Receita Federal

Impacto da RTC na Redução do 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

Impacto da RTC na redução do gap tributário

Autores

Guilherme Dal Pizzol

Leonardo Pereira 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, 6º andar, sala 602

Brasília – DF CEP - 70.048-900

Brasil

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

1. Introdução

Uma das grandes inovações trazidas pela Reforma Tributária do Consumo (RTC) é a mudança da forma de apropriação dos créditos originados pelo regime não cumulativo. Diferentemente da sistemática adotada no sistema atual, em que os créditos de PIS e Cofins não cumulativos são apurados e utilizados de forma escritural ou declaratória, no âmbito da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) os créditos da não cumulatividade só serão apropriados mediante a extinção dos débitos relativos às operações em que o contribuinte seja adquirente.

Tal mudança pode impactar substancialmente a lacuna tributária (gap) da tributação sobre o consumo, na medida em que uma parte relevante desse gap se origina da evasão fiscal e de planejamentos tributários envolvendo créditos inexistentes e/ou indevidos, no sistema não cumulativo.

A presente nota técnica apresenta uma estimativa do atual gap tributário proveniente de tais práticas, bem como estima a potencial redução da lacuna a partir da entrada em vigor do novo sistema.

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.

Importa também esclarecer que os valores das reduções estimadas não constituem previsão formal de arrecadação, visto que não é possível garantir a plena materialização de tais valores em efetivo recolhimento.

2. Escopo da análise

O estudo abrange a lacuna tributária originada no regime não cumulativo do PIS e da Cofins, que no sistema atual abrange pouco mais de 200.000 empresas do Lucro Real, responsáveis por cerca de 85% da arrecadação desses tributos.

Esclarecemos a seguir os principais componentes da lacuna tributária, para melhor entendimento da análise:

a. Gap de arrecadação – diferença entre o montante declarado à administração tributária e o efetivamente recolhido – usualmente composto pelos débitos em discussão administrativa ou cobrança;

b. Gap de política tributária – diferença entre a arrecadação potencial no sistema tributário atual e a que seria potencialmente possível em um sistema padrão, sem renúncia fiscal – representa a parcela não arrecadada em razão de isenções, reduções do tributo, não tributação, regimes especiais e benefícios fiscais em geral;

c. Gap de sonegação ou de reconhecimento – diferença entre o montante declarado à administração tributária no sistema atual (ou conhecido por ela) e a arrecadação possível em uma situação de plena conformidade no mesmo sistema – aqui se inclui principalmente a evasão fiscal;

d. Gap de conformidade – composto pela soma dos gaps de reconhecimento e de arrecadação;

A análise realizada tem como escopo o gap de conformidade, isto é, a parcela de arrecadação que não é realizada em razão da sonegação, inadimplência e litígios. Para tal, utiliza dados de auditorias e outros procedimentos fiscais realizados pela RFB em anos anteriores, assim como modelos de regressão, para estimar tal perda.

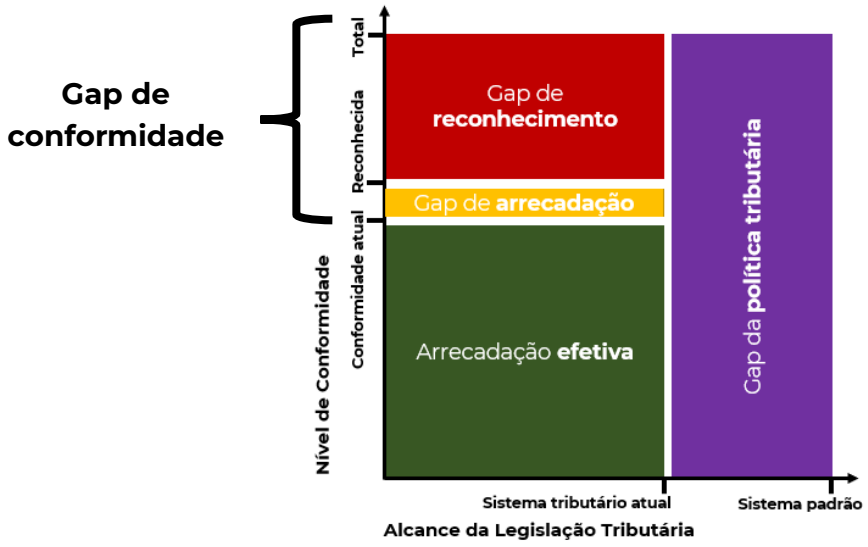


Figura 1 – principais componentes do gap tributário

3. Síntese dos resultados

Com base nas projeções realizadas, estima-se uma redução anual entre 27,2% e 38,1% do atual gap de conformidade do PIS e Cofins, esse último estimado a partir do método *top-down* e cujo relatório de resultados encontra-se publicado no sítio da RFB.

