Instituição Fiscal Independente

Reflexões sobre a Alíquota de Referência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)

Rafael Curi
Gustavo Queiroz
Ilana Magela

Nota Técnica - Nº 62

Novembro de 2026

SENADO FEDERAL
Presidente do Senado Federal
Senador Davi Alcolumbre (União-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE
Diretor-Executivo
Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretor
Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Analistas
Dalmo Jorge Lima Palmeira
Gustavo Marciel de Queiroz
Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti
Rafael Luis Comini Curi

Assessora de Comunicação
Carmensita Corso

Estagiários
Ilana Magela
Lukas Cortez de Medeiros Balogh Fagundes
Marília Alice Marques de Braga
Michele de Jesus Alencar
Tallita Soares de Andrade

Secretária executiva
Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório
CODIV/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Reflexões sobre a Alíquota de Referência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)

Rafael Curi, Gustavo Queiroz e Ilana Magela [1]

O Tribunal de Contas da União (TCU) calculou em 11,3% a alíquota de referência da CBS para 2027, valor que o Senado Federal deve fixar até 15 de dezembro de 2026. Esta Nota Técnica descreve a metodologia do cálculo, reúne as principais ressalvas e mede a sensibilidade do resultado a hipóteses alternativas. Sem as exceções previstas na legislação, como a alíquota zero da cesta básica e as alíquotas reduzidas, a alíquota que gera a mesma arrecadação seria de 7,0%. As exceções acrescentam 4,3 pontos percentuais, dos quais 1,9 ponto vem dos alimentos. Um exercício contrafactual da Tese do Século estima que, se o ICMS tivesse ficado fora da base do PIS/Cofins durante todo o período de referência, de 2012 a 2021, a meta de arrecadação cairia de 4,99% para 4,79% do PIB, e a alíquota, para 10,78%, 0,56 ponto percentual abaixo da calculada pelo TCU. O resultado depende sobretudo do ritmo de adesão dos contribuintes à exclusão do ICMS, que o leva a valores entre 10,55% e 11,12%, sempre abaixo dos 11,35%. Por fim, a alíquota varia entre 11,03% e 11,42% na banda de redução do hiato de conformidade estimada pela Receita Federal para o efeito pleno da reforma e cairia para 10,84% sem o redutor das compras públicas.

[1] Respectivamente, Analistas e estagiária de economia da IFI.

Instituição Fiscal Independente

Sumário

Reflexões sobre a Alíquota de Referência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) 3
Sumário 4
Sumário Executivo 5
1 Introdução 10
2 A Reforma Tributária 11
3 Metodologia de cálculo 12
3.1 Parâmetros de referência 13
3.2 Composição da arrecadação por módulos 14
3.3 Definição do redutor de compras públicas 15
4 Fatores que condicionam o resultado 16
4.1 Tese do Século 16
4.2 Medida Provisória do Imposto Seletivo 19
4.3 Hiato de Conformidade 19
4.4 Redutor de compras públicas 21
5 Exceções 21
6 Contrafactual da Tese do Século 25
6.1 Motivação 25
6.2 Metodologia 26
6.2.1 Dados 26
6.2.2 Hipóteses 27
6.2.3 Cálculo 28
6.3 Resultados 30
6.3.1 Robustez e limitações 32
7 Análise de sensibilidade 35
Considerações finais 37
Bibliografia 39

Sumário Executivo

A Instituição Fiscal Independente (IFI) detalha e replica o cálculo da alíquota de referência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para 2027 feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A partir dessa conta, realiza exercícios em torno do número calculado para identificar as escolhas que o compõem, medir o peso das principais variáveis e verificar quanto o resultado se altera sob hipóteses alternativas. O objetivo é oferecer ao Senado Federal e à sociedade elementos para avaliar o número a ser fixado.

O TCU calculou a alíquota em 11,35%, arredondada para 11,3%. O cálculo segue os parâmetros da Constituição e da Lei Complementar (LC) nº 214, de 2025, considerando o princípio da neutralidade arrecadatória. A alíquota deve gerar uma receita de CBS que, somada à do Imposto Seletivo e do IPI remanescente, iguale, em proporção do PIB, a arrecadação média de PIS, Cofins, IPI e IOF-Seguros entre 2012 e 2021. Trata-se de um exercício com regras definidas em lei. Ainda assim, combina as regras legais com premissas adotadas na aplicação da metodologia, e seu resultado é condicional a ambas.

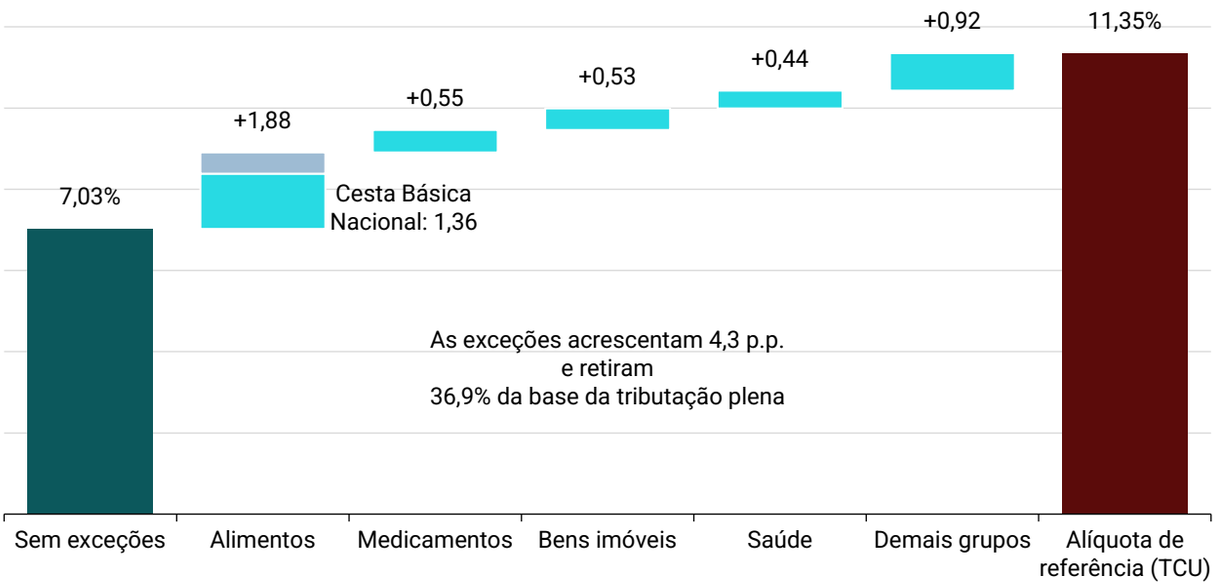
Esse esforço interessa ao debate público, sobretudo em um tema cuja complexidade técnica tende a restringir a discussão a poucos especialistas. Faz-se necessário destacar que não é proposta desta Nota prover uma alíquota alternativa à fornecida pelo TCU. As alíquotas apresentadas ao longo do texto indicam a sensibilidade do resultado às escolhas feitas.

