Receita Federal

Impactos potenciais da RTC sobre o Gap Tributário

Estudo Preliminar

MINISTRO DA FAZENDA

Dario Carnevalli Durigan

SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Rogério Ceron de Oliveira

SECRETÁRIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Robinson Barreirinhas

GERENTE DO PROJETO TAX GAP

Celso Vilela Chaves Campos

CHEFE DO CENTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS

Claudemir Rodrigues Malaquias

Estudos Tributários

Impactos potenciais da RTC sobre o Gap Tributário

Autores

Guilherme Dal Pizzol

Leonardo Pereira Moreira

Pablo Graziano Alvim Moreira

É autorizada a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação, desde que citada a fonte.

Esplanada dos Ministérios, BL. P

Edifício Sede do Ministério da Fazenda, 6° andar, sala 602

Brasília – DF CEP - 70.048-900

Brasil

Tel.: (061) 3412-2633 / 3412-2634

1. Introdução

A Reforma Tributária do Consumo (RTC) introduz mudanças estruturais na tributação sobre o consumo, especialmente por meio da implementação do Imposto e da Contribuição sobre Bens e Serviços (IBS/CBS), baseada em modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) de crédito financeiro amplo. Entre os principais efeitos esperados está o fortalecimento dos mecanismos de controle inerentes à não cumulatividade, reduzindo incentivos e oportunidades para evasão fiscal ao longo das cadeias produtivas.

Parte relevante da lacuna tributária atualmente observada no PIS e na Cofins decorre de omissões de receitas, utilização indevida de créditos, aproveitamento de créditos inexistentes e outras formas de não conformidade tributária. A adoção do modelo de crédito financeiro da CBS tende a reduzir tais distorções, especialmente nas operações intermediárias, onde o adquirente passa a possuir incentivo econômico direto para exigir a correta tributação das operações anteriores da cadeia.

O presente estudo preliminar apresenta metodologia desenvolvida para estimar o potencial impacto da adoção da CBS sobre o gap tributário atualmente observado no PIS/Cofins, utilizando como ponto de partida os estudos setoriais já existentes e incorporando características específicas do novo modelo de tributação.

É importante esclarecer que o presente estudo:

- foi elaborado a partir de métodos aplicados sobre dados históricos, no contexto de um sistema tributário atualmente vigente, podendo não representar fielmente a situação futura que se consolidará sob o novo regime;
- é baseado em estimativas do gap de PIS/Cofins publicadas pela Receita Federal adotando uma modelagem *top-down*[1], em que a evolução do gap ao longo do tempo é mais relevante e precisa que o valor nominal estimado para o gap, o qual possui no mínimo o mesmo nível de incerteza existente nas estatísticas nacionais;
- não indica uma previsão formal de arrecadação, a partir das reduções estimadas, visto que não é possível garantir a plena materialização de tais valores em efetivo recolhimento.

[1] A abordagem utiliza os dados das contas nacionais publicadas pelo IBGE em confronto com os dados da administração tributária para estimar o gap.

2. Escopo da análise

A metodologia concentra-se no denominado gap de conformidade (quadro BEFH na Figura 1), correspondente à diferença entre o montante efetivamente recolhido (quadro AEFG) e a arrecadação possível em uma situação de plena conformidade no mesmo sistema (quadro ABHG). Não integram o escopo da análise os componentes associados ao gap de política tributária (quadro GHCD - a parcela não arrecadada em razão de isenções, reduções do tributo, não tributação, regimes especiais e benefícios fiscais em geral).