A tabela a seguir traz as estimativas de redução, classificadas em três diferentes cenários de adaptação dos contribuintes (30%, 40% ou 50% de neutralização dos efeitos da redução):

Cenário	Redução do gap (R$ milhões)	% do gap PIS/Cofins	% do PIB
Baixa adaptação (30%)	31.604,30	38,1%	0,4277%
Padrão (40%)	27.089,40	32,7%	0,3666%
Alta adaptação (50%)	22.574,50	27,2%	0,3055%

Ano-base 2019

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 figura a seguir:

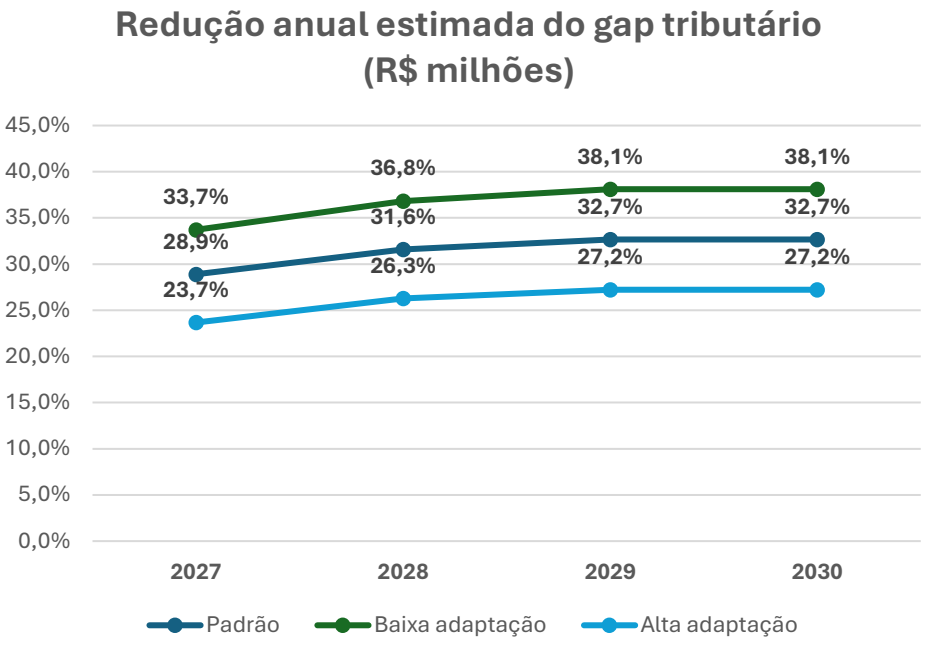


Figura 2 – Redução anual do gap tributário

4. Síntese do método

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

a. Extração e tratamento dos dados de auditorias realizadas pela RFB relativos aos anos fiscais de 2019 a 2022, incluindo procedimentos de análise de pedidos de ressarcimento de créditos e declarações de compensação;

b. Construção de um modelo de regressão linear com base na Teoria dos Valores Extremos, para estimativa da lacuna tributária no sistema atual (modelo base). Tal modelo foi construído a partir dos achados mais relevantes de auditoria e permitiu inferir a dimensão da lacuna total a partir da extrapolação dos resultados da amostra analisada[1];

c. Análise e classificação das infrações tributárias detectadas em auditoria, responsáveis pelo gap tributário apurado no modelo base, avaliando-se individualmente o impacto da nova sistemática em cada uma delas;

[1] Bloomquist, K. M., Hamilton, S., & Pope, J. (2014). Estimating Corporation Income Tax Under-Reporting Using Extreme Values from Operational Audit Data. Fiscal Studies, 35(4), 401–419.

d. Construção de um segundo modelo de regressão (modelo projetado), no qual as infrações impactadas pela reforma são total ou parcialmente mitigadas, para estimar a lacuna tributária hipotética em tal situação. A diferença entre a lacuna estimada no modelo base e no modelo projetado representa a redução bruta do gap tributário que se espera obter a partir da adoção da sistemática de créditos financeiros prevista no novo sistema. Nos dois modelos os valores resultantes da regressão foram deflacionados para o ano de 2019, de forma a permitir a realização dos ajustes seguintes:

   i. Ajuste (redução) do valor estimado em razão da parcela das autuações que são exoneradas ou anuladas nas esferas de julgamento administrativo, possibilitando um cálculo realista e baseado na parcela efetivamente viável da lacuna tributária;

   ii. Ajuste (majoração) do valor obtido no passo anterior para considerar a parcela do gap que se origina de fatores não capturados pela administração tributária. Para tal foi utilizado o relatório do gap tributário do PIS e Cofins já publicado pela RFB [2], cujo método de estimativa se ampara em dados do IBGE;

   iii. Ajuste do resultado da etapa anterior para incorporar a parcela originada do gap de arrecadação, visto que os dados de auditoria só permitem estimar o gap de avaliação. Para tal, calcula-se a proporção entre o gap de conformidade e o gap de avaliação, usando os dados do relatório publicado;

   iv. Ajuste final para considerar três cenários de adaptação de parte das empresas ao novo sistema tributário, isto é, assumiu-se metodologicamente que uma parcela dos contribuintes recorrerá a outras formas de evasão fiscal e consequentemente a redução bruta do gap tributário não será plenamente realizável na prática;

g. Por fim, foi realizada uma simulação dos possíveis efeitos temporais da redução calculada, levando-se em consideração o atual estoque de créditos de PIS e Cofins (saldo credor da não cumulatividade e estoque de abertura referente à

[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 21/10/2026)

cumulatividade) que poderá ser utilizado nos primeiros anos de vigência plena da CBS.