Os principais resultados são apresentados a seguir. Ressalta-se que todos dependem de hipóteses explicitadas ao longo do texto e devem, por isso, ser lidos à luz dessas hipóteses, e não como estimativas definitivas. Parte das incertezas poderá ser reduzida com informações ainda não disponíveis, já solicitadas por meio de pedidos de acesso à informação. Com esses elementos, a Nota busca ampliar a compreensão sobre o número calculado e oferecer insumos à sociedade e aos senadores, que devem fixar a alíquota da CBS até o dia 15 de dezembro de 2026.

Exceções

Sem as exceções previstas na legislação, como a alíquota zero da cesta básica e as alíquotas reduzidas, a alíquota que gera a mesma arrecadação seria de 7,0%. As exceções retiram da tributação plena cerca de 37% da base e acrescentam 4,3 pontos percentuais à alíquota. Os alimentos respondem por 1,9 ponto, dos quais 1,4 ponto vem da Cesta Básica Nacional, como mostra o Gráfico S1.

GRÁFICO S1. ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA DA CBS: DA ALÍQUOTA SEM EXCEÇÕES À CALCULADA PELO TCU (%)



Fonte: TCU (Acórdão nº 2.933/2026-Plenário, Anexo A); LC nº 214, de 2025. Elaboração: IFI. Nota: cada degrau é a contribuição de um grupo de exceções, proporcional ao seu custo em reais e, por isso, independente da ordem de inclusão. Médias de 2023 e 2024.

Exercício contrafactual

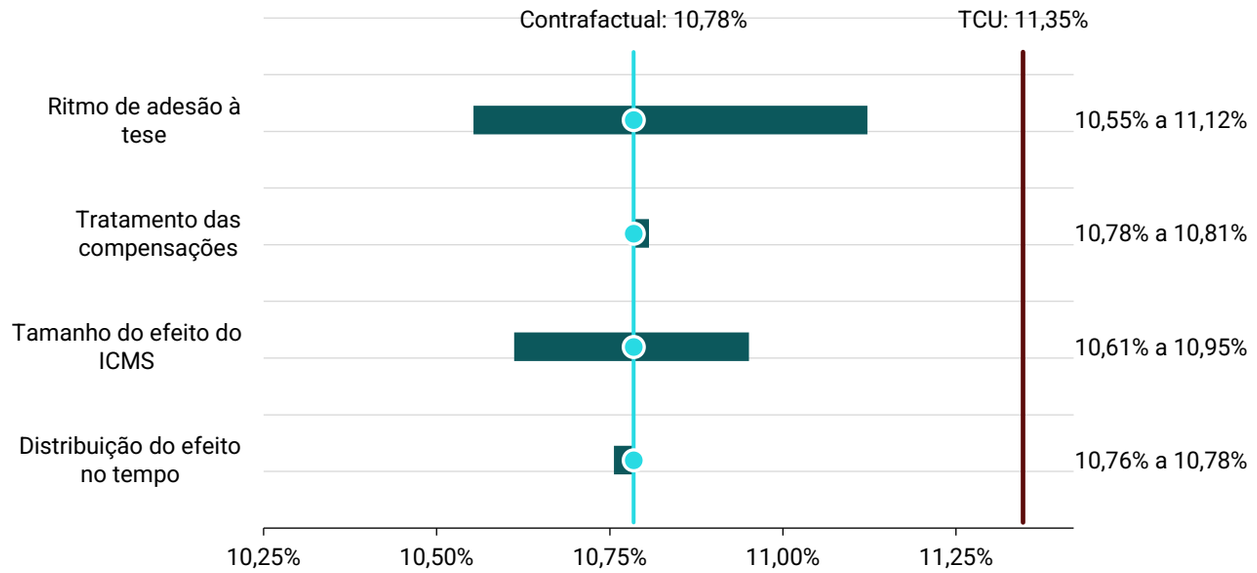
Um dos principais fatores que condicionam o resultado é o período utilizado para estabelecer a receita de referência dos tributos substituídos. Embora o cálculo siga os parâmetros previstos na legislação, a média de arrecadação entre 2012 e 2021 incorpora anos em que o PIS e a Cofins incidiam sobre uma base de cálculo que incluía o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS). Essa condição foi modificada pelo julgamento do Tema 69 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conhecido como "Tese do Século", que determinou a exclusão do ICMS da base dessas contribuições por entender que o imposto não constitui receita própria das empresas, e sim tributo destinado aos estados.

Assim, a meta combina anos em que o ICMS integrava a base do PIS/Cofins com anos de transição para a regra atual, que é também a da CBS. O exercício contrafactual estima qual seria a meta, e a alíquota correspondente, caso todo o período fosse medido pela regra vigente.

Resultado central e limites das hipóteses

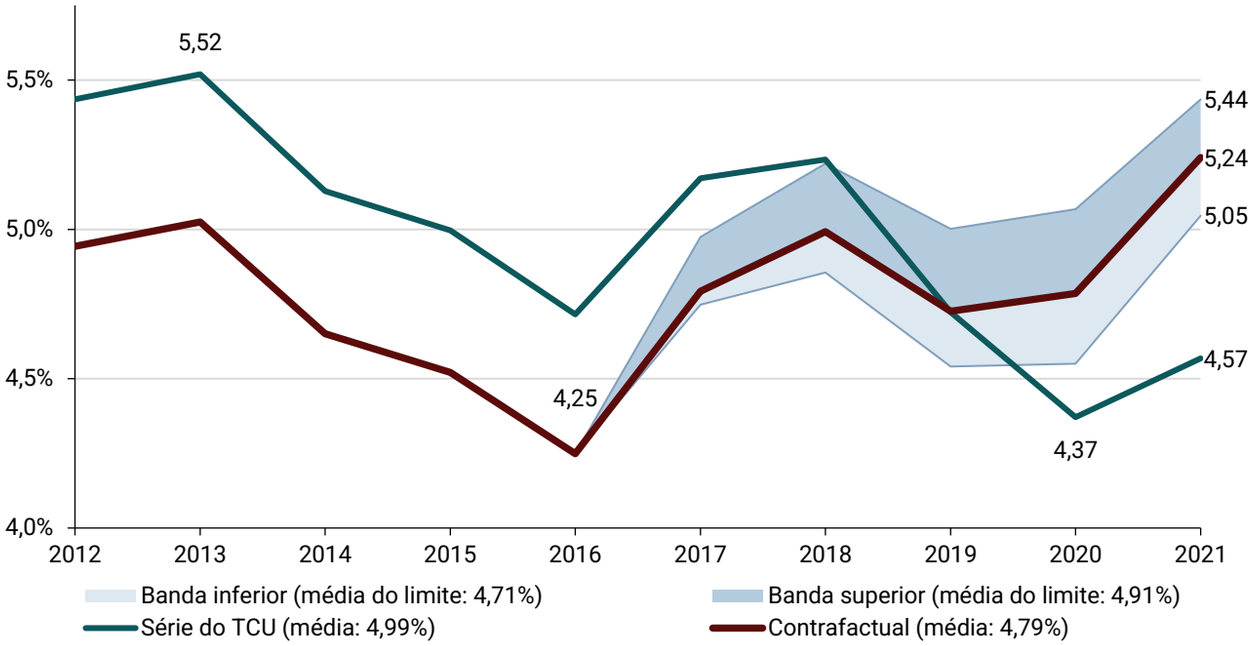
A alíquota seria de 10,78%, 0,56 ponto percentual abaixo da calculada pelo TCU, e a meta cairia de 4,99% para 4,79% do PIB. O ritmo de adesão dos contribuintes à exclusão do ICMS é a hipótese que mais pesa, já que leva a alíquota a valores entre 10,55% e 11,12% e a meta a valores entre 4,71% e 4,91% do PIB. Em todos os casos, a alíquota fica abaixo dos 11,35%. O exercício não indica qual meta seria a correta, mas mostra que o período fixado em lei não é neutro. Os resultados são ilustrados pelos Gráficos S2 e S3.

