dos serviços públicos com relação aos valores preestabelecidos ou determináveis, mesmo se o pagamento estiver condicionado à garantia pelo concessionário de que a infraestrutura atende a requisitos específicos de qualidade ou eficiência.

17. O concessionário deve reconhecer um ativo intangível à medida que recebe o direito (autorização) de cobrar os usuários dos serviços públicos. Esse direito não constitui direito incondicional de receber caixa porque os valores são condicionados à utilização do serviço pelo público."

Na rodovia em que a concessionária é remunerada apenas pelo pedágio, o valor que ela recebe depende do tráfego, e a contrapartida da obra é o ativo intangível do item 17 da ITG 01 (R1).

Se o contrato prevê pagamento do Poder Concedente por valores preestabelecidos ou determináveis, ou garante a cobertura da insuficiência da receita de pedágio em relação a esses valores, a concessionária tem direito incondicional de receber caixa e reconhece um ativo financeiro pelo item 16 da ITG 01 (R1); havendo as duas formas de remuneração, o item 18 da mesma interpretação manda contabilizar cada componente separadamente.

A receita de construção reconhecida pelo item 14 da ITG 01 (R1) levanta uma questão própria para o IBS e a CBS. Os exemplos ilustrativos que acompanham a ITG 01 (R1) descrevem a operação como troca: o concessionário fornece serviços de construção ao concedente em troca do direito de cobrar pedágio dos usuários (item EI14).

O art. 4º, § 2º, I e VIII, da Lei Complementar nº 214/2025 considera operação onerosa qualquer fornecimento com contraprestação, inclusive o decorrente de troca ou permuta e de prestação de serviços, e o art. 12, § 4º, III, da mesma lei adota o valor de mercado como base de cálculo quando o valor da operação não é representado em dinheiro.

Com esses dispositivos, o Fisco poderia sustentar que a construção entregue ao Poder Concedente é fornecimento oneroso, tributado pelo valor de mercado da obra. A concessionária, por sua vez, poderia sustentar que o registro contábil pela NBC TG 47 mede o valor do direito de exploração e que a operação onerosa é a cobrança do pedágio, já tributada a cada passagem, de modo que tributar também a obra alcançaria duas vezes o mesmo valor econômico.

A Lei Complementar nº 214/2025 menciona essas receitas no art. 106, § 4º, para estender às concessionárias a suspensão do IBS e da CBS nas aquisições destinadas às obras de infraestrutura elegíveis ao Reidi, desde que as receitas reconhecidas durante a execução das obras tenham como contrapartida ativo de contrato, ativo intangível ou ativo financeiro, e o dispositivo trata apenas dessas aquisições, sem dizer se a receita de construção é fornecimento tributado. O tema depende de regulamentação.

A receita de pedágio e os tributos destacados

A receita de pedágio é medida pelo preço da transação, que o item 47 da NBC TG 47 define como o valor da contraprestação à qual a entidade espera ter direito em troca dos bens ou serviços prometidos ao cliente, excluindo quantias cobradas em nome de terceiros, como alguns impostos sobre vendas. O IBS e a CBS destacados na NFS-e Via enquadram-se nas quantias cobradas em nome de terceiros a que se refere o item 47 da NBC TG 47, e ficam fora da receita, registrados em contas de tributos a recolher no momento do fato gerador.

Conclusão

Pela Lei Complementar nº 214/2025, o pedágio é contraprestação de operação onerosa sujeita ao IBS e à CBS pelas alíquotas fixadas pelos entes, com local da operação nos Estados e Municípios atravessados pela rodovia, na proporção da extensão de cada um, e com o ISS fora da base enquanto existir, isto é, até 2032, ano em que é cobrado pela última vez. O fato gerador ocorre na passagem do veículo, inclusive quando o pagamento é posterior, e a lei não afasta o débito sobre a passagem não paga, ponto que a concessionária poderia discutir com base na capacidade contributiva. Quem paga o pedágio e está no regime regular apropria o crédito desde que se manifeste como adquirente na NFS-e Via, e, no Vale-Pedágio, o crédito é do embarcador. A concessionária passa a apropriar crédito sobre as

aquisições da obra e da operação, com crédito integral e imediato para os bens de capital.

Para as concessionárias, isso significa conferir a extensão do trecho em cada Município e Estado, medir o tributo devido sobre as passagens não pagas e preparar a demonstração da carga efetiva de cada contrato, com os créditos sobre a obra e a operação, pelo procedimento definido pela data do contrato e da proposta. Para as empresas usuárias, significa incorporar a manifestação das passagens à rotina de apuração e, no transporte de carga, definir no contrato de frete quem manifesta.

Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 156 e 195, e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, arts. 125 a 129, com a redação da Emenda Constitucional nº 132/2023. Texto compilado no Portal da Legislação do Planalto, consultado em 08/10/2026.

2. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, com as alterações da Lei Complementar nº 227/2026, arts. 3º, 4º, 10, 11, 12, 14, 15, 47, 48, 106, 108, 109, 111, 348 e 373 a 376. Texto compilado no Portal da Legislação do Planalto, consultado em 08/10/2026.

3. BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

4. BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 9º.

5. BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, arts. 2º, 3º e 8º. Texto atualizado no portal da Câmara dos Deputados.

6. BRASIL. Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, arts. 1º e 3º.

7. BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, arts. 3º, 10 e 15.

8. BRASIL. Lei nº 14.157, de 1º de junho de 2021, art. 2º, que inclui o art. 209-A na Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

9. COMITÊ GESTOR DA NOTA FISCAL DE SERVIÇO ELETRÔNICA DE PADRÃO NACIONAL. Resolução CGNFS-e nº 9, de 30 de dezembro de 2025, publicada no Diário Oficial da União de 05/01/2026.

10. COMITÊ GESTOR DA NOTA FISCAL DE SERVIÇO ELETRÔNICA DE PADRÃO NACIONAL, Secretaria-Executiva. Manual para emissão da NFS-e Via, versão 1.02, setembro de 2026, Anexo IV, Leiautes RN ADN, versão 1.00.04, e Anexo VI, Guia de Manifestação do Adquirente, versão 1.02.

11. RECEITA FEDERAL DO BRASIL E COMITÊ GESTOR DO IBS. Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 4, de 30 de julho de 2026.

12. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Resolução ANTT nº 6.032/2023, Regulamento das Concessões Rodoviárias, terceira norma, com as alterações da Resolução ANTT nº 6.063/2025.

13. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Contratos de concessão rodoviária federal firmados em 2024 e em 2025, cláusulas da matriz de riscos.

14. AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Portaria ARTESP nº 43, de 09 de maio de 2025, e Portaria ARTESP nº 148, de 21 de outubro de 2025.

15. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 586.482/RS, Plenário, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 23/11/2011, DJe 19/06/2012, inteiro teor do acórdão.

16. FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Consequências Jurídicas da Opção Constitucional pelo Modelo de Tributação Indireta da Renda Consumida. Revista Direito Tributário Atual, v. 59, p. 39-55. São Paulo: IBDT, 2025.

17. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. ITG 01 (R1), Contratos de Concessão, itens 14 a 18 e Exemplos ilustrativos, item EI14.

18. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC TG 47, Receita de Contrato com Cliente.