5. Considerações finais

As estimativas foram produzidas por métodos indiretos de mensuração de lacunas tributárias (gaps), portanto sujeitas a níveis relevantes de incerteza, visto que produzem inferências estatísticas sobre grandezas não observadas, a partir de amostras de dados observados. Os resultados devem ser utilizados com as cautelas necessárias, especialmente se usados como insumos para outros estudos de arrecadação.

O Anexo Único contém o detalhamento dos resultados encontrados, bem como da metodologia utilizada na presente estimativa.

Anexo Único

1. Base teórica do modelo EVT

O modelo baseado na Teoria dos Valores Extremos (EVT - *Extreme Value Theory*) parte da premissa de que as auditorias realizadas pela administração tributária revelam apenas uma pequena parte do comportamento real da população, entretanto compõem a parte mais informativa sobre os grandes desvios. Em vez de tentar extrapolar diretamente a média das autuações — o que pode ser fortemente distorcido por heterogeneidade e por valores extremos — o EVT concentra a análise na "cauda" superior da distribuição, isto é, nos casos de maior monta. A teoria mostra que, acima de determinado limiar, esses eventos extremos tendem a seguir padrões estatísticos relativamente estáveis, mesmo quando a população completa não é observada.

Na prática, o procedimento utiliza os resultados das auditorias para estimar como se comportam os maiores lançamentos tributários e qual a probabilidade de ocorrência de eventos ainda mais elevados na população não auditada. A partir da distribuição ajustada (tipicamente Pareto ou Zipf), torna-se possível projetar quantos contribuintes fora da amostra provavelmente apresentam infrações semelhantes e qual seria o montante agregado associado a esses comportamentos. Assim, o modelo não assume que todos os contribuintes são iguais, mas usa a estrutura estatística dos casos extremos observados para inferir a parcela mais relevante do gap tributário.

Tal abordagem é especialmente útil porque o gap tributário costuma ser altamente concentrado: uma pequena fração de contribuintes responde por grande parte do gap tributário. O EVT explora essa característica de concentração permitindo transformar evidências parciais obtidas em auditorias em estimativas para o universo completo de contribuintes, com critérios estatísticos transparentes e replicáveis.

A estimativa de gaps tributários com base em modelos EVT é também utilizada por outras administrações tributárias, como: Canadá, Itália e Estados Unidos. No caso dos EUA, o IRS – Internal Revenue Service, produziu o estudo paradigma acerca do tema, publicado por Bloomquist, Hamilton e Pope, conforme já mencionado acima.

2. Seleção dos dados

Para elaboração do estudo foram selecionados os dados de auditoria fiscal e de análise de pedidos de ressarcimento e compensação, relativos aos anos fiscais de 2019 a 2022. A escolha por tal período se justifica pelas seguintes razões:

- Em 2018 ocorreu o julgamento do REsp 1.221.170/PR (Tema 779 dos recursos repetitivos), pela 1ª Seção do STJ, o qual redefiniu o conceito de insumo para fins de creditamento do PIS e da Cofins, fato que pode ter alterado de forma relevante o comportamento tributário no período ocasionando atipicidade na série histórica. Por essa razão o período inicial de análise foi limitado a 2019;

- Em relação ao marco final (2022), o método orienta que o uso de dados de auditoria para estimação de gaps tributários deva ser realizado utilizando-se anos fiscais que já tenham sido integralmente auditados, isto é, nos quais a totalidade ou quase totalidade das auditorias programadas já tenham sido concluídas, salvo casos específicos a critério da administração tributária;

Os dados analisados referem-se especificamente às empresas submetidas à sistemática não cumulativa do PIS e da Cofins, visto que são o principal grupo afetado pela mudança na forma de utilização dos créditos da não cumulatividade.

Uma vez que foram utilizados dados de diferentes anos no estudo, realizou-se a correção dos valores para o ano base de 2019 pela variação do PIB.

3. Montagem do modelo EVT

A elaboração de um modelo EVT é bastante simples e se baseia em uma característica fundamental das distribuições do tipo Pareto ou Zipf: Ambas se apresentam como retas quando logaritimizadas. Com isso, a partir da transformação dos lançamentos efetuados em logaritmo, pode-se obter uma distribuição aderente a uma reta, passível portanto de ser modelada por uma equação primeiro grau, a qual é utilizada posteriormente para projetar os lançamentos que seriam efetuados na parte não auditada da população.