GRÁFICO S2. ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA NO CENÁRIO CONTRAFACTUAL: RESULTADO CENTRAL E FAIXA POR HIPÓTESE (%)



Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI. Nota: cada faixa varia uma hipótese e mantém as demais no valor central (Tabela 7). Ritmo de adesão: adoção mais lenta e mais rápida. Compensações: sem desconto do nível anterior à tese e método do RAF nº 85. Efeito do ICMS: com combustíveis e âncora a 80%. Distribuição no tempo: efeito constante em % do PIB.

GRÁFICO S3. RECEITA DE REFERÊNCIA DA UNIÃO: SÉRIE DO TCU, CONTRAFACTUAL E LIMITES DAS HIPÓTESES, 2012-2021 (% DO PIB)

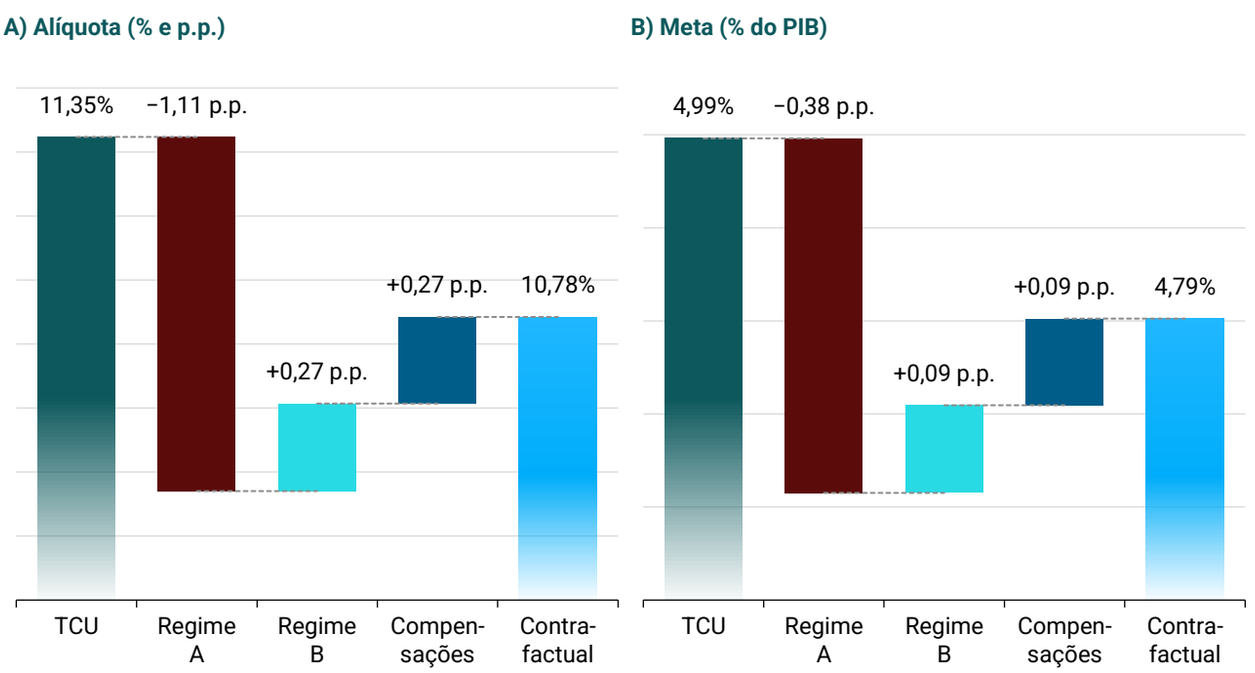


Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI. Nota: as bandas vão do cenário de menor ao de maior média no período, que são os de adoção mais lenta e mais rápida da tese (Tabela 7). Até 2016 não há banda, porque o ritmo de adoção só afeta os anos de 2017 a 2021. Eixo vertical truncado.

Da meta ao contrafactual

Retirar o excesso arrecadado pelos contribuintes que apuravam o PIS/Cofins com o ICMS na base reduz a alíquota em 1,11 ponto percentual, ou 0,38 ponto percentual do PIB na meta. Devolver a perda dos que excluíam o ICMS do débito, mas o mantinham no crédito, e somar de volta as compensações da tese recompõem cerca de metade dessa queda (Gráfico S4).

GRÁFICO S4. DO TCU AO CONTRAFACTUAL: EFEITO DE CADA ETAPA NA ALÍQUOTA E NA META



Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI. Nota: Regime A: retirada do excesso arrecadado com o ICMS na base do débito e do crédito. Regime B: devolução da perda dos contribuintes que excluíam o ICMS do débito, mas o mantinham no crédito. Compensações: compensações da tese somadas de volta. Contrafactual: meta e alíquota no regime C, a regra atual. O efeito na alíquota é o efeito na meta dividido por 0,344299, a base efetiva da CBS em proporção do PIB. Médias de 2012 a 2021. As barras das pontas não partem do zero. Valores arredondados.

Simulações

Duas premissas do cálculo foram testadas com o próprio modelo do TCU, alterando um parâmetro por vez (Gráfico S5).

