Série Universalizar

Notas Técnicas - Volume 4

Reforma Tributária e Modelagem Econômico-Financeira de Concessões de Saneamento Básico

As Notas Técnicas e documentos deste volume foram produzidas sob a coordenação e aprovação do Grupo de Pesquisa em Infraestrutura, Regulação e Saneamento, vinculado à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Outubro/2026

aesbe
Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento

COMPANHIAS ASSOCIADAS À AESBE



DIRETORIA DA AESBE

Presidente Nacional:

Munir Abud (Cesan/ES)

Vice-Presidente Nacional:

Marcos Aurélio Alves Freitas (Caema/MA)

Vice-Presidentes Regionais:

Norte: Cleverson Brancalhão (Caerd/RO)

Nordeste I: Neuri Freitas (Cagece/CE)

Nordeste II: Gildeone Almeida (Embasa/BA)

Centro-Oeste: Ricardo Soavinski (Saneago/GO)

Sudeste: Rafael Rolim (Cedae/RJ)

Sul: Wilson Bley (Sanepar/PR)

Conselho Fiscal:

Presidente: Luiz Cavalcante Peixoto Neto (Casal/AL)

Membro: Luciano Gois Paul (Deso/SE)

Membro: Pedro Henrique Cardoso Beckman (ATS/TO)

EQUIPE AESBE

Sergio Antonio Gonçalves
Diretor Executivo

Antonio Costa Lima Junior
Assessor Jurídico

Patrícia Duarte
Comunicação: Programa Papo de Clima

Marcos Monteiro de Oliveira
Informática

Lisiene Goulart de Souza
Secretaria

Maria da Cruz Campos Matos de Souza
Serviços Gerais

As Notas Técnicas e documentos deste volume foram produzidas sob a coordenação e aprovação do Grupo de Pesquisa em Infraestrutura, Regulação e Saneamento, vinculado à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

- **Bruno José Canassa** - Doutor em Ciências Contábeis (Universidade de São Paulo – FEARP)
- **Daniel Spinoso Prado** - Doutor em Ciências Econômicas (Universidade de São Paulo – FEARP)
- **Rudinei Toneto Júnior** - Professor Titular do Departamento de Economia (Universidade de São Paulo – FEARP)
- **Alexandre Ganan de Brites Figueiredo** - Professor Doutor do Departamento de Administração (Universidade de São Paulo – FEARP)

COLEGIADO AESBE:

LUCILAINE MEDEIROS
Presidente da Águas do Piauí

PEDRO HENRIQUE CARDOSO BECKMAN
Presidente da ATS

VITOR STOLZE VASCONCELOS
Presidente da BRK Maceió

MARCOS AURÉLIO ALVES FREITAS
Presidente da CAEMA

JAMES DA SILVA SERRADOR
Presidente da CAER

CLEVERSON BRANCALHÃO DA SILVA
Presidente da CAERD

NÁDIA BELARMINO
Presidente da CAERN

JORGE HENRIQUE NEGRÃO CARDOSO
Presidente da CAESA

LUÍS ANTÔNIO ALMEIDA REIS
Presidente da CAESB

NEURI FREITAS
Presidente da CAGECE

MARCUS VINICIUS FERNANDES NEVES
Presidente da CAGEPA

LUIZ CAVALCANTE PEIXOTO NETO
Presidente da CASAL

PEDRO JOEL HORSTMANN
Presidente da CASAN

RAFAEL ROLIM
Presidente da CEDAE

MUNIR ABUD DE OLIVEIRA
Presidente da CESAN

DOUGLAS NÓBREGA
Presidente da COMPESA

SAMANTA POPOW TAKIMI
Presidente da CORSAN

DEISIANE ERCULANO
Presidente da COSAMA

DILSON JÚNIOR
Presidente da COSANPA

LUCIANO GOES PAUL
Presidente da DESO

GILDEONE ALMEIDA SANTOS
Presidente da EMBASA

FERNANDO SOARES VIEIRA LIMA
Presidente da IGUÁ Sergipe

CARLOS PIANI
Presidente da SABESP

GEOVANI DA SILVA SOARES
Presidente do SANEACRE

RICARDO JOSÉ SOAVINSKI
Presidente da SANEAGO

CLEBER RENATO VIRGINIO DA SILVA
Presidente da SANEATINS/BRK

WILSON BLEY
Presidente da SANEPAR

RENATO MARCÍLIO DA SILVA
Presidente da SANESUL

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 7
1. INTRODUÇÃO 8
2. O QUE MUDA COM A REFORMA TRIBUTÁRIA 9
2.1. Incidência “Por Dentro” e “Por Fora” 9
2.2. Não Cumulatividade e Tributação sobre o Valor Adicionado 10
2.3. Liquidação dos Tributos e Split Payment 11
2.4. Efeito Contábil da Reforma Tributária 14
2.5. Particularidades do Período de Transição 16
3. SIMULAÇÃO DOS IMPACTOS DA REFORMA 18
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 21
REFERÊNCIAS 22

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta Nota Técnica analisa os efeitos da Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, sobre a modelagem econômico-financeira das concessões de saneamento básico. Em contratos de longo prazo, a tarifa deve cobrir custos, investimentos e remuneração do capital ao longo de toda a concessão, e alterações tributárias repercutem diretamente sobre esse equilíbrio.