Os dados de auditorias selecionadas por critérios de risco normalmente assumem tal distribuição quando são ranqueados em ordem decrescente, isto é, os maiores valores apurados em auditoria costumam apresentar similaridade com distribuições do tipo Pareto ou Zipf.

Dessa forma, o uso de tal método permite simular um cenário contrafactual no qual todas as empresas da população-alvo teriam sido submetidas a uma auditoria fiscal ou outra intervenção da administração tributária, estimando assim o resultado acumulado dessas autuações a partir de um modelo linear.

3.1. Modelo base

O modelo base, assim denominado, corresponde ao elaborado com os dados originais das auditorias e demais procedimentos efetivamente realizados, sob o regime tributário atual. Em outras palavras, representa a estimativa do gap de avaliação do PIS e Cofins sob o sistema vigente.

Tal modelo foi construído a partir dos achados mais relevantes de auditoria e permitiu inferir a dimensão da lacuna total a partir da extrapolação dos resultados da amostra analisada.

3.2. Modelo projetado

Após a construção e aplicação do modelo base para encontrar o gap bruto estimado sob o sistema atual, foi realizada a análise e classificação das infrações tributárias detectadas em auditoria, responsáveis pelo gap tributário apurado no modelo base, avaliando-se individualmente o impacto da nova sistemática em cada uma delas;

Em seguida construiu-se um segundo modelo de regressão (modelo projetado), no qual as infrações impactadas pela reforma foram mitigadas, para estimar a lacuna tributária hipotética em tal situação. A diferença entre a lacuna estimada no modelo base e no modelo projetado representa a redução bruta do gap tributário que se espera obter a partir da adoção da sistemática de créditos financeiros prevista no novo sistema;

Em outras palavras, o modelo projetado foi elaborado a partir de uma amostra alterada para refletir os impactos da RTC sobre o sistema de créditos da não cumulatividade, considerando a hipótese que será materializada com a vigência plena da CBS e das novas regras para aproveitamento de créditos.

3.3. Classificação de infrações encontradas em auditoria

Para elaboração do modelo projetado foi necessário identificar, dentro da base de procedimentos fiscais, quais infrações estavam diretamente relacionadas às características do sistema tributário atual e que poderiam ser impactadas pela nova sistemática de aproveitamento dos créditos, notadamente os casos de fraude e utilização de créditos inexistentes ou indevidos.

A partir dessa classificação foi gerada uma segunda amostra de casos de auditoria, a partir da original, porém ajustada para permitir a modelagem do cenário contrafactual usando a técnica já descrita.

Diante da impossibilidade de mensurar individualmente o grau de mitigação de cada infração, adotou-se uma classificação binária quanto à possibilidade de impacto da nova sistemática. Dessa forma, o modelo projetado considera a neutralização integral das infrações classificadas como impactadas, resultando em uma estimativa de redução potencial. A eventual materialização apenas parcial desses efeitos, inclusive pela persistência de práticas anteriormente identificadas e pela adaptação comportamental dos contribuintes, foi indiretamente contemplada no arbitramento dos cenários de redução por adaptação à reforma, os quais serão explicados adiante.

3.4. Truncamento da amostra

Embora a distribuição dos maiores achados de auditoria seja aderente a distribuições Pareto ou Zipf, é comum que, à medida em que se avança nos casos menores, a distribuição perca tais características, evoluindo para uma distribuição diversa. Esse intervalo inferior da amostra, embora seja composto por uma grande quantidade de auditorias, concentra os casos de menor relevância e, portanto, sua contribuição para cálculo da lacuna tributária agregada é baixa. Por outro lado, a presença dessas observações na amostra prejudica a qualidade da regressão, portanto, para obter um modelo com melhor ajuste estatístico foi realizado o corte do intervalo inferior, permitindo assim a obtenção de parâmetros melhores para a modelagem.

Na prática, o corte do intervalo inferior elimina um fator prejudicial ao ajuste da regressão, enquanto preserva a característica essencial do conjunto de dados. Em outras palavras, permite a obtenção de um modelo estatístico mais preciso, que representa a parcela economicamente relevante do conjunto de procedimentos fiscais.

Para tal, o conjunto de critérios proposto para o corte busca identificar uma região da distribuição em que ela já apresenta comportamento estatisticamente estável — condição necessária para aplicação do EVT — mas ainda preserva quantidade suficiente de observações representativas das infrações observadas. A combinação de critérios tem também como objetivo determinar um método objetivo e evitar que o ponto de corte seja escolhido de forma arbitrária ou puramente visual. O objetivo é encontrar um equilíbrio entre dois riscos: incluir observações excessivamente heterogêneas, que tornam a extrapolação instável, ou cortar demais a distribuição e perder informação relevante sobre os eventos extremos.