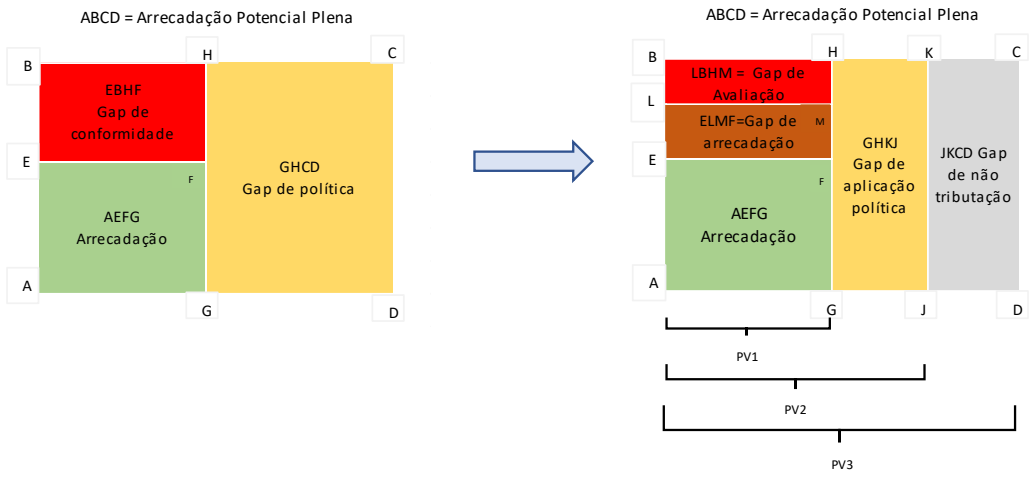


Figura 1. Conceitos de gap tributário

A estimativa parte dos percentuais de gap previamente calculados e publicados pela RFB[2] para o PIS e a Cofins, distribuídas por setor econômico, assumindo como premissa inicial que a CBS herdaria a mesma estrutura de não conformidade observada no sistema atual.

A partir destas estimativas, utiliza-se o modelo aplicado às simulações da alíquota de referência da CBS/IBS durante as discussões legislativas da reforma tributária do consumo[3], estabelecendo uma nova premissa: de que o mecanismo de crédito financeiro previsto no âmbito da CBS reduz a possibilidade de fraudes nas transações entre empresas (B2B)[4]. Assim, o gap de conformidade remanescente estaria basicamente concentrado nas operações destinadas ao consumo final.

---

[2] https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/pis-cofins/resultado-tax-gap-tributario-pis-cofins-2015-a-2020.pdf (acesso em 18/05/2026)

[3] SERT (2023) Anexo - Detalhamento metodológico da nota técnica: Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária. Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda (SERT/MF)

[4] O modelo tende a superestimar o efeito da redução do gap, pois nem todas as transações B2B estarão sujeitas à vinculação do crédito ao pagamento do tributo na etapa anterior, como no caso de aquisições de combustíveis e nos casos de crédito presumido.

3. Resultados estimados

O gap de conformidade estimado para o sistema atual (PIS/Cofins) situa-se entre 22,2% e 23,5% da arrecadação potencial para os anos de 2018 e 2019, respectivamente. Com base nas projeções realizadas, estima-se uma redução aproximada entre 30,2% e 42,2% do gap original (PIS/Cofins).

A tabela a seguir traz as estimativas de redução, classificadas em três diferentes cenários de adaptação dos contribuintes, conforme explicado no item **5 - Cenários de adaptação comportamental** (30%, 40% ou 50% de neutralização dos efeitos da redução):

Cenário	Redução % do gap PIS/Cofins
Baixa adaptação (30%)	42,2%
Padrão (40%)	36,2%
Alta adaptação (50%)	30,2%

Tabela 1. Síntese dos resultados

Convém observar que tais resultados, caso se realizem, não produzirão impacto imediato, pois dependem da gradual exaustão dos atuais estoques de créditos de PIS e Cofins em posse dos contribuintes e referentes a períodos anteriores, conforme estudo sobre a redução do gap na RTC, publicado pela RFB[5]. Naquele estudo estimou-se que a redução final do gap tributário será de 87% do previsto em 2027 e 96% em 2028, ganhando eficácia de 100% apenas a partir de 2029, considerados os três cenários de adaptação.

[5] Item 5. Temporalidade dos Efeitos. Impacto da RTC na Redução do Gap Tributário. Estudo disponível em https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-na-reforma-tributaria-do-consumo/nota-tecnica-reducao-do-gap-tributario-pela-rtc-rev-01.pdf/view.