A substituição gradual do PIS/Cofins, do ICMS e do ISS pelo IBS e pela CBS altera não apenas a carga tributária, mas a própria lógica de tributação. A transição ocorre entre 2026, ano-teste, e 2033, quando o IBS e a CBS passam a vigorar plenamente e o ICMS e o ISS são extintos; nesse intervalo, os dois sistemas convivem. A cobrança "por fora" muda a relação entre a tarifa, a receita da prestadora e o valor pago pelo usuário; a não cumulatividade plena altera o tratamento dos custos e investimentos, prevendo, por exemplo, crédito integral e imediato no CAPEX; e o *split payment* faz com que os tributos que antes compunham a receita e permaneciam no caixa da prestadora até o recolhimento sejam segregados no momento em que o usuário paga a conta, sem ingressar nesse caixa, o que altera seu fluxo de caixa e sua necessidade de capital de giro.

Para ilustrar o efeito direto dessas mudanças, simula-se um contrato hipotético de abastecimento de água, com prazo de 20 anos, 100.000 economias, consumo médio de 10 m³ por economia e alíquota conjunta de 26,5% para o IBS e a CBS, com *split payment*. Mantida a tarifa-base Pré-Reforma, a TIR passa de 10,00% para 51,32%, em desequilíbrio favorável à prestadora. O reequilíbrio exige reduzir a tarifa-base em 10,25%, de R$ 10,93 para R$ 9,81 por m³. Ainda assim, com as alíquotas da Reforma Plena, a conta do usuário para 10 m³ aumenta 13,54%, de R$ 109,30 para R$ 124,10: a tarifa do serviço cai, mas o valor final pago sobe. Esse resultado, porém, não esgota a questão: na prática, há desafios adicionais, distintos para novas concessões e contratos vigentes.

Nas novas concessões, a sistemática tributária deve ser incorporada desde a estruturação do projeto, ainda que com premissas provisórias durante a transição, a serem revisadas à medida que a regulamentação e as alíquotas se consolidarem. Nos contratos vigentes, é preciso avaliar os efeitos da mudança sobre as condições originalmente pactuadas, identificar o resíduo tributário que permanece nos custos e os créditos remanescentes do regime anterior e, quando cabível, recompor o equilíbrio sem dupla oneração do usuário.

A Reforma Tributária deve, portanto, ser tratada como alteração estrutural das premissas das concessões, exigindo análise integrada de tarifa, receita, custos, investimentos, créditos e fluxos financeiros para preservar o equilíbrio dos contratos e dimensionar o valor suportado pelos usuários.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promove uma ampla transformação do sistema tributário brasileiro, com impactos relevantes sobre a tributação do consumo. A reforma substitui progressivamente o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) por dois novos tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. A Lei Complementar nº 214/2025 também regulamenta o novo modelo e disciplina mecanismos como o *split payment*, que vincula a liquidação do IBS e da CBS ao pagamento das operações em que incidem.

Os efeitos da Reforma Tributária são particularmente relevantes para as concessões de saneamento básico, setor regulado e intensivo em capital, no qual receitas tarifárias, custos, investimentos e financiamento são projetados ao longo de contratos de longo prazo. Alterações na forma de incidência dos tributos, na apropriação de créditos e na disponibilidade de recursos financeiros modificam premissas dos modelos econômico-financeiros e repercutem sobre a capacidade de investimento das prestadoras e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o que ganha importância adicional diante das metas de universalização da Lei nº 14.026/2020, com horizonte de cumprimento até 2033.

Nesse contexto, esta Nota Técnica examina os mecanismos da Reforma Tributária que interferem na modelagem econômico-financeira das concessões de saneamento, com destaque para a incidência dos novos tributos, a não cumulatividade, o aproveitamento e a recuperação de créditos, a liquidação financeira por meio do *split payment* e seus efeitos sobre o fluxo de caixa, o capital de giro e a contabilidade das prestadoras. A análise parte da compreensão desses mecanismos e, a partir de sua aplicação a um exemplo, mensura seus impactos sobre a tarifa, o equilíbrio econômico-financeiro contratual e o valor final pago pelo usuário.

Embora a análise desta Nota Técnica tenha como referência principal os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o raciocínio desenvolvido também se aplica às concessões de resíduos sólidos, consideradas as particularidades da tributação incidente sobre esses serviços, especialmente o ISS, e os efeitos da substituição dos tributos atuais pelo IBS e pela CBS.

2. O QUE MUDA COM A REFORMA TRIBUTÁRIA

2.1. Incidência “Por Dentro” e “Por Fora”

A forma de incidência de um tributo sobre o consumo é relevante para a composição do preço final da operação e para sua cobrança ao usuário, podendo ocorrer de duas maneiras:

- “Por dentro”: o próprio tributo integra a base de cálculo, de modo que seu valor já está incorporado ao preço pago pelo usuário;

- “Por fora”: o tributo não integra sua própria base e é acrescido ao valor da operação no momento da cobrança ao usuário.

Essa diferença pode ser observada a partir de uma mesma operação, tomando-se como referência um serviço de abastecimento de água no valor de R$ 100,00 antes da incidência dos tributos sobre o consumo.