Assim, para corte, foi adotado o critério da menor distância de Kolmogorov-Smirnov (distância KS) [3], em conjunto com algumas condições mínimas de contorno:

a. Valor do R quadrado mínimo de 0,90, de forma a obter um modelo linear com adequado poder de explicação;

b. Um número mínimo de 30 observações, de forma a manter a representatividade da amostra remanescente em relação aos dados originais;

c. Variação máxima de 10% no valor do gap, quando o ponto de corte da amostra (n) é comparado com os imediatamente adjacentes (n-1 e n + 1), dessa forma garantindo que o corte se dê em uma área de estabilidade estatística;

A distância KS, aqui utilizada como critério de corte, fornece um indicador de aderência entre duas distribuições estatísticas, ou seja, quanto menor o valor máximo da distância KS, mais parecidas serão as duas distribuições entre si. No presente caso o parâmetro compara a distribuição dos dados de auditoria (lançamentos) com uma distribuição de Pareto, portanto a menor distância obtida indica, em tese, o ponto de corte no qual o modelo de regressão linear apresentará o melhor poder de explicação do fenômeno;

O processo de determinação do ponto de corte é feito de forma iterativa, por algoritmo, simulando o corte em cada posição da amostra e calculando os parâmetros até que as condições acima sejam satisfeitas. Abaixo é possível verificar a distribuição dos dados de auditoria após o corte, assim como a aderência do modelo linear (em azul).

[3] Clauset, A., Shalizi, C. R., & Newman, M. E. J. (2009). Power-law distributions in empirical data. SIAM Review, 51(4), 661–703. https://doi.org/10.1137/070710111