Hiato de conformidade

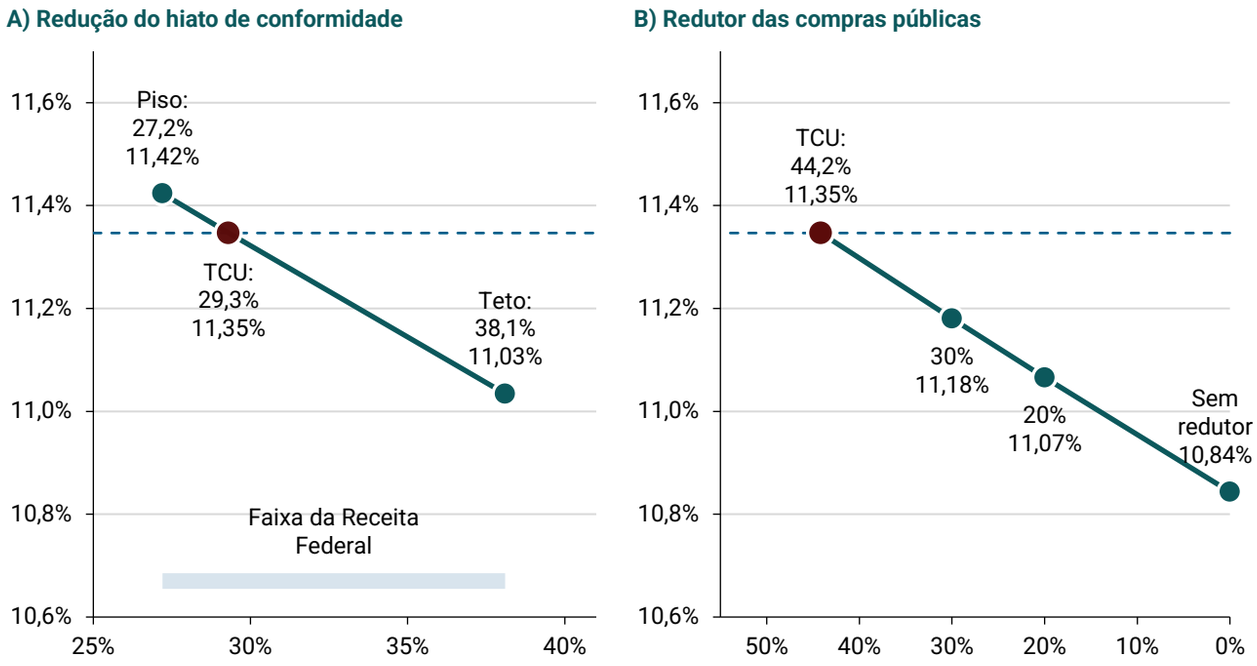
O TCU adotou redução de 29,3% do hiato de conformidade. Nos cenários de efeito pleno estimados pela Receita Federal, de 27,2% a 38,1%, a alíquota varia entre 11,03% e 11,42%. Para 2027, a Receita estima redução entre 23,7% e 33,7%, com 28,9% no cenário padrão.

Redutor das compras públicas

Sem o redutor de 44,2% das compras públicas, a alíquota cairia para 10,84%, mas sem redução da carga tributária total: parte da carga seria deslocada do setor privado para a

administração pública e, nas compras de estados e municípios, haveria transferência de recursos desses entes para a União. O redutor decorre da regra de equivalência do art. 370 da LC nº 214, de 2025, e alterá-lo exigiria mudança na lei.

GRÁFICO S5. ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA SOB OUTRAS HIPÓTESES DE HIATO E DE REDUTOR DAS COMPRAS PÚBLICAS (%)



Fonte: TCU (Acórdão nº 2.933/2026-Plenário, Anexo A e Apêndice VII); LC nº 214, de 2025. Elaboração: IFI. Nota: cada painel altera um parâmetro e mantém o outro no valor adotado pelo TCU (redução do hiato de 29,3% e redutor de 44,2%). Faixa da Receita Federal: redução do hiato no efeito pleno, a partir de 2029. Linha tracejada: alíquota calculada pelo TCU (11,35%). Eixos verticais na mesma escala.

A IFI cumpre sua finalidade de ampliar a transparência das contas públicas e de subsidiar o Parlamento nas decisões fiscais e orçamentárias do País.

1 Introdução

A reforma da tributação sobre o consumo é objeto de debate no Brasil há décadas. Tentativas de conciliação, simplificação e modernização remontam, ao menos, a 1992, com a Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF). Foram quase três décadas e sete grandes propostas[2] para que, em 2019, a PEC nº 45 fosse apresentada e, em 2023, aprovada como Emenda Constitucional nº 132[3], que instituiu o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios.

A reforma tem entre seus objetivos declarados reduzir distorções do sistema vigente, como a cumulatividade e a complexidade da apuração e do pagamento de tributos. Embora a tributação sobre o consumo seja, por natureza, regressiva, a reforma prevê, em linha com o art. 145, §§ 3º e 4º, da Constituição, mecanismos para atenuar esse efeito, como a devolução de tributos a famílias de baixa renda (*cashback*) e a alíquota zero para os produtos da Cesta Básica Nacional. A reforma também incorpora a simplicidade e transparência entre os princípios constitucionais e o sistema tributário. Para as empresas, espera-se diminuição de custos administrativos e disputas judiciais. Para o governo, maior eficiência na redução do chamado hiato de conformidade tributária, que abrange a sonegação, a inadimplência e o planejamento tributário abusivo.

Por determinação constitucional[4], a alíquota de referência da CBS deve ser calibrada para manter a arrecadação dos tributos federais que substitui, ou, em outras palavras, a já conhecida neutralidade arrecadatória. Há, portanto, um equilíbrio que precisa ser encontrado diante de fatores que podem atuar em direções opostas. De um lado, regimes diferenciados e reduções de alíquota diminuem a base tributável e pressionam a alíquota para cima. De outro, a redução do hiato de conformidade amplia a arrecadação efetiva e

[2] São elas: (1) a proposta da Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF), conhecida como Comissão Ary Oswaldo Mattos Filho, apresentada em julho de 1992 no governo Collor; (2) a proposta elaborada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) a pedido do Ministério da Fazenda e encaminhada ao Congresso em 1993; (3) a proposta de entidades empresariais e sindicais (FIESP, PNBE, CNI, IEDI, CUT, CGT e Força Sindical), apresentada ao Congresso em maio de 1995; (4) a PEC nº 175/1995, enviada pelo Executivo no governo Fernando Henrique Cardoso e inspirada em proposta do IPEA; (5) a PEC nº 41/2003, do governo Lula, aprovada apenas em parte (EC nº 42/2003), cujos pontos remanescentes foram desmembrados em outras propostas; (6) a PEC nº 233/2008, também do governo Lula; e (7) a PEC nº 293-A/2004, na forma do substitutivo do deputado Luiz Carlos Hauly, de 2018. A PEC nº 110/2019, do Senado, tramitou paralelamente à PEC nº 45/2019. Não foram incluídas as PECs individuais de parlamentares apresentadas a partir de 1991. Cf. CANADO, Vanessa Rahal. Reforma Tributária. Apresentação na audiência pública do Grupo de Trabalho do Sistema Tributário Nacional (PEC 45/2019), Câmara dos Deputados, Brasília, 14 mar. 2023.

