

Marco Legal do Transporte Público, reforma tributária e suas assimetrias

O Marco Legal do Transporte Público Coletivo, que seguiu para sanção em 13 de maio, e os artigos 157 e 284 a 287 da Lei Complementar nº 214, de 2025, que regulamenta a reforma tributária, têm em comum o tema transporte público. Ambas se propõem ao tratamento jurídico do setor que tem demandado cada vez mais atenção: uma promete modicidade tarifária e isenção de pedágio; a outra, zera as alíquotas do IBS e da CBS sobre o serviço.

No entanto, as duas leis foram desenhadas sem se olhar em relação ao transporte público urbano. E é disso que nasce o que se pode chamar de custo tributário “esquecido”: um resíduo de tributo embutido na cadeia de insumos do transporte urbano que ninguém recolhe formalmente, mas que alguém invariavelmente com ele arcará. E quem arcará provavelmente será a gama de usuários, cada vez mais em retração, ou o próprio poder público, que tem cada vez mais custeado o serviço.

O artigo 285 da LC 214/2025 reduz em 100% as alíquotas de IBS e CBS sobre os serviços de transporte público coletivo de passageiros ferroviário e hidroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, em consonância com a isenção do transporte municipal versada no artigo 157. Em ambos os casos, a opção do legislador foi inequívoca: nenhum repasse de créditos da cadeia. O prestador não recolhe os novos tributos sobre a tarifa, tampouco recupera os tributos embutidos nos insumos que consome, a exemplo de diesel, peças, pneus, energia elétrica, baterias, infraestrutura de garagem, frota. Com isso, a redução das alíquotas praticamente resta neutralizada.

Compare-se com os artigos 286 e 287, que tratam, respectivamente, do transporte coletivo de passageiros rodoviário, ferroviário e hidroviário intermunicipal e interestadual e da aviação regional. Em ambos, a redução é parcial de 40%, mas é expressamente assegurada a apropriação e a utilização de créditos de IBS e CBS, com remissão direta aos artigos 47 a 56 da lei complementar, que disciplinam a não cumulatividade.

Dentro de uma mesma seção legal, o legislador construiu três regimes distintos para serviços essencialmente semelhantes: 40% com crédito para o transporte intermunicipal e interestadual, 40% com crédito para a aviação regional e 100% sem crédito para o transporte urbano, semiurbano e metropolitano. A escolha pela vedação ao creditamento recaiu apenas sobre o regime que o Marco Legal do Transporte Público Coletivo declara prioritário. A desoneração mais profunda corresponde, paradoxalmente, ao único regime em que o resíduo tributário da cadeia não pode ser recuperado.

Onde quis preservar a não cumulatividade ampla o legislador o disse. Onde quis afastá-la, criou os regimes do artigo 285 e do artigo 157, que isentam o transporte rodoviário e metroviário urbano sem repasse de créditos. O transporte urbano, mais sensível socialmente e mais dependente de subsídio público, foi colocado no único regime não neutro da seção. O operador, prestador de serviço público concedido nos termos do artigo 175 da Constituição, foi convertido, para efeitos da nova tributação, em consumidor final, categoria juridicamente inadequada à sua natureza.

Daí se ingressa no Marco Legal do Transporte Público

Pela primeira vez, caso sancionado, o ordenamento brasileiro positivará, no artigo 3º, XI, a “distinção entre custo de remuneração pela prestação do serviço e a tarifa cobrada pelo uso do serviço”. O artigo 34, §1º, explicita as três fontes que compõem a remuneração do operador: receita tarifária, receita extratarifária e subsídio. O artigo 23, paralelamente, lista as bases de sustentabilidade econômico-financeira da operação.



O resultado é um modelo em que a tarifa cobrada do usuário deixa de ser o único instrumento de financiamento, podendo englobar: receitas de custeio e demais aportes de recursos orçamentários dos poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal; receitas extratarifárias; contribuições e taxas decorrentes da justa distribuição dos benefícios e dos ônus do uso dos diferentes modos e serviços de mobilidade urbana; subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte e outras fontes que venham a ser instituídas pelo poder público delegante, com objetivo de assegurar o financiamento do serviço de transporte público e o equilíbrio econômico-financeiro contratual.

A leitura combinada dos dois diplomas revela um resíduo tributário embutido nos insumos, que o operador não pode recuperar via creditamento. Para enfrentar tal assimetria, há três rotas possíveis, mas nenhum milagre.