O Quadro 1 sintetiza as modalidades de cobrança “por dentro” e “por fora”, considerando, primeiro, uma comparação com a mesma alíquota de 9,25% e, posteriormente, a aplicação da incidência “por fora” com o parâmetro de 26,5%.[1]

Quadro 1 - Incidência “por dentro” vs. “por fora”

Item	Cobrança “por dentro”	Cobrança “por fora”	Cobrança “por fora”
Alíquota	9,25%	9,25%	26,5%
Valor do serviço antes dos tributos	R$ 100,00	R$ 100,00	R$ 100,00
Tributo Incidente	R$ 10,19	R$ 9,25	R$ 26,50
Valor final cobrado do usuário	R$ 110,19	R$ 109,25	R$ 126,50

[1] Embora as estimativas das alíquotas individuais de IBS e CBS indiquem soma próxima a 28%, a Nota Técnica adota 26,5% como parâmetro, em razão do disposto no art. 475, § 11, da LC nº 214/2025, que prevê medidas para redução da alíquota de referência caso esse percentual seja superado. Independentemente da alíquota efetivamente adotada, os efeitos e a lógica da análise apresentada permanecem aplicáveis.

No regime tributário Pré-Reforma, o PIS e a Cofins incidem “por dentro”. Assim, considerando a alíquota de 9,25%, o valor final da operação é de R$ 110,19, calculado pela fórmula R$ 100,00 ÷ (1 – 9,25%), dos quais R$ 10,19 correspondem aos tributos. No novo regime, o IBS e a CBS incidem “por fora”, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 214/2025. Mantida a mesma alíquota apenas para efeito de comparação, os tributos corresponderiam a R$ 9,25, resultando em um valor final de R$ 109,25.

Para os exemplos seguintes desta Nota Técnica, passa-se a considerar a alíquota conjunta de 26,5% para o IBS e a CBS (aproximando em 17,20% a alíquota específica de IBS e 9,30% a de CBS), em linha com o parâmetro previsto na legislação. Aplicada “por fora” sobre o mesmo valor de R$ 100,00, essa alíquota resulta em R$ 26,50 de tributos e em um valor final de R$ 126,50. A partir desse valor será desenvolvido o exemplo utilizado nas seções seguintes.

Essa distinção também é relevante para a apuração da receita bruta da prestadora. Conforme dispõe o § 4º do art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598/1977, na redação dada pela Lei nº 12.973/2014:

> *“§ 4º Na receita bruta não se incluem os tributos não cumulativos cobrados, destacadamente, do comprador ou contratante pelo vendedor dos bens ou pelo prestador dos serviços na condição de mero depositário.” (art. 12, § 4º, do Decreto-Lei nº 1.598/1977, na redação dada pela Lei nº 12.973/2014)*

Assim, observada a condição prevista na legislação, os valores de IBS e CBS cobrados destacadamente do usuário não integram a receita bruta da prestadora. **Para a modelagem econômico-financeira, é necessário distinguir o valor total pago pelo usuário da parcela que efetivamente constitui receita da prestadora.**

2.2. Não Cumulatividade e Tributação sobre o Valor Adicionado

A não cumulatividade plena, em conjunto com a incidência “por fora”, é um dos elementos centrais do novo modelo: o IBS e a CBS permitem ao contribuinte apropriar créditos dos tributos incidentes sobre as aquisições realizadas no curso de sua atividade e utilizá-los para compensar os tributos devidos nas operações subsequentes.

Assim, o tributo pago nas etapas anteriores da cadeia não é novamente suportado pelo contribuinte, e a tributação recai, em cada etapa, sobre o valor nela adicionado.

Para visualizar essa dinâmica, considera-se a mesma prestação de serviço de abastecimento de água utilizada no exemplo anterior, no valor de R$ 100,00. Para realizá-la, a prestadora adquire energia elétrica por R$ 50,00. Adota-se, em ambas as operações, a alíquota de 26,5% para o IBS e a CBS.

O Quadro 2 apresenta os tributos incidentes e o crédito apropriado pela prestadora.

Quadro 2 - Créditos e tributo líquido ao longo da cadeia

	Energia Elétrica (insumo)	Serviço de água
Valor da operação	R$ 50,00	R$ 100,00
IBS e CBS incidentes (26,5%)	R$ 13,25	R$ 26,50
Crédito de IBS e CBS	–	R$ 13,25
IBS e CBS líquidos da operação	R$ 13,25	R$ 13,25

Na aquisição da energia elétrica, a prestadora paga R$ 13,25 de IBS e CBS, que, observadas as condições do art. 47 da Lei Complementar nº 214/2025, geram crédito tributário. Na prestação do serviço, são devidos R$ 26,50. O crédito de R$ 13,25 é compensado com esse débito, resultando em R$ 13,25 de tributo líquido a recolher.

A lógica evidencia a tributação sobre o valor adicionado: dos R$ 100,00 da prestação, R$ 50,00 correspondem ao valor já tributado na etapa anterior e os R$ 50,00 restantes correspondem ao valor adicionado pela prestadora. Assim, os R$ 13,25 de crédito da etapa anterior, somados aos R$ 13,25 de tributo líquido da prestação, correspondem aos R$ 26,50 incidentes sobre o serviço final.