[3] Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

[4] Art. 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatualizada-pl.pdf.

permite que essa alíquota seja menor. É nesse equilíbrio que se insere o cálculo da alíquota de referência da CBS, objeto deste estudo.

Para 2027, o Tribunal de Contas da União (TCU) calculou a alíquota de referência da CBS em 11,35%, arredondada para 11,3%, e cabe agora ao Senado Federal fixá-la até o dia 15 de dezembro de 2026. A presente Nota pretende oferecer insumos para o debate dessa deliberação, ao expor ao público, técnico e não técnico, as premissas e as escolhas metodológicas por trás desse número, bem como a sensibilidade do resultado a hipóteses alternativas.

A Nota se organiza em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A Seção 2 apresenta os principais elementos da Reforma Tributária do Consumo e o cronograma de transição. A Seção 3 descreve a metodologia de cálculo homologada pelo TCU, com os parâmetros de referência, a composição da arrecadação por módulos e a definição do redutor das compras públicas. A Seção 4 reúne os principais fatores que condicionam o resultado, entre os quais os efeitos da chamada Tese do Século sobre o período de referência, a estimativa de arrecadação do Imposto Seletivo, a premissa de redução do hiato de conformidade e o próprio redutor das compras públicas. A Seção 5 quantifica o peso das exceções, como a alíquota zero e as alíquotas reduzidas, sobre a alíquota de referência. A Seção 6 desenvolve um exercício contrafactual da Tese do Século, que estima qual seria a alíquota caso a meta de arrecadação refletisse, em todo o período de 2012 a 2021, a exclusão do ICMS da base do PIS/Cofins. A Seção 7, por fim, apresenta uma análise de sensibilidade da alíquota a hipóteses alternativas de redução do hiato e de redutor das compras públicas.

2 A Reforma Tributária

A Reforma Tributária do Consumo foi instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, que remodelou a tributação sobre o consumo no Brasil por meio da criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e Municípios, e do Imposto Seletivo (IS), incidente sobre bens e serviços específicos. Entre os objetivos da mudança estão a simplificação do sistema tributário, a redução de distorções econômicas e a ampliação da transparência da tributação sobre o consumo.

A CBS e o IBS compõem um modelo de Imposto sobre Valor Adicionado dual, com uma parcela federal e outra de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses tributos são estruturados pela não cumulatividade, mediante a apropriação de créditos relativos às aquisições, observadas as condições legais, e pela tributação no destino, que direciona a arrecadação subnacional ao local de consumo dos bens e serviços. O Imposto Seletivo, por sua vez, possui finalidade distinta, voltada a desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

Com a finalidade de operacionalizar esse novo modelo, a Lei Complementar nº 214, de 2025[5] regulamentou a CBS, o IBS e o IS, e disciplinou o mecanismo de cálculo das alíquotas de referência da CBS e do IBS. O objetivo desse arranjo institucional é assegurar a neutralidade arrecadatória do novo modelo tributário, isto é, garantir que a substituição dos tributos atuais pelos novos tributos sobre o consumo ocorra sem aumentos ou reduções de arrecadação.

A implementação do novo sistema ocorrerá de forma gradual, com um período de convivência entre os tributos atuais e os novos. Durante a transição, serão aplicadas alíquotas de teste, iniciada a cobrança dos novos tributos e reduzida progressivamente a incidência dos tributos substituídos, conforme a Tabela 1.

TABELA 1. TRANSIÇÃO PARA O NOVO MODELO

Ano	Situação na reforma
2026	Fase inicial de testes, com alíquotas de CBS de 0,9% e de IBS de 0,1%.
2027	Substituição do PIS, da Cofins e do IOF-Seguros pela CBS. Redução a zero das alíquotas do IPI, exceto para produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus. Início da cobrança do Imposto Seletivo.
2027–2028	Cobrança do IBS à alíquota total de 0,1%, dividida entre estados e municípios.
2029–2032	Transição gradual do ICMS e do ISS para o IBS.
2033	Extinção do ICMS e do ISS e vigência integral do novo modelo.

Fonte: Lei Complementar nº 214, de 2025, artigos 343 a 348, e artigos 126 a 129 e 131 do ADCT, incluídos pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023. Elaboração: IFI.

3 Metodologia de cálculo

Para que a apuração atinja o equilíbrio desejado, Vital do Rêgo Filho[6], ministro relator do TCU, reforça a premissa técnica e jurídica que orienta a modelagem:

> *"Não se busca a maior arrecadação possível nem a menor alíquota* independentemente *de seus fundamentos, mas o percentual necessário ao atendimento da equivalência legal, consideradas de forma consistente todas as receitas do novo sistema" (TCU, Voto do Ministro-Relator, parágrafo 76).*

A forma de cálculo da alíquota da CBS segue essa premissa, mas não foi desenvolvida diretamente pelo TCU. O art. 353 da LC nº 214, de 2025, estabeleceu originalmente a utilização das estimativas relativas a 2024 e 2025 para o cálculo da alíquota de referência da CBS em 2027. Entretanto, diante da informação da Receita Federal de que os dados de 2025 ainda não estavam finalizados, foram utilizados os anos de 2023 e 2024. Essa alteração decorreu de uma adaptação metodológica examinada pelo TCU, permitida pelo art. 349, § 10º, da LC nº 214, de 2025, para substituir os anos-base originalmente previstos.

[5] Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm

[6] Relatório do Acórdão nº 2.933/2026-TCU-Plenário: https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/de3763e9-79fd-497e-83f8-b48c5e252d5b?ts=1794416157890&disposition=inline

O papel do TCU consistiu em verificar a conformidade da metodologia proposta pela Receita Federal com os parâmetros definidos pela Constituição e pela legislação complementar e em realizar o cálculo da alíquota, etapa que incorporou premissas próprias. A metodologia homologada[7] passou a constituir a base técnica utilizada para a apuração da alíquota de referência da CBS para 2027.