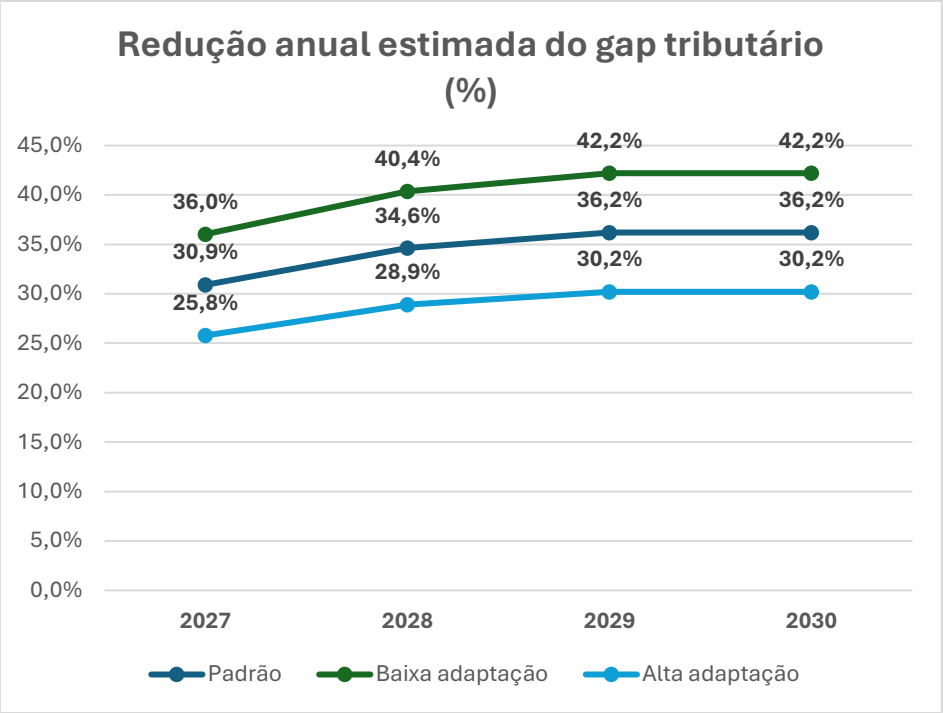


Figura 2. Redução anual do gap tributário

4. Metodologia

O método utilizado para elaboração das estimativas foi estruturado nos seguintes passos:

a) Construção do IVA potencial

Como etapa inicial, utilizando o modelo e os parâmetros aplicados às simulações da alíquota de referência da CBS, foi estimado o montante potencial de CBS para cada combinação de setor econômico e produto. O cálculo considera três componentes principais:

- Tributo incidente sobre as operações de saída (receita/produção);
- Tributo incidente sobre importações;
- Créditos vinculados às operações de entrada (aquisições).

Dessa forma:

IVA Potencial = IVA sobre saídas + IVA sobre importações – IVA (créditos) das entradas.

b) Distribuição do gap nas componentes do IVA potencial

Do ponto de vista dos modelos de tax gap, o que diferencia a arrecadação potencial da arrecadação que poderia ser efetivamente realizada dadas as normas vigentes do tributo é o gap de conformidade. Assim, o IVA efetivamente arrecadado pode ser visto como:

IVA Efetivamente Arrecadado = IVA Potencial * (1 – Gap de Conformidade[6])

Dada a premissa do modelo desenvolvido, que a sistemática de crédito prevista para a CBS tende a zerar o gap de conformidade relativamente às entradas, a aplicação do gap de conformidade ao IVA potencial deve ser efetuada diretamente a cada um dos componentes do IVA potencial, conforme pode ser visto na Figura 3:

- IVA sobre saídas;
- IVA sobre importações[7];
- IVA relativo às entradas com direito a crédito.