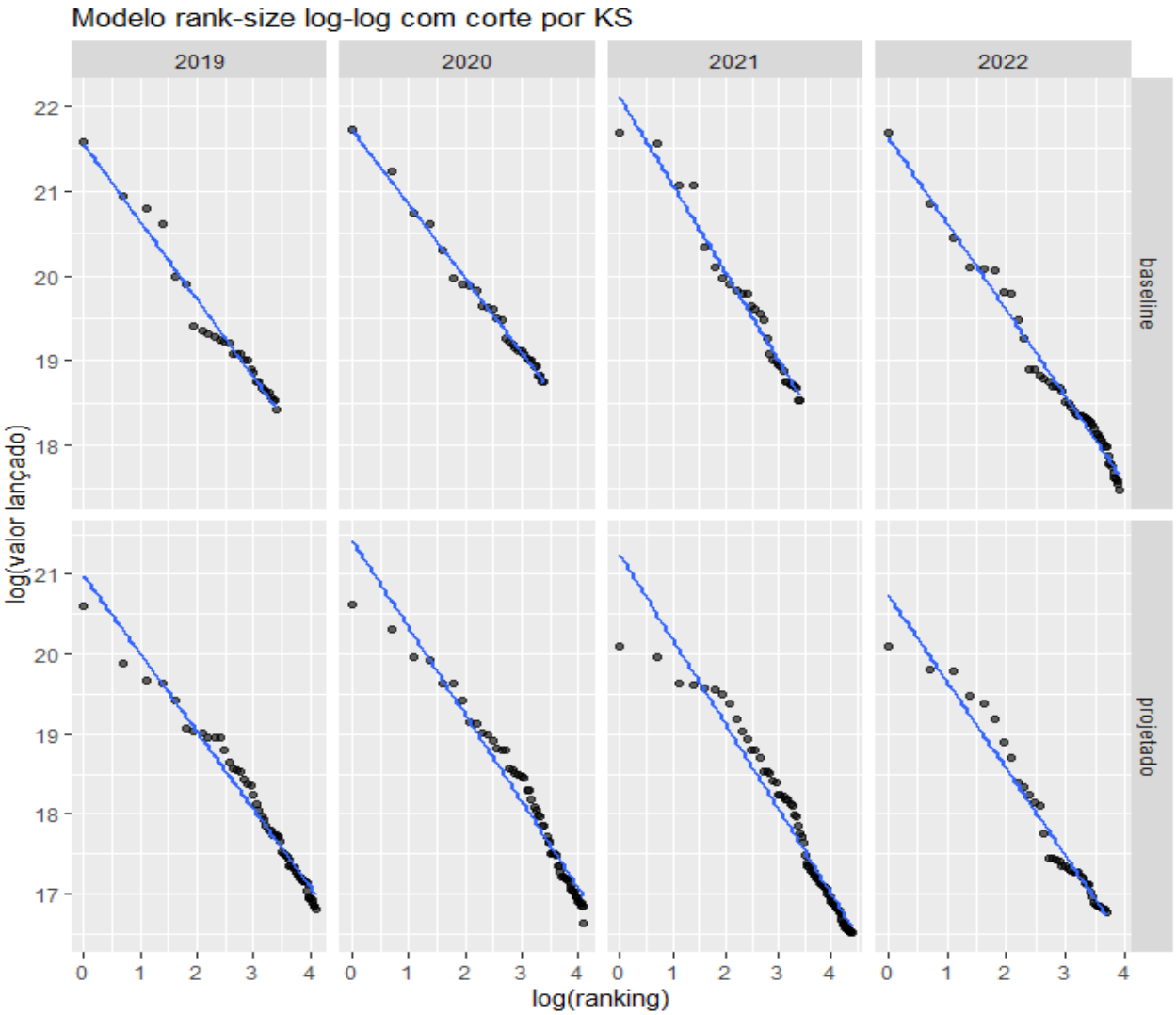


Figura a.1 – Aderência das distribuições estatísticas

3.5. Gaps brutos – modelo base

Modelo base			GAP_A
Ano	**Gap bruto auditorias**	**Gap bruto PERDCOMP**	**Gap bruto total**
2019	48.687.718.757,00	6.836.894.299,00	55.524.613.056,00
2020	72.769.858.176,77	6.176.912.023,33	78.946.770.200,10
2021	34.268.435.158,32	5.753.191.892,80	40.021.627.051,12
2022	21.366.138.452,38	9.441.009.026,67	30.807.147.479,06
		Média do período	**51.325.039.446,57**

Deflacionado para ano-base 2019

Tabela a.1 – Gaps brutos do modelo base (a valores de 2019)

* Gap bruto representa o resultado do modelo EVT antes de qualquer ajuste

3.6. Gaps brutos – modelo projetado

Modelo projetado			GAP_B
Ano	Gap bruto auditorias	Gap bruto PERDCOMP	Gap bruto total
2019	18.938.350.229,00	814.950.409,00	19.753.300.638,00
2020	15.124.624.826,79	739.824.093,68	15.864.448.920,47
2021	12.538.076.149,41	397.705.381,85	12.935.781.531,27
2022	6.109.573.515,95	846.541.340,66	6.956.114.856,61
		Média do período	**13.877.411.486,59**

Deflacionado para ano-base 2019

Tabela a.2 – Gaps brutos do modelo projetado (a valores de 2019)

* Gap bruto representa o resultado do modelo EVT antes de qualquer ajuste

A partir das médias do período obteve-se as lacunas tributárias dos dois modelos, bem como a redução bruta:

GAP_A = modelo base
GAP_B = modelo projetado

RGT = GAP_A – GAP_B

4. Ajustes do resultado obtido

A partir da comparação das lacunas tributárias estimadas pelo modelo base e pelo modelo projetado, tem-se uma primeira estimativa de redução do gap tributário pela mudança do sistema. Entretanto, tal redução necessita ser ajustada para que se torne aderente ao contexto prático.

4.1. Redutor de Aderência do Crédito

O valor da lacuna tributária obtido a partir dos modelos estatísticos deriva dos achados de auditoria e dos demais procedimentos fiscais, todavia, sabe-se que a totalidade do crédito lançado não é plenamente recuperável, por diversos motivos.

Assim, uma estimativa factível da redução do gap tributário a partir de dados de auditoria deve levar em consideração a parcela efetivamente conversível em crédito definitivo. Dessa forma, aplica-se à RGT, Redução Bruta do Gap Tributário, o fator de redução aqui denominado RAC – Redutor de Aderência do Crédito, que representa o valor médio dos créditos tributários que são mantidos pelas instâncias de julgamento.

A partir dos sistemas gerenciais internos do contencioso administrativo é possível apurar que no período de 2020 a 2026 a taxa de manutenção, em valores, dos lançamentos de PIS e Cofins efetuados em procedimentos fiscais foi de aproximadamente 74,61%, portanto o RAC a ser utilizado no ajuste corresponde a **0,7461**

Assim, obtém-se a primeira redução ajustada do gap tributário (RGT_2):

RGT_2 = RGT * RAC

4.2. Majoração pelo Gap Não Capturado (MGNC)

O segundo ajuste realizado é a majoração do resultado obtido a partir dos modelos, visando considerar a parcela do gap que se origina de fatores não capturados pela administração tributária. Para tal foi utilizado o relatório do gap tributário do PIS e Cofins já publicado pela RFB e mencionado acima, cujo método de estimativa se ampara em dados do IBGE.

A estimativa de gaps tributários pelo método top-down permite uma visão bastante abrangente da lacuna tributária, visto que utiliza dados das Contas Nacionais elaboradas pelo IBGE a partir de dados de pesquisas econômicas como a PIA (Pesquisa Industrial Anual), PAC (Pesquisa Anual de Comércio) e PAS (Pesquisa Anual de Serviços), entre outras diversas fontes externas.

No entanto, o método top-down não possibilita o detalhamento dos motivos que originam a lacuna tributária, requisito essencial para isolar os componentes do gap que poderão ser afetados pela RTC. Em contrapartida, a estimativa com base em dados de auditoria permite um grande nível de detalhamento e compreensão dos impactos de uma reforma sobre a lacuna tributária, embora forneça uma visão incompleta em termos numéricos.

