

VOTO

21ª Reunião Pública Ordinária de 2026.

PROCESSO: 48500.028921/2026-70.

RESPONSÁVEIS: Superintendência de Gestão Tarifária e Regulação Econômica – STR e Superintendência de Fiscalização Econômica, Financeira e de Mercado – SFF.

INTERESSADOS: Agentes do Setor.

RELATOR: Diretor Gentil Nogueira de Sá Júnior.

ASSUNTO: Proposta de abertura de Consulta Pública, com vistas a colher subsídios e informações adicionais para avaliar os impactos da Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, nas Bases de Remuneração Regulatória das concessionárias de serviço público de energia elétrica.

I – RELATÓRIO

1. A cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) está fundamentada nas Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.
2. Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026, foram instituídos a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), bem como foi disciplinada a extinção do PIS/PASEP e da COFINS, que produzirá efeitos concretos a partir de 1º de janeiro de 2027.
3. A própria Lei Complementar nº 214/2025, em consonância com o regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, estabelece, em seu Capítulo IV, a possibilidade de a administração pública promover, de ofício, as adequações necessárias para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, inclusive das concessões públicas, em decorrência de alterações na carga tributária efetivamente suportada pela contratada resultantes da instituição do IBS e da CBS.

4. Em 29 de outubro de 2025, por meio da Portaria ANEEL nº 381, foi instituído o Grupo de Trabalho da Reforma Tributária (GT Reforma Tributária), responsável por identificar e estudar os ajustes regulatórios necessários em decorrência da Reforma Tributária, bem como por capacitar a ANEEL para implementá-los.

5. Entre 26 de junho e 16 de julho de 2026, agentes e entidades que atuam no setor elétrico, entre eles a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE), o Fórum das Associações do Setor Elétrico (FASE) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), encaminharam questionamentos e contribuições referentes aos impactos da Reforma Tributária sobre os contratos regulados e as respectivas operações no mercado, bem como sobre as eventuais diretrizes a serem adotadas pela ANEEL no tratamento do tema, com vistas a garantir segurança jurídica, modicidade tarifária e neutralidade tributária (Processos SEI nºs 48500.018597/2026-81, 48500.019882/2026-10 e 48500.020632/2026-22, respectivamente).

6. Em 5 de outubro de 2026, o processo foi distribuído a este Relator na 39ª Sessão Pública Ordinária de Distribuição de Processos.

7. Em 13 de outubro de 2026, a SFF e a STR emitiram a Nota Técnica Conjunta nº 15/2026-SFF-STR/ANEEL (SEI nº 0479126), por meio da qual apresentaram proposta de tratamento regulatório para a alteração do contexto tributário associado aos investimentos reconhecidos na Base de Remuneração Regulatória (BRR), tendo em vista a necessidade de avaliar os potenciais reflexos dessa transição sobre os mecanismos regulatórios atualmente vigentes.

8. Em 14 de outubro de 2026, a assessoria desta Diretoria, por meio do Memorando nº 95/2026-GAB IV – GNSJ/ANEEL (SEI nº 0481221), questionou o GT Reforma Tributária acerca da aderência da Nota Técnica Conjunta nº 15/2026-SFF-STR-SGM/ANEEL às discussões do GT. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 23/2026-GAB I – SAFN/ANEEL (SEI nº 0482720).

9. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

10. Trata-se de proposta de abertura de Consulta Pública com o objetivo de colher contribuições para avaliar os impactos da Reforma Tributária, instituída pela Emenda

Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, nas BRR das concessionárias de serviço público de energia elétrica.

11. A matéria decorre da necessidade de adequar a regulação econômica do setor elétrico às alterações introduzidas pela Reforma Tributária, de modo a assegurar que seus efeitos sejam refletidos nos processos tarifários, sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro das concessões nem a modicidade tarifária.

12. A Lei Complementar nº 214/2025, em seus arts. 374 a 377, estabelece mecanismos destinados ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, inclusive dos contratos de concessão de serviços públicos, em razão de alterações na carga tributária efetivamente suportada.