Ou seja,

IVA Efetivamente Arrecadado = (IVA nas saídas + IVA na importação – IVA nas entradas) * (1 – Gap de Conformidade[6])

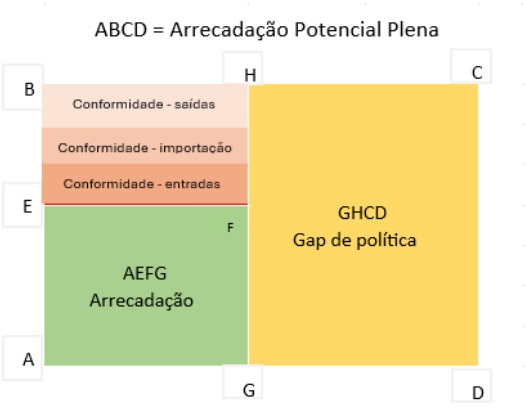


Figura 3. Distribuição do gap de conformidade nos componentes do IVA potencial

As metodologias top-down de medição do tax gap, como a empregada pela RFB para o PIS/Cofins, não permitem identificar os motivos e as componentes do gap de conformidade diretamente. Para isso, as administrações tributárias recorrem a diferentes formas de estimativas[8]: metodologias bottom-up para o tax-gap (com

[6] Em percentual do IVA potencial

[7] A premissa adotada é que irregularidades relacionadas a importações, como subdeclaração de valor ou descaminho, apresentam efeitos econômicos semelhantes aos observados em omissões de receita nas operações internas, especialmente quando os produtos se destinam ao consumo final. Por esse motivo, importações e operações de saída são tratadas conjuntamente nesta modelagem de redução do gap de conformidade.

[8] Vide o exemplo do Reino Unido (HMRC): https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps/7-tax-gaps-illustrative-tax-gap-by-behaviour

base nos dados de auditoria, por exemplo), metodologias baseadas em dados operacionais, julgamentos de especialistas, bem como modelos estatísticos. As estimativas de motivos e de componentes específicos do gap de PIS/Cofins ainda não foi concluída e publicada pela RFB, assim não existem dados oficiais que possam ser utilizados neste estudo.

Diante da indisponibilidade de dados oficiais, a distribuição do gap de conformidade entre as componentes do IVA potencial poderia seguir uma simples distribuição proporcional entre o seu peso relativo ou uma estimativa simples de 50% para a oferta (produção/importação) e 50% para a demanda (consumo intermediário). Contudo, de forma a efetuar uma distribuição mais aderente à realidade, foi efetuada uma análise contrastando o montante de débitos e créditos apurados pelos contribuintes nas respectivas escriturações (EFD-Contribuições) e os dados de débitos e créditos estimados pelo modelo de tax gap do PIS/Cofins.

c) Distribuição setorial do gap

O modelo de tax gap utilizado neste modelo apoia-se em dados das contas nacionais para efetuar as suas estimativas, ou seja, os cálculos são efetuados na forma de matrizes de produtos versus setores[9]. Assim, cada componente do cálculo leva em conta as particularidades (parâmetros) de cada produto e setor modelado. O IVA potencial, portanto, é sempre expresso em termos de setor e produto, sendo agregado para fins de resultado em setores.

IVA Efetivamente Arrecadado $^{\text{setor, produto}}$ = (IVA nas saídas $^{\text{setor, produto}}$ + IVA na importação $^{\text{setor, produto}}$ – IVA nas entradas $^{\text{setor, produto}}$) * (1 – Gap de Conformidade $^{\text{setor}}$)[6]

O gap de conformidade é um dos parâmetros base do modelo e é sempre expresso em termos setoriais, ou seja, aplica-se a todos os produtos transacionados por um determinado setor. Além disso, conforme mencionado anteriormente, assume como premissa inicial que a CBS herdaria a mesma estrutura de não conformidade observada no PIS/Cofins, ou seja, ele segue o mesmo padrão e nível setorial estimados para o PIS/Cofins.

A aplicação do percentual do gap de conformidade, ocorre, portanto, em cada uma das interações setor x produto, considerando a manutenção dos níveis de gap setoriais previstos para o PIS/Cofins. Ao aplicar o nível de gap setorial, o modelo considera a distribuição do gap nas componentes do IVA potencial também de

[9] No modelo Tax Gap, os contribuintes aparecem classificados em 231 tipologias, de acordo com os regimes de apuração do PIS/Cofins dentro de cada setor econômico. Por sua vez, os produtos por eles vendidos (importações ou produção nacional) ou adquiridos (bens ou serviços de consumo intermediário ou de capital) são enquadrados em mais 813 classes, que diferenciam as regras de tratamento tributário para cada tipo de produto. Totalizando-se 187.803 interações possíveis entre diferentes perfis de setores/regimes e produtos/tratamentos.

forma setorial. Portanto, a análise mencionada no item b) anterior também é traduzida em termos setoriais, sendo que para os casos em que esta análise setorial não foi possível (gap negativo em débitos e créditos), assumiu-se uma distribuição simples de 50% para oferta (saídas/importação) e demanda (entradas).