O aproveitamento do crédito, contudo, está condicionado às regras de não cumulatividade previstas nos arts. 47 a 56 da Lei Complementar nº 214/2025. Em regra, o crédito é apropriado pelo contribuinte sujeito ao regime regular após a extinção do débito da operação adquirida, mediante documentação fiscal idônea. A legislação também prevê hipóteses de não apropriação, especialmente para operações imunes, isentas, sujeitas a alíquota zero, diferimento ou suspensão (art. 49) e bens e serviços de uso ou consumo pessoal (art. 57).

2.3. Liquidação dos Tributos e Split Payment

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece o *split payment* para as transações de pagamento de operações com bens e serviços, vinculando a segregação e o recolhimento do IBS e da CBS à liquidação financeira da transação. Sua implementação será gradual, nos termos do art. 35, inclusive quanto aos instrumentos de pagamento abrangidos.

Nesse contexto, distinguem-se as seguintes situações:

- Sem *split payment*: o usuário paga o boleto integralmente à prestadora, que recebe em seu caixa o valor do serviço e os tributos correspondentes. Posteriormente, na apuração tributária, os créditos das aquisições são compensados com os débitos das operações, e a prestadora recolhe o saldo devido;

- Com *split payment*: a liquidação dos tributos acompanha a liquidação financeira do boleto. No momento do pagamento, são considerados os débitos e créditos tributários já constituídos, com a segregação e o recolhimento do saldo tributário. Assim, a liquidação tributária passa a ocorrer juntamente com a liquidação financeira da operação, e não em etapa posterior de apuração.

Como ilustração, considere-se o mesmo exemplo das seções anteriores: a prestadora adquire energia elétrica por R$ 50,00, gerando R$ 13,25 de crédito de IBS e CBS, e presta o serviço de abastecimento de água por R$ 100,00, sobre o qual incidem R$ 26,50 de IBS e CBS.[2]

O Quadro 3 apresenta a sequência dessas operações sem *split payment*, destacando o momento de pagamento dos tributos, a geração e utilização dos créditos e o recolhimento do saldo tributário.

Quadro 3 - Fluxo de apuração e recolhimento dos tributos sem split payment

Mês	Data	Operação	Valor da Operação	Tributo Incidente	Crédito Apropriado	Crédito Utilizado	Tributo Líquido Recolhido
1	Dia 10	Boleto de energia elétrica	R$ 50,00	R$ 13,25	R$ 13,25	–	R$ 13,25
1	Dia 30	Boleto de água (usuário)	R$ 100,00	R$ 26,50	–	–	–
2	Dia 15	Liquidação do tributo	–	R$ 26,50	–	R$ 13,25	R$ 13,25

A aquisição do insumo gera o pagamento de R$ 13,25 de IBS e CBS e o respectivo crédito para a prestadora. No pagamento do boleto pelo usuário, é gerado o débito de R$ 26,50 relativo à prestação. Posteriormente, na apuração tributária, esse débito é compensado com o crédito de R$ 13,25, resultando em R$ 13,25 de tributo líquido a recolher.

[2] As datas são meramente ilustrativas e, para simplificação, considera-se que a emissão e o pagamento dos boletos ocorrem na mesma data, desconsiderando-se o prazo entre ambos.

Sem o *split payment*, portanto, o valor correspondente ao tributo permanece inicialmente no caixa da prestadora e é liquidado posteriormente, quando o crédito gerado na aquisição do insumo também é utilizado. Por sua vez, com o *split payment*, a liquidação tributária é vinculada ao próprio pagamento do boleto pelo usuário, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Fluxo de apuração e recolhimento dos tributos com split payment

Mês	Data	Operação	Valor da Operação	Tributo Incidente	Crédito Apropriado	Crédito Recuperado	Tributo Líquido Recolhido
1	Dia 10	Boleto de energia elétrica	R$ 50,00	R$ 13,25	R$ 13,25	–	R$ 13,25
1	Dia 30	Boleto de água (usuário)	R$ 100,00	R$ 26,50	–	R$ 13,25	R$ 13,25

No pagamento do boleto pelo usuário, o débito de R$ 26,50 é considerado juntamente com o crédito de R$ 13,25 já constituído, resultando em R$ 13,25 de saldo tributário. Esse saldo é liquidado no próprio processo de pagamento do boleto, sendo destinado ao ente arrecadador sem transitar pelo caixa da prestadora. Simultaneamente, o crédito de R$ 13,25 gerado na aquisição do insumo é recuperado na mesma liquidação.

A diferença entre os dois cenários está, portanto, no momento da liquidação financeira do tributo final. Sem o *split payment*, os valores recebidos a título de tributos no pagamento do boleto pelo usuário permanecem temporariamente no caixa, à disposição da prestadora, até sua posterior liquidação tributária. Com o *split payment*, esses valores são segregados no momento do pagamento do boleto pelo usuário e não transitam pelo caixa da prestadora, enquanto o crédito anteriormente constituído é recuperado na mesma liquidação.

Na sistemática anterior, os tributos sobre a receita integravam o valor faturado e permaneciam no caixa da prestadora até o recolhimento, funcionando, na prática, como fonte temporária de recursos. Com o *split payment*, esses valores deixam de ingressar no caixa. Para a modelagem econômico-financeira, o aspecto relevante é, portanto, o efeito dessa perda de disponibilidade sobre o caixa e o capital de giro da concessão.