Dessa forma, a correção da lacuna encontrada a partir dos dados de auditoria é fundamental, visto que tais dados subestimam alguns fatores importantes que influenciam o gap tributário, tais como:

- Evasão não detectada pela seleção fiscal;
- Presença de segmentos e setores com baixa cobertura de auditoria;

A majoração do resultado encontrado pelos modelos de EVT foi realizada a partir do fator denominado MGNC – Majoração pelo Gap Não Capturado:

MGNC = GAP_TD / GAP_A

Onde:

GAP_TD – Gap top-down

GAP_A – Gap bruto obtido a partir dos modelos EVT

Em termos numéricos, o MGNC corresponde a um fator de **1,3234**:

Majoração do Gap Não Capturado	
Gap estimado top-down (relatório tax gap)	R$ 67,92 bilhões
Gap apurado pelo modelo EVT (bruto)	R$ 51,32 bilhões
MGNC	**1,3234**

Consequentemente, temos:

RGT_3 = RGT_2 * MGNC

O gap top-down utilizado para cálculo do MGNC corresponde à média dos valores do gap de avaliação dos anos de 2015 a 2020, ajustados para preços de 2019, visando sua comparabilidade com o valor obtido pelos modelos EVT.

4.3. Ajuste de Inclusão do Gap de Arrecadação (AIGA)

A base de auditorias permite identificar apenas o gap de avaliação, ou seja, a diferença entre o tributo potencialmente devido e o declarado à administração tributária. Entretanto, sabe-se que as alterações trazidas pela RTC terão impacto não somente em tal componente, mas também no gap de arrecadação, visto que a obrigatoriedade de extinção do débito para fruição do respectivo crédito pelo adquirente mitiga não só a sonegação e uso indevido como também a inadimplência (componente do gap de arrecadação). Dessa forma, é necessário corrigir a redução de gap encontrada

nos passos anteriores para inclusão da componente relativa à arrecadação, para que o resultado expresse a redução do gap de conformidade (arrecadação + avaliação). Para tal, aplica-se ao resultado das etapas anteriores um fator de proporcionalidade entre o gap de avaliação e o gap de conformidade, extraído do relatório já publicado:

RGT_4 = RGT_3 * AIGA

O AIGA corresponde a um fator de **1,2210**, que corresponde à proporção entre o gap de conformidade e o gap de avaliação, ambos estimados no relatório do Tax Gap:

Ajuste de inclusão do gap de arrecadação	
Gap de conformidade top-down (média 2015 a 2020)	82.936.530.651
Gap de avaliação top-down (média 2015 a 2020)	67.924.308.967
AIGA	**1,2210**

4.4. Redução por Adaptação à Reforma (RAR)

É importante considerar que a estimativa da redução do gap tributário pela RTC poderá ter parte do seu ganho potencial neutralizado 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 ou exploração de brechas normativas.

Assim, a redução teórica do gap obtida a partir dos cálculos aqui apresentados representa 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.

A escassez 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, a partir de discussões internas no âmbito da equipe. Tais cenários consideram os percentuais de recuperação da lacuna tributária que poderão vir a ser neutralizados:

- Cenário padrão: 40% de neutralização

- Cenário de alta adaptação: 50% de neutralização
- Cenário de baixa adaptação: 30% de neutralização

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

RGT_5 = RGT_4 * (1 – RAR)

Em relação ao gap de conformidade do PIS e Cofins, apurado pelo método top-down e publicado pela RFB, os percentuais estimados de redução considerando-se os três cenários são:

Cenário	Redução do gap (R$ milhões)	% do gap PIS/Cofins	% do PIB
Baixa adaptação (30%)	31.604,30	38,1%	0,4277%
Padrão (40%)	27.089,40	32,7%	0,3666%
Alta adaptação (50%)	22.574,50	27,2%	0,3055%

Ano-base 2019

Tabela a.3 – síntese dos resultados, a valores de 2019

5. Temporalidade dos efeitos

Para estimar a temporalidade dos efeitos das mudanças sobre o gap tributário foi necessário apurar a taxa histórica de uso dos créditos de PIS e Cofins de períodos anteriores, de forma a obter uma estimativa da sua exaustão sob o novo sistema, visto que o saldo credor da não cumulatividade e estoque de abertura (regime cumulativo) de PIS e Cofins poderão ser utilizados nos primeiros períodos de vigência da CBS[4].

Para tal, foram estimados os percentuais de improcedência dos créditos básicos, a partir do confronto dos valores de gap tributário (RGT_4) com a soma de créditos básicos gerada pelo conjunto de empresas em cada ano. Tal cotejamento resultou na conclusão de que, em média, 10,1% dos

[4] A taxa histórica de uso dos créditos de PIS/Cofins foi obtida através da EFD-Contribuições. O montante estimado de saldo credor foi obtido pelo saldo credor historicamente existente em 31/12 dos anos de 2024 e 2025, enquanto o montante do estoque de abertura relativo à cumulatividade foi obtido através das informações de inventário/estoque na EFD ICMS/IPI e ECF.

créditos gerados anualmente são glosados, portanto não aproveitáveis efetivamente (período de análise: 2019 a 2022).