13. A implementação dessas disposições exige atenção às particularidades dos procedimentos de remuneração dos investimentos, de apropriação de créditos tributários e de formação das receitas regulatórias.

II.1 – Do tratamento dos créditos tributários remanescentes e da BRR

14. A Nota Técnica Conjunta nº 15/2026-SFF-STR/ANEEL destaca que a extinção do PIS/PASEP e da COFINS não implica a constituição automática de novos créditos tributários sobre ativos adquiridos anteriormente à vigência da CBS.

15. Conforme o art. 380 da Lei Complementar nº 214/2025, os créditos cuja apropriação ainda esteja em curso com base na depreciação, na amortização ou em quotas mensais poderão continuar a ser apropriados como créditos presumidos da CBS, observadas as condições da legislação anterior. Trata-se da preservação de direitos creditórios constituídos sob o regime precedente, e não da criação de novos créditos sobre o valor atualizado ou residual dos ativos.

16. Essa particularidade assume relevância regulatória porque os investimentos reconhecidos nas BRR podem conter parcelas associadas a tributos recuperáveis, o que exige tratamento capaz de evitar a recuperação econômica em duplicidade.

17. As áreas técnicas propõem, neste primeiro momento, a manutenção das BRR atualmente constituídas, acompanhada de mecanismo financeiro específico destinado ao

reconhecimento dos créditos remanescentes. O mecanismo pressupõe a identificação e a segregação dos créditos vinculados aos ativos, com a manutenção de controles específicos pelas concessionárias e o acompanhamento de sua realização.

18. A cada processo tarifário, seria projetado o montante de créditos passível de aproveitamento no período subsequente, com o reconhecimento do benefício por meio de componente financeiro negativo. Os valores projetados seriam confrontados com os créditos efetivamente utilizados, permitindo ajustes compensatórios.

19. Essa sistemática busca compatibilizar os diferentes momentos de reconhecimento fiscal e regulatório, evitando benefícios ou ônus definitivos para concessionárias ou consumidores. As informações prestadas pelas concessionárias estarão sujeitas à fiscalização da ANEEL, mediante controles auditáveis e conciliação entre a escrituração fiscal e os registros patrimoniais.

20. Subsidiariamente, quando inexistirem informações suficientes ou consistentes, a Nota Técnica Conjunta propõe metodologia estimativa baseada na Base de Remuneração Bruta e na taxa média de depreciação, com posterior ajuste.

21. O tratamento alcança créditos vinculados a ativos adquiridos até 31 de dezembro de 2026, observadas as hipóteses legais aplicáveis, não abrangendo investimentos realizados a partir de 1º de janeiro de 2027.

22. A proposta apresenta solução transitória compatível com a implementação tempestiva da Reforma Tributária, sem exigir, neste momento, a reabertura das BRR. O aperfeiçoamento futuro, inclusive quanto à identificação individualizada dos créditos e ao eventual ajuste direto da BRR, poderá ser aprofundado no âmbito dos itens AR24-09 e AR26-41 da Agenda Regulatória 2026/2027, relativos aos Submódulos 2.3, 9.1 e 9.2 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET).

II.2 – Dos ajustes aplicáveis às concessionárias de distribuição

23. Para as distribuidoras, propõe-se a criação de componente financeiro específico nos Submódulos 4.4 e 4.4A do PRORET, aplicável aos processos de reajuste e de revisão tarifária.

24. O componente compreende a projeção dos créditos a serem utilizados no período subsequente e o ajuste entre os valores projetados e os efetivamente aproveitados. Esse ajuste considerará a escrituração fiscal dos créditos utilizados, com atualização pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), conforme os procedimentos indicados na Nota Técnica Conjunta.
25. Na ausência de informações sobre os créditos remanescentes, ou em caso de inconsistência dessas informações, propõe-se a aplicação subsidiária de metodologia estimativa que considera a alíquota de 9,25%, a Base de Remuneração Bruta e a taxa média de depreciação, sem prejuízo de posterior conciliação.
26. Os efeitos sobre os custos de aquisição de energia e de transmissão, integrantes da Parcela A, deverão ser tratados pelos mecanismos ordinários de compensação tarifária, especialmente a Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A (CVA).
27. O objetivo das medidas propostas é assegurar que as reduções de custos decorrentes da Reforma Tributária sejam refletidas nas tarifas, preservando a neutralidade econômica da transição.