2.4. Efeito Contábil da Reforma Tributária

Do ponto de vista contábil, os tributos pagos nas aquisições de insumos são tratados de acordo com sua recuperabilidade:

- Quando passíveis de recuperação, são registrados como créditos tributários no ativo;
- Quando não recuperáveis, integram o valor do item adquirido, como custo, despesa ou ativo, conforme o caso.

No modelo da Reforma Tributária, portanto, **(i) o IBS e a CBS destacados na cobrança ao usuário não integram a receita bruta da prestadora; e (ii) os tributos recuperáveis incidentes sobre as aquisições não compõem o custo dos respectivos itens.**

O Quadro 5 ilustra os efeitos dessa sistemática na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), comparando o cenário Pré-Reforma com a Reforma em plena vigência.

Quadro 5 - Estrutura da DRE: Pré-Reforma vs. Reforma Plena

Rubrica	Pré-Reforma	Reforma Plena
Receita Bruta	**Inclui os tributos sobre a receita (PIS, Cofins, ISS e ICMS)**	**Não inclui o IBS e a CBS, recolhidos à parte**
(-) Impostos sobre a receita	Registrados como dedução da receita bruta	Não há, pois o tributo não compõe a receita
(=) Receita Líquida	**Receita bruta menos os impostos**	**Equivale à receita bruta, já que não há tributo a deduzir**
(-) OPEX	Inclui o valor do insumo e os tributos não recuperáveis	Apenas o valor efetivo do insumo, líquido do tributo recuperável
(=) Lucro Bruto	**Resultado da subtração acima**	**Resultado da subtração acima**

No cenário da Reforma, não há dedução de IBS e CBS entre a receita bruta e a receita líquida, pois esses tributos não integram a receita da prestadora. No OPEX, os insumos são considerados pelo valor líquido dos tributos recuperáveis, enquanto os tributos não recuperáveis permanecem incorporados ao custo ou à despesa, conforme o caso.

Para evidenciar numericamente esses efeitos, a Tabela 1 aplica a mesma operação utilizada no Quadro 1 à estrutura da DRE, comparando os valores apurados no regime Pré-Reforma, considerando uma prestadora sujeita ao regime não cumulativo do PIS/Cofins, com aqueles observados sob a sistemática da Reforma Tributária.

Tabela 1 - Exemplo dos efeitos na DRE

Rubrica	Pré-Reforma	Reforma Plena
Receita Bruta	**R$ 110,19**	**R$ 100,00**
(-) Impostos sobre a receita	R$ 10,19	–
(=) Receita Líquida	**R$ 100,00**	**R$ 100,00**
(-) OPEX	R$ 50,00	R$ 50,00
(=) Lucro Bruto	**R$ 50,00**	**R$ 50,00**

O exemplo evidencia que, na Reforma Tributária, o valor dos tributos cobrados do usuário deixa de compor a receita bruta da prestadora, de modo que o aumento da alíquota do IBS e da CBS, independentemente de seus valores, não se traduz em aumento da receita registrada na DRE. No cenário Pré-Reforma considerado, por sua vez, a prestadora está sujeita ao regime não cumulativo do PIS/Cofins, de modo que os tributos recuperáveis incidentes sobre a aquisição de energia elétrica não integram o custo efetivo do insumo. Assim, em ambos os cenários, o OPEX considerado na tabela corresponde a R$ 50,00, líquido dos respectivos tributos recuperáveis.

No cenário Pré-Reforma, considerando a sujeição da prestadora ao regime não cumulativo do PIS/Cofins, o valor bruto da aquisição de energia elétrica corresponde a R$ 55,10, considerando a sistemática "por dentro" (R$ 50,00 ÷ [1 – 9,25%]). O tributo incidente sobre essa aquisição, no montante de R$ 5,10, é recuperável e, portanto, não integra o custo efetivo do insumo, que permanece em R$ 50,00. Na Reforma Tributária, o IBS e a CBS incidentes sobre a mesma aquisição também são considerados recuperáveis, observadas as condições previstas na legislação, de modo que o OPEX permanece refletindo o valor líquido do insumo.

A ilustração não considera eventuais resíduos tributários não recuperáveis incidentes sobre os insumos ou investimentos, cuja existência e magnitude dependem das características tributárias de cada operação e organização.

Tratamento similar ao do OPEX é aplicado ao CAPEX. Nos termos do art. 108 da Lei Complementar nº 214/2025, é assegurado o crédito integral e imediato de IBS e CBS na aquisição de bens de capital. Assim, **os investimentos são considerados no Balanço Patrimonial e no Fluxo de Caixa pelo valor líquido dos tributos recuperáveis, e a respectiva depreciação ou amortização, registrada na DRE, incide sobre esse valor.**

Em síntese, na DRE, **o IBS e a CBS não integram a receita da prestadora, enquanto os tributos recuperáveis incidentes sobre as aquisições não compõem os respectivos custos e despesas,** tornando a DRE mais aderente aos valores efetivos da atividade da concessionária. Esses mesmos tributos recuperáveis, enquanto pendentes de utilização ou compensação, são reconhecidos como créditos tributários a recuperar no Ativo da prestadora, de modo que a mudança introduzida pela Reforma Tributária repercute simultaneamente na apresentação da DRE e na estrutura patrimonial da concessionária.