Consequentemente, 89,9% do estoque de créditos de períodos anteriores será efetivamente será utilizável sob o regime da CBS (100% - 10,1% = 89,9% do estoque total). Considerada a taxa média de uso desses créditos pelas empresas, estima-se 15 meses para exaustão do estoque de créditos da não cumulatividade, a partir da entrada em vigor da CBS. Para o caso dos créditos do regime cumulativo, esses têm autorização legal para serem utilizados em 12 meses a partir de sua apropriação (janeiro a junho de 2027).

Assim, foi realizada a projeção do montante de créditos de CBS a serem gerados[5] nos anos de 2027 e 2028 e a relação percentual entre estes e os créditos que serão oriundos de PIS e Cofins. Estima-se que em 2027 cerca de 11,5% dos créditos totais a serem utilizados sejam provenientes dos antigos tributos, sob os regimes cumulativo e não cumulativo. Para 2028 a projeção aponta para cerca de 3,3% de créditos não oriundos da CBS.

Tais percentuais foram considerados como ajustes temporais da redução do gap previamente calculada, ou seja, 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] A projeção foi efetuada com base nas informações do Consumo Intermediário (CI) das contas nacionais (2018-2025) e respectivas relações com as restrições ao crédito existentes no modelo de tax gap do PIS/Cofins, mediante análise das restrições que deixarão de existir com a vigência da CBS. A extrapolação para 2027 e 2028 foi efetuada a partir de uma regressão linear dos dados de CI relativos ao período 2019-2025.

Análise temporal dos efeitos da redução				Valores em R$ milhões
Estoque atual de créditos PIS/Cofins não cumulativos		139.300,00	A	
Taxa média mensal de uso		8.500,00	B	
Créditos básicos gerados por ano fiscal	**Ano**	**Crédito disponível**	**Gap ajustado (RGT_4)**	**% de gap / total**
	2019	364.925,91	43.127,94	11,8%
	2020	404.368,59	80.978,36	20,0%
	2021	561.532,37	39.306,45	7,0%
	2022	650.623,76	37.578,51	5,8%
	Média	**1.981.450,62**	**200.991,26**	**10,1%**
% de créditos potencialmente indevidos		**10,1%**	C	
Estoque atual válido (R$ milhões)		125.169,91	D = A * (1 - C)	
Prazo estimado para exaurir o estoque (em meses)		15	E = D / B	
Estoque de abertura da CBS (estimativa)		90.000,00	F	
Crédito válido (R$ milhões)		80.870,72	G = F * (1 - C)	
Prazo legal para utilização (em meses)		12		
Cronograma de redução	**Ano**	**Crédito projetado CBS**	**Estoque válido PIS/Cofins**	**Redução do gap**
	2027	1.233.136,00	160.788,97	28,9%
	2028	1.307.124,16	45.251,66	31,6%
	2029		-	32,7%
	2030		-	32,7%
Cronograma por cenário (em % de redução do gap)		**Padrão**	**Baixa adap.**	**Alta adap.**
	2027	28,9%	33,7%	23,7%
	2028	31,6%	36,8%	26,3%
	2029	32,7%	38,1%	27,2%
	2030	32,7%	38,1%	27,2%

Tabela a.4 – cálculo dos efeitos temporais

6. Limitações do estudo

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.

As estimativas foram produzidas por métodos indiretos de mensuração de lacunas tributárias (gaps), portanto sujeitas a níveis relevantes de incerteza, visto que produzem inferências estatísticas sobre grandezas não observadas, a partir de amostras de dados observados. Os resultados devem ser utilizados com as cautelas necessárias, especialmente se usados como insumos para outros estudos de arrecadação.

Entre as possíveis fontes de incerteza do estudo, pode-se mencionar:

- O montante de créditos e a taxa em que esses serão utilizados no atual sistema poderão ser substancialmente diferentes do previsto, o que poderá impactar no cronograma de efeitos da redução do gap;

- O atual grau de aderência dos lançamentos tributários de PIS e Cofins poderá ser substancialmente diferente no futuro contencioso da CBS;

- Não é possível quantificar o efetivo grau de adaptação dos contribuintes à reforma (parâmetro RAR), que poderá ser inferior a 30% ou superior aos 50% projetados no cenário mais conservador;

- Há possibilidades de redução do gap tributário não diretamente relacionadas com as atividades de auditoria (ex.: atuação massiva na neutralização de empresas "noteiras");

- 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;

- 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

Cumpre ressaltar que, muito embora as discussões acerca da alíquota de referência durante a tramitação dos Projetos de Lei da RTC tragam embutida a perspectiva de redução do gap tributário[6], não existe esta mesma previsão nos critérios constantes dos arts. 350 a 359 da Lei Complementar 214, de 2025, os quais devem nortear a elaboração da metodologia de cálculo que irá definir a alíquota de referência da CBS a partir do ano de 2027.

[6] 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)