II.3 – Dos ajustes aplicáveis às concessionárias de transmissão

28. No segmento de transmissão, as áreas técnicas propõem tratamento equivalente, consideradas as particularidades da estrutura de remuneração das concessionárias. A transmissão utiliza mecanismos próprios de Parcela de Ajuste (PA), vinculados aos processos de revisão da Receita Anual Permitida (RAP).
29. A proposta contempla PA específica, que abrange a projeção e a conciliação dos créditos tributários remanescentes, com incidência sobre as receitas associadas às BRR reconhecidas nos processos revisionais.
30. O tratamento alcança as transmissoras com concessões prorrogadas nos termos da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e, quanto às demais concessionárias, os investimentos em reforços e melhorias sujeitos à revisão tarifária, observadas as disposições pertinentes do PRORET.

31. Destaca-se que parte dos investimentos em transmissão já considera mecanismos de valoração que excluem determinados tributos, especialmente em razão do Banco de Preços Referenciais e do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI). Ainda assim, podem existir investimentos reconhecidos por valores contábeis com parcelas tributárias recuperáveis, o que justifica a avaliação de tratamento específico.

II.4 – Do tratamento das Outras Receitas das distribuidoras

32. A proposta das áreas técnicas também prevê a adequação dos mecanismos de compartilhamento de Outras Receitas, disciplinados pelos Submódulos 2.7 e 2.7A do PRORET.

33. Os percentuais atuais foram estabelecidos considerando receitas brutas que incluem PIS/PASEP, COFINS e, conforme a atividade, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) ou o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Assim, com a extinção das contribuições e a adoção da tributação “por fora”, a manutenção dos critérios vigentes poderia reduzir a parcela revertida à modicidade tarifária, alterando a distribuição econômica entre concessionárias e consumidores.

34. As áreas técnicas avaliaram três alternativas: (i) a manutenção da metodologia vigente; (ii) a reexpressão transitória das receitas; e (iii) a adoção de base líquida dos tributos sobre o consumo, acompanhada de ajuste dos percentuais de compartilhamento. Ao final, recomendaram a terceira alternativa, por preservar a neutralidade econômica e reduzir a necessidade de novos ajustes durante a transição.

35. Os percentuais de referência seriam ajustados mediante fator de equivalência tributária, calculado a partir das receitas faturadas em 2026, de modo a preservar os montantes de compartilhamento anteriormente estabelecidos.

36. A proposta contempla regras aplicáveis às receitas de períodos anteriores a 2027 e prevê a aplicação da metodologia aos processos tarifários realizados a partir de 1º de janeiro de 2027. A medida busca evitar a apropriação indevida de benefícios decorrentes exclusivamente da alteração tributária, preservando a modicidade tarifária.

II.5 – Dos efeitos tarifários e da necessidade de adequação regulatória

37. Os efeitos sobre as tarifas das distribuidoras ocorrerão em momentos distintos, em razão do intervalo entre a extinção das contribuições e os processos tarifários ordinários. Nesse intervalo, tarifas homologadas anteriormente poderão refletir custos de energia e de transmissão que contemplam contribuições já extintas.

38. Assim, entende-se que essas diferenças deverão ser consideradas nos mecanismos ordinários de compensação tarifária, para que os benefícios associados à redução de custos sejam posteriormente refletidos nas tarifas.

39. A proposta abrange instrumentos destinados a evitar distorções na Parcela A e nos créditos tributários remanescentes associados à BRR. A definição dessas regras antes de 1º de janeiro de 2027 é necessária para conferir previsibilidade e segurança jurídica aos agentes e aos consumidores.

II.6 – Do Memorando nº 23/2026-GAB I – SAFN/ANEEL

40. Considerando as conclusões apresentadas no Memorando nº 23/2026-GAB I – SAFN/ANEEL, encaminhado pelo Coordenador do GT Reforma Tributária, especialmente quanto à aderência das propostas às discussões realizadas no âmbito do GT e à conveniência de ampliar o debate com os agentes setoriais e a sociedade, acolho a sugestão de que se avalie a inclusão de componente financeiro relativo aos valores de PIS/PASEP e de COFINS recolhidos pelas distribuidoras.