2.5. Particularidades do Período de Transição

A transição entre os regimes, iniciada em 2026, estende-se até 2032 e apresenta duas particularidades. A primeira é a convivência entre os tributos atuais e os novos tributos sobre o consumo: PIS, Cofins, ISS e ICMS continuarão a ser considerados na receita bruta, sem que suas bases incluam os valores de IBS e CBS, destacados por fora.

A segunda refere-se aos créditos de PIS e Cofins. Durante a transição, eles continuarão a ser apropriados e recuperados conforme as regras atuais. Após a extinção desses tributos, eventuais saldos remanescentes poderão ser compensados com débitos da CBS ou de outros tributos federais, ou restituídos em espécie.

O Quadro 6 resume o cronograma da transição e a evolução das alíquotas, considerando alíquotas estimadas de referência de 18,70% para o IBS e 9,30% para a CBS, sem prejuízo do parâmetro de 26,5% previsto na legislação para a soma das alíquotas de referência.

Quadro 6 - Cronograma da transição e projeção das alíquotas

Ano	Período	PIS/Cofins	CBS	IBS	Evento
2025	Pré-Reforma	9,25%	0,00%	0,00%	Regulamentação dos novos tributos por leis complementares e ordinárias
2026	Ano-teste	9,25%*	0,90%	0,10%	CBS e IBS compensados no PIS/Cofins; carga efetiva mantida em 9,25%
2027 a 2028	Transição	Extinto	9,20%**	0,10%**	Extinção do PIS/Cofins; CBS reduzida em 0,1 p.p. e IBS a 0,10%
2029 a 2032	Transição	Extinto	9,30%	1,87% a 7,48%	Redução anual de 10% no ISS/ICMS; introdução gradual do IBS (10% ao ano)
2033	Reforma Plena	Extinto	9,30%	18,70%	Vigência plena do IBS; extinção definitiva do ICMS e do ISS

Observação: * Carga efetiva; os valores de CBS e IBS (este, apenas estadual) apurados no ano-teste são integralmente compensados com o PIS/Cofins. ** Em 2027 e 2028, a CBS corresponde à alíquota de referência reduzida em 0,1 ponto percentual, e o IBS é cobrado a 0,10% (0,05% estadual e 0,05% municipal). Fonte: elaboração própria, com base em Ministério da Fazenda (2023) e Lei Complementar nº 214/2025.

Além da transição das alíquotas, o período exige a convivência entre os dois sistemas tributários, gerando custos de adaptação nos sistemas de faturamento e apuração fiscal, nas obrigações acessórias e nos procedimentos internos das prestadoras.

Por fim, a transição preserva os créditos de PIS/Cofins relativos a bens de capital que estejam sendo apropriados com base em depreciação, amortização ou quota mensal. Nos termos do art. 380 da Lei Complementar nº 214/2025, esses créditos permanecem sendo apropriados como créditos presumidos da CBS, observadas as condições previstas na legislação.

3. SIMULAÇÃO DOS IMPACTOS DA REFORMA

Apresentados os principais efeitos da Reforma Tributária sobre os modelos econômico-financeiros, esta seção aplica essas alterações a um contrato hipotético de concessão de abastecimento de água, com o objetivo de mensurar seus impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro e sobre a conta final do usuário.

Para tanto, adota-se um modelo simplificado, a partir do qual são comparados os resultados no regime Pré-Reforma e após a introdução do novo sistema tributário. Busca-se verificar como os aspectos apontados na seção anterior impactam a tarifa. Admite-se que, com a extinção do PIS/Cofins no Ano 3, a tarifa-base é revisada uma única vez, já incorporando os efeitos da Reforma sobre todo o período restante do contrato, inclusive a transição até a Reforma Plena.

O Quadro 7 reúne as principais premissas do estudo de caso, que considera a prestação de serviços de abastecimento de água e uma tarifa-base Pré-Reforma de R$ 10,93 por m³ faturado, para uma TIR de 10,00%.

Quadro 7 - Premissas para o estudo de caso

Item	Premissa
Prazo da Concessão	20 anos
Atendimento	100.000 economias
Consumo Médio Faturado	10,00 m³
OPEX Anual	R$ 7,5 milhões (20% de mão de obra)
CAPEX Anual	R$ 2,5 milhões
Custo de Capital	10,00%
Alíquota PIS/Cofins	9,25% sobre a Receita Bruta
Alíquota IBS	17,20%
Alíquota CBS	9,30%
Alíquota IR/CSLL	34,00%

Considera-se um contrato de concessão de 20 anos, iniciado no período Pré-Reforma, com transição entre os Anos 2 e 8, sendo o Ano 2 o ano-teste, e Reforma Plena a partir do Ano 9. O atendimento permanece constante em 100.000 economias, com consumo médio de 10,00 m³ por economia. O OPEX e o CAPEX são distribuídos linearmente ao longo do contrato, com amortização linear do CAPEX até o seu término (Henriques, 2021). Para simplificação, considera-se que os pagamentos ocorrem no momento da emissão dos respectivos boletos, sem capital de giro ou inadimplência.