Assim, por exemplo, caso determinado setor apresente uma propensão a ter seu gap de conformidade 100% lastreado nos componentes da oferta, a totalidade do gap será distribuído para o IVA sobre as saídas e sobre a importação, de maneira proporcional à produção e à importação sobre o a oferta total disponibilizada pelo setor. Por outro lado, um determinado setor com propensão a ter seu crédito de conformidade lastreado 100% nos componentes da demanda, terá a totalidade do gap distribuído para o IVA sobre as entradas (crédito).

d) Redução do gap de conformidade com base na premissa da CBS

O elemento central da metodologia consiste na hipótese de que o mecanismo de crédito financeiro elimina ou, ao menos, reduz significativamente a possibilidade de creditamento indevido nas transações B2B.

Assim, o gap tributário remanescente tenderia a concentrar-se predominantemente nas operações destinadas ao consumo final.

Para operacionalizar essa hipótese:

- cada produto recebe um percentual de consumo final obtido a partir das Contas Nacionais[10];
- o gap originalmente distribuído (passos “b” e “c”) é preservado apenas nessa parcela relativa ao IVA nas saídas e nas importações, com base na proporção de consumo final do produto;
- assume-se recuperação integral do crédito nas operações B2B[11].

Ou seja, se determinado produto é integralmente destinado ao consumo intermediário não há mais que se falar em gap naquela interação setor vs. produto. Caso o contribuinte informe um débito a menor, o crédito acaba sendo minorado

[10] Consumo final = Consumo do governo + Consumo das ISFLSF + Consumo das famílias. O consumo proporcional estimado (pelo tax gap do PIS/Cofins) das empresas do Simples Nacional é retirado do consumo intermediário e considerado consumo final, visto que não dá direito à recuperação de crédito.

[11] A recuperação integral do crédito é efetuada no modelo mantendo a totalidade do crédito potencial em cada transação. A recuperação do crédito é mantida pelo valor do crédito após a aplicação do gap inicial apenas nos produtos em que há possibilidade de crédito sem a vinculação ao pagamento.

na mesma proporção. Isso contrasta com o comportamento atual: um débito a menor por parte de um fornecedor pode representar uma dupla perda de arrecadação: a relativa ao próprio débito e a relativa ao crédito potencialmente indevido por parte do fornecedor.

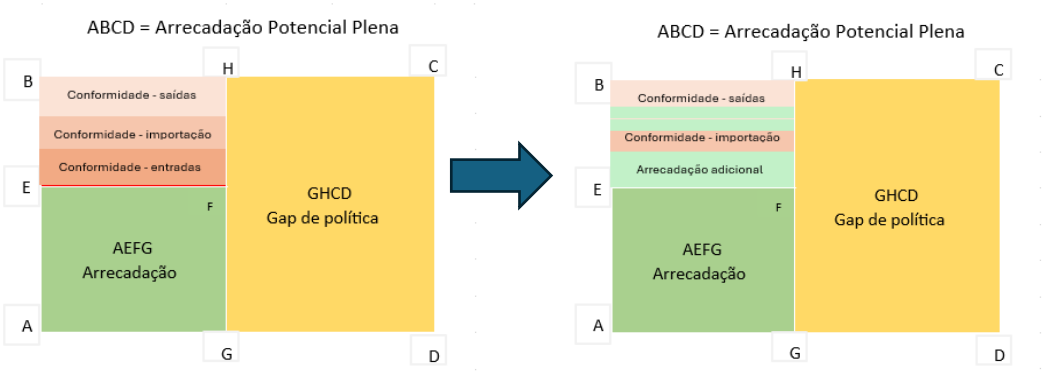


Figura 4. Redução do gap de conformidade na CBS

5. Cenários de adaptação comportamental

A estimativa da redução do gap tributário pela RTC deve considerar que parte do ganho potencial tende a ser parcialmente neutralizada pela adaptação comportamental dos contribuintes. Mudanças na legislação, nos mecanismos de controle e na estrutura de incidência tributária normalmente induzem respostas estratégicas por parte das empresas, que passam a desenvolver novas formas de planejamento, reorganização operacional, exploração de brechas normativas ou questionamentos administrativos e judiciais.