A primeira é a do subsídio público. O parágrafo único do artigo 23 do marco legal exige que os aportes orçamentários sejam “suficientes para compensar o aumento de custos operacionais”; o artigo 27, §3º, veda o repasse do custeio de gratuidades aos demais usuários. Em outras palavras: o tributo embutido não recuperado deverá, por imposição do próprio marco legal, ser coberto pelo orçamento do titular do serviço: União, estado, Distrito Federal ou município. A desoneração prometida pela LC 214/2025 converte-se, no balanço público, em despesa permanente.



A segunda rota é a receita extratarifária

O artigo 29 do marco legal lista, em rol inédito, as fontes possíveis: publicidade e direitos de nome (*naming rights*), exploração imobiliária ou de serviços comerciais nas estações, cobrança de estacionamento, cessão de terrenos, comercialização de créditos de carbono. O paradoxo é evidente: essas receitas, que já se mostraram irrisórias no setor, destinadas justamente a financiar um serviço cuja alíquota foi zerada incidem em regime regular de IBS e CBS. Constrói-se assim um sistema em que o financiamento da operação desonerada é plenamente tributado.

A terceira rota é o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em curso. O artigo 38 do marco legal disciplina, em rol explícito, as hipóteses de revisão, incluindo a “alteração dos custos operacionais decorrentes da substituição de veículos” e a “incorporação de inovações tecnológicas”. Para os contratos vigentes, firmados sob o regime tributário anterior, a entrada plena da LC 214/2025 a partir de 2027 configura álea econômica extraordinária apta a deflagrar revisão extraordinária, nos termos da Lei nº 8.987/1995 e do próprio artigo 38, §1º. A previsibilidade da judicialização ou da arbitragem na forma do artigo 22, §5º é alta.

O ponto mais grave da assimetria entre os dois diplomas reside na transição energética

O artigo 4º, V, do marco legal estabelece como diretriz a “transição energética sustentável com utilização de novas tecnologias e de fontes renováveis de energia, mantendo a modicidade da tarifa”. O artigo 9º, §1º, exige que o planejamento fixe meta de redução de emissões; o artigo 38, II, prevê reequilíbrio em razão da incorporação de inovações tecnológicas, ressalvada a viabilidade do cronograma com a indústria, nos termos do §2º.

Ônibus elétricos, sistemas a hidrogênio, infraestrutura de recarga e bancos de baterias carregam, em sua cadeia produtiva, carga tributária embutida sensivelmente superior à do diesel, em razão de semicondutores, células de bateria, equipamentos importados, mão de obra especializada. Sob o artigo 285 da LC 214/2025, esse acréscimo de tributos embutidos não pode ser recuperado. A consequência prática é a de que a estrutura tributária da reforma penaliza a tecnologia limpa cuja adoção o marco legal determina. O artigo 19, parágrafo único, do marco legal, ao condicionar benefícios fiscais federais a critérios ambientais, sociais e de governança, opera sobre uma base tributária que, em sua arquitetura, desincentiva o investimento ESG que se quer induzir.

Para solucionar, verifica-se a possibilidade de alinhar o artigo 285 e, em simetria, o artigo 157 ao modelo dos artigos 286 e 287: redução com creditamento, ainda que vedado o repasse ao adquirente final, que, no transporte urbano, é o próprio passageiro. Com isso, haveria ganho de neutralidade na cadeia e dispensa de desdobramentos regulatórios e contratuais. A



própria coerência interna da Seção III do Capítulo VII do Título V da LC 214/2025 recomenda a uniformização: não há razão dogmática que justifique tratar de modo distinto, quanto ao creditamento, modais essenciais, apenas pelo recorte geográfico do serviço.

As normas de referência da União previstas no artigo 12 e no artigo 32, §1º, do marco legal, somadas à competência normativa do Comitê Gestor do IBS, podem construir um regime de reconhecimento dos créditos acumulados como ativo recuperável via subsídio federal vinculado. A própria Cide-Combustíveis, agora expressamente autorizada pela nova redação do artigo 6º da Lei nº 10.636/2002 a custear subsídios tarifários, é candidata natural a vetor de compensação.

Há ainda uma terceira via, contratual. Os novos editais de licitação, exigidos pelo artigo 31 do marco legal, podem internalizar o tratamento do custo tributário órfão na matriz de riscos prevista no artigo 38, alocando-o expressamente ao Poder Concedente, exatamente como hoje se aloca, em concessões de infraestrutura, o risco regulatório.

A próxima rodada de concessões municipais nascerá com uma incerteza estrutural cujo custo, mais cedo do que tarde, será arbitrado nos tribunais. Mais uma vez, fará o Judiciário o trabalho que o legislador, por inadvertência ou pressa, deixou de fazer.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-30/marco-legal-do-transporte-publico-reforma-tributaria-e-suas-assimetrias/>