No modelo Pré-Reforma, consideram-se créditos de PIS/Cofins sobre o CAPEX e sobre 80% do OPEX, correspondente à parcela não relacionada à mão de obra. Para fins da simulação, adota-se a alíquota conjunta de 26,5% para o IBS e a CBS, distribuída nas proporções de 17,20% e 9,30%, respectivamente. No ano-teste, os valores de IBS e CBS são compensados com o PIS/Cofins. Por fim, considera-se a modalidade *split payment* para o pagamento e a recuperação dos tributos.[3]

Na Tabela 2 são apresentados os impactos da introdução da Reforma Tributária sobre o Valor Presente Líquido (VPL) e a Taxa Interna de Retorno (TIR), mantida a tarifa-base Pré-Reforma de R$ 10,93 por m³ ao longo de todo o contrato.

Tabela 2 - Resultados da introdução da Reforma Tributária, sem revisão da tarifa-base

Item	Pré-Reforma	Reforma Tributária sem revisão da tarifa-base
Tarifa por m³	R$ 10,93	R$ 10,93
VPL	R$ 0,00	R$ 5.337.268,44
TIR	10,00%	51,32%
Serviço líquido de tributos (10 m³)	R$ 99,19	R$ 109,30
Tributos	R$ 10,11	R$ 28,96
Conta ao Usuário (10 m³)	R$ 109,30	R$ 138,26

Caso seja mantida a tarifa calculada no cenário Pré-Reforma, a introdução da Reforma Tributária gera VPL positivo de aproximadamente R$ 5,34 milhões, com elevação da TIR de 10,00% para 51,32%, indicando desequilíbrio favorável à prestadora do serviço. Esse resultado decorre do fato de que a tarifa definida no regime anterior incorpora os tributos vigentes em seu valor, sob a sistemática "por dentro", enquanto, na Reforma Tributária, IBS e CBS passam a ser cobrados do usuário "por fora".

O resultado evidencia, portanto, a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com a recalibração da tarifa à nova sistemática tributária. A Lei Complementar nº 214/2025 assegura mecanismos de reequilíbrio para contratos administrativos celebrados antes da Reforma, quando as alterações tributárias afetarem seu equilíbrio econômico-financeiro. Nesse caso, o reequilíbrio deve recompor os efeitos da mudança tributária, preservando as condições originalmente pactuadas e evitando a dupla oneração do usuário.

[3] Para fins de simplificação, a simulação considera apenas os créditos de PIS/Cofins previstos nas premissas. Em contratos reais, poderão existir resíduos tributários de ICMS, ISS e eventuais outros tributos em OPEX e CAPEX, cuja existência e magnitude devem ser avaliadas caso a caso.

A partir desse resultado, calcula-se a tarifa-base necessária para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro após a implantação da Reforma Tributária. A revisão é aplicada no Ano 3, com a extinção do PIS/Cofins, e a tarifa revisada vigora a partir de então até o final do contrato. A Tabela 3 traz os resultados.

Tabela 3 - Resultados da introdução da Reforma Tributária, com revisão da tarifa-base

Item	Reforma Tributária sem revisão da tarifa-base	Reforma Tributária com revisão da tarifa no Ano 3
Tarifa por m³ a partir do Ano 3	R$ 10,93	R$ 9,81
VPL	R$ 5.337.268,44	R$ 0,00
TIR	51,32%	10,00%
Serviço líquido de tributos (10 m³)	R$ 109,30	R$ 98,10
Tributos	R$ 28,96	R$ 26,00
Conta ao Usuário (10 m³)	R$ 138,26	R$ 124,10

Para restabelecer o equilíbrio contratual, considerando a TIR contratual de 10%, a tarifa-base do serviço deve ser reduzida, a partir do Ano 3, de R$ 10,93 para R$ 9,81 por m³, uma redução de 10,25% em relação ao contexto Pré-Reforma. Como os Anos 1 e 2 permanecem sob a tarifa-base Pré-Reforma, equilibrada para o regime então vigente, o reequilíbrio concentra-se no período a partir do Ano 3. Essa redução, contudo, não se traduz em redução da conta do usuário, uma vez que o IBS e a CBS passam a ser cobrados "por fora". No exemplo, para um consumo de 10 m³ e considerando as alíquotas da Reforma Plena, o usuário passa a pagar R$ 124,10, sendo R$ 98,10 referentes ao serviço e R$ 26,00 de tributos, ante R$ 109,30 no cenário Pré-Reforma, o que representa um aumento de 13,54% na conta final.

O resultado evidencia, assim, um segundo efeito relevante da Reforma Tributária: mesmo com a redução da tarifa necessária para recompor o equilíbrio contratual, a conta final do usuário aumenta. Esse efeito decorre da mudança na forma de incidência e nas alíquotas dos novos tributos.