Assim, a estimativa da redução teórica do gap que seria obtida a partir do modelo aqui apresentado representaria um limite potencial máximo, e não necessariamente o resultado efetivamente viável no médio e longo prazo, portanto, a utilização de um índice de redução sobre esse ganho potencial busca incorporar o componente adaptativo, produzindo estimativas mais conservadoras e aderentes à dinâmica real do sistema tributário.

Entretanto, a inexistência de estudos quantitativos sobre o tema, especialmente no que concerne a uma reforma nos moldes da RTC brasileira, impossibilita um cálculo direto da taxa de adaptação dos contribuintes às mudanças propostas. Dessa forma, para construção desse ajuste, foram arbitrados três diferentes cenários de adaptação, que consideram os percentuais de perda na recuperação da lacuna tributária a partir:

- Cenário padrão: 40% de perda
- Cenário de alta adaptação: 50% de perda

- Cenário de baixa adaptação: 30% de perda

Ou seja, foi considerada a hipótese de que a redução efetiva da lacuna tributária oscile entre 50% e 70% do valor estimado até o momento

A modelagem adota abordagem conservadora, aplicando os ajustes diretamente sobre o gap agregado remanescente, sem pressupor previamente quais mecanismos específicos seriam utilizados pelos contribuintes para adaptação ao novo ambiente tributário.

6. Limitações do estudo

As estimativas produzidas são obtidas por métodos indiretos de mensuração de gaps tributários, portanto sujeitas a níveis relevantes de incerteza, especialmente no que tange à origem do gap de conformidade.

Os resultados devem ser utilizados com as cautelas necessárias, especialmente se usados como insumos para outros estudos de arrecadação. A mera expectativa ou um percentual previsto de redução do gap, não comunica linearmente com uma redução ou ampliação de alíquota ou de arrecadação, visto que o comportamento entre os setores é distinto.

Entre os principais fatores de incerteza destacam-se:

- Possíveis alterações comportamentais dos contribuintes distintas das hipóteses adotadas;
- Mudanças na estrutura econômica após a implementação da reforma;
- Defasagem dos padrões observados do gap do PIS/Cofins (2015-2020), bem como diferenças entre os padrões históricos observados e aqueles que efetivamente emergirão sob o novo sistema;
- Diferenças entre a distribuição do gap modelada para os setores com aquela efetivamente observada nas fiscalizações da administração tributária;
- Efeitos transitórios associados ao consumo dos estoques de créditos existentes na migração para a CBS;
- Não implementação ou implementação parcial do mecanismo de vinculação do crédito ao pagamento;
- Não implementação, implementação parcial ou com baixa qualidade dos dados da declaração pré-preenchida (apuração assistida).

7. Considerações finais

Os resultados obtidos indicam que a CBS possui potencial significativo para redução do gap tributário atualmente observado na tributação sobre o consumo, especialmente em razão do fortalecimento dos mecanismos de controle supervisionado proporcionados pela não cumulatividade financeira e acompanhamento em quase tempo real pela administração tributária.

Embora os valores apresentados estejam sujeitos às limitações típicas de exercícios prospectivos, a modelagem sugere que uma parcela substancial da lacuna tributária atualmente observada no PIS/Cofins poderá ser mitigada pela nova sistemática, sobretudo nas operações intermediárias que compõem as cadeias produtivas.

A continuidade dos estudos, incluindo ajustes e melhorias no modelo aqui apresentado, bem como avaliações baseadas em experiências internacionais de IVA, e evidências empíricas posteriores à implementação da reforma, permitirá o refinamento progressivo das estimativas aqui apresentadas.