3.1 Parâmetros de referência

O art. 353 da LC nº 214, de 2025, em conjunto com o art. 350, que define as receitas tributárias consideradas na apuração da receita de referência da União, determina a comparação entre duas médias, ambas medidas em proporção do PIB. A Média II é a meta, que consiste na receita de referência dos tributos que serão extintos, calculada como média de 2012 a 2021. Para cada ano, soma-se a arrecadação de PIS, Cofins, IPI e IOF-Seguros e divide-se pelo PIB do mesmo ano. A média desses dez percentuais resulta em 4,9861%. A razão de usar proporção do PIB, e não valores em reais, é permitir comparar períodos com inflação e tamanhos de economia diferentes, ou seja, no referido período, arrecadou-se 4,99% do PIB. Assim, a meta é descrita por:

$$\text{Média II} = \frac{1}{10}\sum_{t=2012}^{2021}\frac{R_t}{PIB_t}, \text{ sendo } R_t = PIS_t + Cofins_t + IPI_t + IOF\ Seguros_t$$

Em contrapartida, a Média I representa o lado estimado da equação: quanto a nova CBS e os demais tributos arrecadariam caso estivessem em pleno vigor nos anos-base adotados pelo modelo, também expressos como uma proporção do PIB. O cálculo considera a estimativa de arrecadação da CBS, do Imposto Seletivo e do IPI residual, conforme os critérios estabelecidos no art. 352 da LC nº 214, de 2025. Formalmente, a arrecadação no ano-base em função da alíquota α é expressa pela fórmula:

$$A_t\,(\alpha) = \alpha \cdot B_t + F_t$$

Em que A_t representa a arrecadação total estimada dos tributos da reforma no ano t, α é a alíquota de referência da CBS, B_t é a base de cálculo efetiva tributada à alíquota padrão (isto é, ajustada pelos módulos satélites de isenção, redução, regimes específicos e compras públicas) no ano t, e F_t representa as receitas fixas independentes da alíquota α (como a arrecadação do Imposto Seletivo e a parcela residual do IPI). Portanto, para representar a proporção de PIB que a CBS, junto com o Imposto Seletivo e o IPI residual, tem de reproduzir, a Média I é dada por $\frac{1}{2}\sum_{t\varepsilon\{2023,2024\}}\frac{A_t(\alpha)}{PIB_t}$, ou em sua forma simplificada:

[7] Metodologia de cálculo da alíquota de referência da CBS e do redutor das compras governamentais, homologada pelo Acórdão nº 2.833/2025-TCU-Plenário: https://sites.tcu.gov.br/recursos/reforma-tributaria/Metodologia%20CBS%20Aliquota%20de%20Referencia%20e%20Redutor.pdf

$$\text{Média I}\ (\alpha) \ = \ \ m \cdot \ \alpha + b, \text{ sendo } m = \frac{1}{2}\sum_{t\varepsilon\{2023,2024\}} \frac{B_t}{PIB_t} \text{ e } b = \frac{1}{2}\sum_{t\varepsilon\{2023,2024\}} \frac{F_t}{PIB_t}$$

Em que m é a proporção entre a base de cálculo (parcela proporcional à alíquota) efetiva e o PIB durante 2023–2024 e b é a média do somatório das proporções que as parcelas fixas (os componentes que independem de α) têm em relação ao PIB durante 2023–2024.

Ao igualar as duas médias, a única incógnita é a alíquota α:

$$\alpha = \frac{\text{Média II} - b}{m} \qquad (1)$$

Assim, conforme estimado pelo TCU[8] com dados fornecidos pela Receita Federal, as médias dos dois anos resultam em m = 0,344299 (a base efetiva equivale a cerca de 34% do PIB) e b = 1,0794% do PIB. A determinação da alíquota se deu por:

$$\alpha \ = \frac{\text{Média II} - b}{m} = \frac{4{,}9861\% - 1{,}0794\%}{0{,}344299} = 11{,}3468\% \qquad (2)$$

O Tribunal definiu, para arredondar o cálculo, o valor da alíquota de referência da CBS como 11,3%.

3.2 Composição da arrecadação por módulos

A estimativa da CBS é construída de forma modular, porque a contribuição não incide de modo uniforme sobre toda a economia. A LC nº 214, de 2025, prevê arrecadações diferenciadas para diferentes setores, conforme o art. 351, como alíquota zero para medicamentos e alimentos da cesta básica, redução para alguns serviços, regime próprio para o Simples Nacional, regras específicas para importação e combustíveis, entre outras. Conforme a memória de cálculo, para mensurar esses regimes diversos, a conta foi dividida em módulos, que são blocos de cálculo, cada um dedicado a uma regra ou a um grupo de operações. A partir dessas exigências legais, a Receita Federal estruturou a metodologia de cálculo em um modelo composto por um Módulo Central e dezesseis módulos satélites, cuja metodologia foi homologada pelo TCU.

O Módulo Central é o principal, que calcula a CBS como se todos os setores estivessem sujeitos à alíquota de referência, usando os débitos e créditos que as empresas já informam à Receita. Os demais módulos são contas corrigidas para refletir uma regra específica da lei, somando ou subtraindo um valor. No exemplo da própria metodologia, o módulo central cobra CBS sobre os medicamentos como sobre qualquer produto, e o módulo de alíquota zero subtrai exatamente esse valor, de modo que a carga líquida dos medicamentos seja zero.

[8] Memória de cálculo da alíquota de referência (Anexo A do Acórdão nº 2.933/2026-TCU-Plenário): https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/9b7ec5f2-e892-492c-b05e-4f8b7794ba95?ts=1794940517903&disposition=inline

3.3 Definição do redutor de compras públicas

O redutor das compras públicas foi calculado a partir da comparação entre a carga dos tributos federais incidentes sobre as aquisições governamentais no sistema anterior e a receita de CBS estimada sobre essas mesmas aquisições. O fundamento legal está no art. 472 da Lei Complementar nº 214, de 2025, que estabelece a redução uniforme das alíquotas nas operações abrangidas pelo dispositivo. Na metodologia apresentada pelo TCU[9], essa comparação é realizada no módulo de compras governamentais, integrado ao cálculo da alíquota de referência da CBS.

Para essas operações, apurou-se a carga de PIS, Cofins, IPI e IOF-Seguros, que totalizou, na média de 2023 e 2024, R$ 25,50 bilhões, sendo esse o valor considerado como Média III. Em seguida, estimou-se a receita de CBS que seria obtida sobre as aquisições abrangidas, considerando a alíquota de referência e os tratamentos tributários previstos para os bens e serviços adquiridos, sem considerar o redutor. Utilizando-se os anos-base de 2023 e 2024, estimou-se o valor das aquisições públicas consideradas no modelo, cuja base correspondeu a R$ 381,25 bilhões em 2023 e R$ 423,54 bilhões em 2024. A média dessa base de cálculo foi considerada como $\bar{B}_{cp}$.

O percentual de redução foi determinado de modo que a média da receita estimada de CBS nas compras públicas abrangidas, após a redução, chamada de Média IV, correspondesse à Média III (média da carga de PIS, Cofins, IPI e IOF-Seguros sobre as mesmas aquisições).