Em síntese, parte do efeito econômico observado decorre da mudança no tratamento dos tributos, que deixam de afetar diretamente o resultado da concessão quando recuperáveis e passam a repercutir de forma distinta sobre a estrutura patrimonial e os fluxos financeiros, conforme o momento e a forma de recuperação dos créditos. A partir da Reforma, esses efeitos passam a depender também da gestão do capital de giro, especialmente dos prazos de recebimento e pagamento e da inadimplência. Esses fatores foram desconsiderados na simulação para simplificação, mas podem afetar os resultados na aplicação prática. Ainda assim, não se espera que alterem o sentido dos resultados apresentados.[4]

[4] A simulação também foi replicada com revisões anuais da tarifa-base durante todo o contrato, reforçando o apontamento de menor tarifa-base, mas maior conta ao usuário. Nesse caso, a tarifa-base cai para R$ 9,59 por m³ no Ano 3 (redução de 12,26%), com a extinção do PIS/Cofins, e chega a R$ 10,50 por m³ no Ano 20, ainda 3,93% abaixo do valor Pré-Reforma. Com os tributos cobrados "por fora", a conta do usuário para 10 m³ é de R$ 104,82 no Ano 3 (R$ 95,90 de serviço e R$ 8,92 de CBS) e de R$ 132,83 no Ano 20 (R$ 105,00 de serviço e R$ 27,83 de IBS e CBS), ou seja, 4,10% abaixo e 21,53% acima dos R$ 109,30 do cenário Pré-Reforma.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária representa uma mudança estrutural para a modelagem econômico-financeira das concessões de saneamento. Seus efeitos vão além da substituição dos tributos atuais e decorrem do conjunto de alterações na forma de incidência, na apropriação e recuperação de créditos e na liquidação dos tributos.

Por isso, as premissas tributárias não podem ser tratadas como um componente isolado do modelo. A cobrança do IBS e da CBS "por fora" altera a relação entre a tarifa do serviço, a receita da prestadora e o valor pago pelo usuário. Da mesma forma, a não cumulatividade modifica o tratamento de custos e investimentos, que passam a ser considerados líquidos dos créditos recuperáveis na projeção do fluxo de caixa e dos resultados da concessão.

O *split payment*, por sua vez, altera a dinâmica financeira da prestação dos serviços. Os valores dos tributos, que antes compunham a receita e permaneciam no caixa da prestadora até o recolhimento, passam a ser segregados e liquidados no momento do pagamento e deixam de transitar por esse caixa, o que torna mais relevante a análise dos prazos de recebimento e pagamento, da inadimplência e da necessidade de capital de giro.

Essas mudanças trazem desafios distintos para novas concessões e contratos vigentes. Nas novas concessões, tarifa, custos, investimentos e fluxos financeiros devem ser estruturados desde o início no novo regime, ainda que com premissas provisórias, já que o ano-teste e a transição não oferecem de imediato todas as informações relevantes, o que exige definir quando e como essas premissas serão revisadas. Nos contratos vigentes, dentre os desafios se destaca a necessidade de identificar e tratar os resíduos tributários que permanecem nos custos e os créditos remanescentes, de modo a recompor o equilíbrio econômico-financeiro sem dupla oneração do usuário.

A simulação apresentada nesta Nota Técnica ilustra esses efeitos: o reequilíbrio exige a redução da tarifa-base do serviço, mas, com a Reforma Plena, a conta final do usuário aumenta em razão da cobrança do IBS e da CBS "por fora". O exercício, contudo, é ilustrativo e não considera aspectos relevantes nos casos concretos, como os resíduos e créditos efetivamente existentes, a composição dos custos e investimentos e as particularidades de cada contrato. Soma-se a isso o ajuste dos preços da economia em geral, que não tende a refletir apenas a retirada dos tributos atuais e ainda está por ser observado. Assim, eventual reequilíbrio não pode ser calculado pela simples aplicação de uma alíquota geral e demanda análise individualizada de cada contrato e organização.

Por fim, os efeitos da Reforma Tributária devem ser avaliados de forma integrada, considerando conjuntamente a formação da tarifa, a receita da prestadora, os custos e investimentos, a geração e recuperação de créditos, o fluxo de caixa e o valor final pago pelo usuário. Durante a transição, essa avaliação deve ser incorporada às revisões dos modelos econômico-financeiros, de modo a preservar a consistência das projeções e a adequada alocação dos efeitos tributários entre prestadora, poder concedente e usuários.

REFERÊNCIAS

Brasil. (1977). Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977: Altera a legislação do imposto sobre a renda. Diário Oficial da União, seção 1, p. 15. Brasília, DF, 27 dez. 1977. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1598.htm

Brasil. (2014). Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Altera a legislação tributária federal relativa ao IRPJ, CSLL, PIS/Pasep e Cofins, revoga o Regime Tributário de Transição (RTT) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 maio 2014. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12973.htm

Brasil. (2020). Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445/2007 e outras disposições. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm

Brasil. (2023). Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023: Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

Brasil. (2025). Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025: Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm

Henriques, E. de S. (2021). Contabilização dos ativos em concessões e PPPs. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, 74, 53–71. https://sophia.tce.mg.gov.br/sophia_web/asp/download.asp?codigo=10865&tipo_midia=2&iIndexSrv=1&iUsuario=0&obra=43947&tipo=3&iBanner=0&iIdioma=0

Ministério da Fazenda. (2023). Apresentação da Reforma Tributária para o Brasil crescer, ela precisa acontecer [Apresentação em PowerPoint]. Governo Federal. https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/apresentacao-reforma-tributaria-para-o-brasil-crescer-ela-precisa-acontecer-02-8-2023

aesbe
Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento

aesbe

Associação Brasileira das Empresas
Estaduais de Saneamento

Universalizar é Nossa Missão.