II.7 – Da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

41. Propõe-se a dispensa da AIR, com fundamento no art. 7º, inciso I, alínea “a”, da Norma de Organização ANEEL nº 40, de 12 de março de 2013, com a redação dada pela Resolução Normativa nº 1.143, de 9 de dezembro de 2025, nos seguintes termos:

Art. 7º A AIR poderá ser dispensada mediante decisão fundamentada da Diretoria nas hipóteses de:

I – edição de ato normativo que:

a) discipline direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

42. A necessidade de adequação decorre diretamente da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, sem discricionariedade quanto à obrigação de refletir seus efeitos nos mecanismos tarifários. As alternativas examinadas concentram-se na definição dos procedimentos de implementação, visando à neutralidade tributária e ao equilíbrio econômico-financeiro.

II.8 – Da excepcionalidade do prazo da Consulta Pública

43. A regra geral prevista no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, estabelece duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias para as consultas públicas das agências reguladoras, admitindo prazo inferior em caso excepcional de urgência e relevância, desde que devidamente motivado.

44. No caso concreto, entendo presentes ambos os requisitos, que justificam, excepcionalmente, a fixação do prazo de 10 (dez) dias.

45. A urgência decorre de marco temporal legal: a partir de 1º de janeiro de 2027, ocorrerão a extinção do PIS/PASEP e da COFINS e a entrada em vigor da cobrança plena da CBS em substituição a essas contribuições, com efeitos imediatos sobre custos e receitas regulados. A implementação exige que a ANEEL estabeleça previamente os procedimentos relativos aos créditos remanescentes, às compensações tarifárias e ao compartilhamento de receitas.

46. O prazo ordinário de 45 dias, somado ao tempo necessário para a análise das contribuições, a consolidação e a deliberação, poderia comprometer a conclusão tempestiva do processo. A ausência de adequação regulatória poderia gerar insegurança jurídica, dificuldades operacionais e distorções na apropriação de créditos, com repercussões na modicidade tarifária e no equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

47. A relevância decorre da abrangência da matéria, que alcança os segmentos de distribuição e de transmissão, os mecanismos de remuneração de investimentos e a formação de receitas, com repercussões econômicas para concessionárias e consumidores.

48. O prazo de 10 dias constitui medida excepcional, proporcional à urgência e limitada à necessidade de assegurar a implementação tempestiva das novas regras. A redução

não afasta a ampla divulgação, a disponibilização integral dos documentos, o recebimento de contribuições e sua análise antes da deliberação definitiva.

III – DIREITO

49. A presente decisão encontra respaldo nos seguintes diplomas legais e normativos: (i) Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023; (ii) Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026; (iii) Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; (iv) Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995; (v) Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; (vi) Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; (vii) Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002; (viii) Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003; (ix) Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; (x) Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; (xi) Norma de Organização ANEEL nº 40, de 12 de março de 2013, com a redação dada pela Resolução Normativa nº 1.143, de 9 de dezembro de 2025; (xii) Portaria ANEEL nº 381, de 29 de outubro de 2025; (xiii) Contratos de Concessão de Transmissão e de Distribuição de Energia Elétrica; e (xiv) Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET).

IV – DISPOSITIVO

50. Diante do exposto e do que consta do Processo nº 48500.028921/2026-70, voto pela abertura de Consulta Pública, na modalidade de intercâmbio documental, no período de 21 a 30 de outubro de 2026, com vistas a colher subsídios e informações adicionais para a edição de Resolução Normativa, conforme minuta anexa, que estabelece o tratamento regulatório dos créditos remanescentes da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS vinculados aos ativos das concessionárias de distribuição e de transmissão de energia elétrica, em decorrência da Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, e regulamentada pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

Brasília, 20 de outubro de 2026.

(Assinado digitalmente)



GENTIL NOGUEIRA DE SÁ JÚNIOR
Diretor