O cálculo do redutor e o da alíquota de referência da CBS foram realizados conjuntamente. Isso ocorre porque a alíquota de referência influencia a receita estimada sobre as aquisições governamentais, enquanto a aplicação do redutor modifica a arrecadação total de CBS considerada no modelo. Os dois parâmetros foram ajustados para atender, simultaneamente, à equivalência da arrecadação geral e à equivalência da carga tributária incidente sobre as compras públicas abrangidas.

Assim, a conta foi desenvolvida como:

$$\text{Média IV} = \alpha(1 - \text{Redutor})\bar{B}_{cp} \qquad (3)$$

Seguindo a condição de igualdade entre a arrecadação dos anos-base (2023–2024) e a do início da CBS, ou seja, Média III = Média IV = alíquota de referência (α) multiplicada pelo fator correspondente a um menos o redutor e multiplicada pela base tributável das compras públicas ($\bar{B}_{cp}$):

[9] Memória de cálculo da alíquota de referência (Anexo A do Acórdão nº 2.933/2026-TCU-Plenário), p. 6: https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/9b7ec5f2-e892-492c-b05e-4f8b7794ba95?ts=1794940517903&disposition=inline#page=6

$$\alpha(1 - \text{Redutor})\bar{B}_{cp} = \text{Média III} \quad (4)$$

Portanto, ao isolar o Redutor, o resultado do cálculo foi:

$$\text{Redutor} = 1 - \frac{\text{Média III}}{\alpha \cdot \bar{B}_{cp}} \quad (5)$$

Conforme calculado pelo TCU com os dados da Receita Federal, os valores correspondentes foram Média III = 25,50 bilhões, $\bar{B}_{cp}$ = 402,40 bilhões, e o α é a alíquota calculada no valor de 11,3468%.

O procedimento resultou em um redutor de 44,16%, demonstrado abaixo:

$$\text{Redutor} = 1 - \frac{\text{Média III}}{\alpha\bar{B}_{cp}} = 1 - \frac{25{,}50}{11{,}3468\% \cdot 402{,}40} = 44{,}1568\%$$

Na apuração, também foram consideradas as hipóteses de não aplicação do mecanismo, como as compras presenciais realizadas com dispensa de licitação, as aquisições submetidas a alíquotas nacionalmente uniformes e as operações com fornecedores enquadrados no MEI e no Simples Nacional.

4 Fatores que condicionam o resultado

4.1 Tese do Século

Uma das principais ressalvas à metodologia adotada pelo TCU diz respeito ao período utilizado para estabelecer a receita de referência dos tributos substituídos. Embora o cálculo tenha seguido os parâmetros previstos na legislação, a utilização da média de arrecadação entre 2012 e 2021 incorpora anos em que o PIS e a Cofins incidiam sobre uma base de cálculo que incluía o ICMS. Essa condição foi modificada após o julgamento do Tema 69 pelo Supremo Tribunal Federal (STF)[10], conhecido como "Tese do Século", que determinou a exclusão do ICMS da base dessas contribuições por entender que o imposto não constitui receita própria das empresas, e sim tributo destinado aos estados. A cronologia da decisão e seus efeitos sobre a apuração das contribuições são detalhados na Seção 6.1.

Além de reduzir a base de cálculo, a decisão permitiu que contribuintes recuperassem valores recolhidos indevidamente, observados os limites estabelecidos pelo STF. Uma parcela relevante desses valores foi recuperada por meio de compensações tributárias, mecanismo pelo qual os créditos são utilizados para quitar outros débitos administrados pela Receita Federal.

[10] Inteiro Teor do Acórdão, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347284289&ext=.pdf

A dimensão desse fenômeno pode ser observada nos dados apresentados pela Instituição Fiscal Independente (IFI), no Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 85[11], de fevereiro de 2024, no qual foi identificado que as compensações tributárias da União correspondiam, em média, a aproximadamente 1,1% do PIB ao ano entre 2005 e 2018. A partir de 2019, esse percentual aumentou gradualmente, alcançando cerca de 2,2% do PIB ao ano em 2021 e permanecendo nesse patamar médio até 2023. Em dezembro de 2023, o volume acumulado em 12 meses atingiu R$ 242,1 bilhões. Além dos efeitos sobre a base de cálculo, a exclusão do ICMS criou uma assimetria entre débito e crédito no regime não cumulativo, só corrigida pela Lei nº 14.592, de 2023, como detalhado na Seção 6.1.

Assim, a diferença entre os períodos (Gráfico 1) não decorre exclusivamente de variações econômicas, mas também de mudanças estruturais na legislação e na interpretação judicial que afetaram a arrecadação federal. Essa diferença constitui uma ressalva à comparabilidade da série histórica utilizada como parâmetro para a receita de referência.

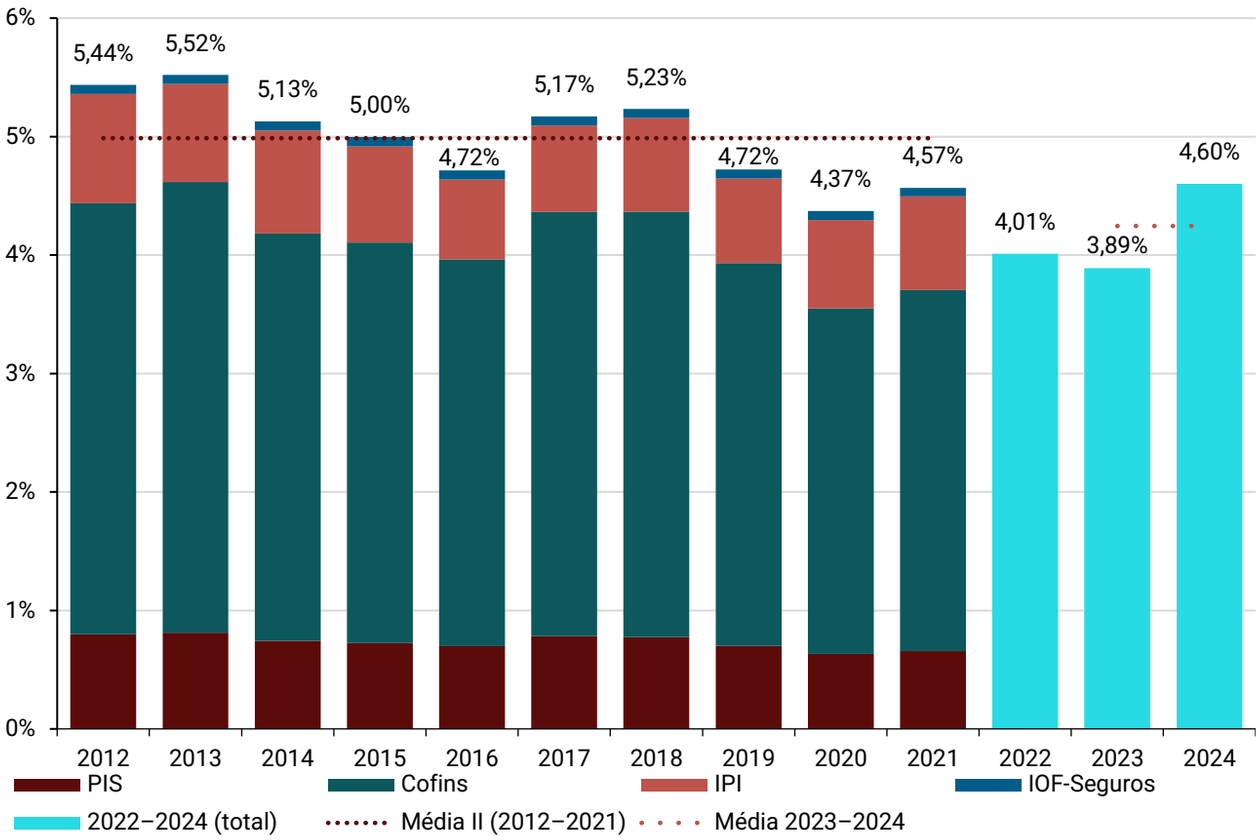
Essa questão também é discutida por Eduardo Fleury[12], ex-consultor do Banco Mundial. O autor argumenta, em seu artigo de opinião publicado no *Valor Econômico* em novembro de 2026, que:

> *"A neutralidade fiscal tem dois lados, o do contribuinte e o do governo, que precisa, no mínimo, manter a receita. Escolher um ano apenas pode trazer efeitos indesejáveis seja para um lado ou para o outro. Isto porque temos alterações legislativas dos tributos que podem influenciar a receita arrecadada. Além disso, temos períodos recessivos ou de crescimento excepcional da arrecadação, como, por exemplo, anos eleitorais. Os valores arrecadados, ainda que calculados em percentual do PIB, têm baixa correlação com o crescimento do PIB."*

[11] Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 85, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647153/RAF85_FEV2024.pdf

[12] Artigo "A conta da CBS está certa; o período, não", publicado por Eduardo Fleury no jornal "Valor Econômico", https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-conta-da-cbs-esta-certa-o-periodo-nao.ghtml

GRÁFICO 1 RECEITA DE REFERÊNCIA DA UNIÃO EM PROPORÇÃO DO PIB, POR TRIBUTO, 2012–2024



Fonte: TCU (Acórdão nº 2.933/2026-Plenário, Anexo A e Relatório), com dados da RFB, STN, IBGE e PLOA 2027. Elaboração: IFI.

A IFI, em sua Nota Técnica nº 48/2021[13], estimou que a exclusão do ICMS da base do PIS/Cofins representou uma perda de arrecadação de aproximadamente 0,6% do PIB por ano, com simulações projetadas para o período de 2023 a 2030. Nesse sentido, Fleury questiona se a utilização da média histórica entre 2012 e 2021, sem considerar os efeitos da exclusão do ICMS, não estaria elevando a receita de referência e, consequentemente, a alíquota necessária para alcançar a neutralidade.

A presente subseção mostra, assim, que o período de referência não é neutro em relação à exclusão do ICMS, mesmo que tenha sido previsto em lei. Como a janela de 2012 a 2021 combina anos em que o ICMS integrava a base do PIS/Cofins com anos de transição para a regra atual, a meta reflete bases de cálculo distintas da que vigorará para a CBS, totalmente limpa de valores do ICMS em sua base de cálculo. A Seção 6 estima quanto a alíquota mudaria se todo o período fosse medido pela regra atual.

[13] A Nota Técnica nº 48, publicada pela IFI em 2021, estimou os efeitos fiscais da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins, apontando a possibilidade de elevação das alíquotas dessas contribuições como alternativa para compensar a perda de arrecadação. A presente Nota Técnica, por sua vez, não avalia alternativas de recomposição da arrecadação. Seu objetivo é mensurar os efeitos da alteração da base de cálculo sobre a alíquota de referência da CBS. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589508/NT48.pdf

4.2 Medida Provisória do Imposto Seletivo

Outro fator relevante diz respeito à estimativa de arrecadação do Imposto Seletivo (IS), cuja regulamentação e definição de alíquotas não haviam sido realizadas quando o cálculo da alíquota de referência da CBS foi concluído pelo TCU. Conforme registrado no voto do ministro Vital do Rêgo, as alíquotas do novo tributo dependiam de legislação específica, nos termos dos artigos 419, 421 e 422 da Lei Complementar nº 214, de 2025.

Diante da ausência desses parâmetros, o TCU[14] adotou a arrecadação de R$ 41,99 bilhões prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2027[15], ajustando proporcionalmente os valores para os anos-base de 2023 e 2024, de acordo com a relação entre o PIB de cada exercício e o PIB projetado para 2027. Essa estimativa foi incorporada à Média I como uma parcela de arrecadação independente da alíquota da CBS, item b descrito na metodologia de cálculo.

Dessa forma, caso a arrecadação efetiva do IS seja inferior à projetada, a Alíquota de Referência da CBS precisaria ser maior, para compensar essa arrecadação a menor. No sentido contrário, uma arrecadação do IS superior à estimada reduziria a necessidade de receita proveniente da CBS, implicando, portanto, uma alíquota menor. É importante observar que a Medida Provisória nº 1.399, de 2026[16] estabeleceu regras e alíquotas para a implementação gradual do Imposto Seletivo em 2027, ao mesmo tempo que determinou o encaminhamento de um projeto de lei para estabelecer as alíquotas aplicáveis a partir de 2028. A medida define, portanto, parte dos parâmetros do tributo, mas a projeção de arrecadação continua sujeita aos efeitos da implementação gradual e de futuras mudanças normativas, já que a Receita Federal não considerou alteração no comportamento dos agentes econômicos em 2027. A alíquota de referência depende, assim, de uma premissa que pode mudar ao longo da reforma. Os exercícios a seguir mantêm inalterados os parâmetros do IS adotados pelo TCU.

4.3 Hiato de Conformidade

Outro fator importante na composição da alíquota de referência é a redução esperada do hiato de conformidade tributária em relação ao hiato atual. Esse indicador representa a diferença entre a arrecadação potencial de um tributo, considerando a legislação vigente, e

[14] Demonstrado na memória de cálculo, disponível em: https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/9b7ec5f2-e892-492c-b05e-4f8b7794ba95?ts=1794940517903&disposition=inline#page=5

[15] A estimação do imposto seletivo é posta na Tabela 9 do PLOA de 2027, https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2027/ploa-2027/mensagem-presidencial.pdf/@@display-file/file

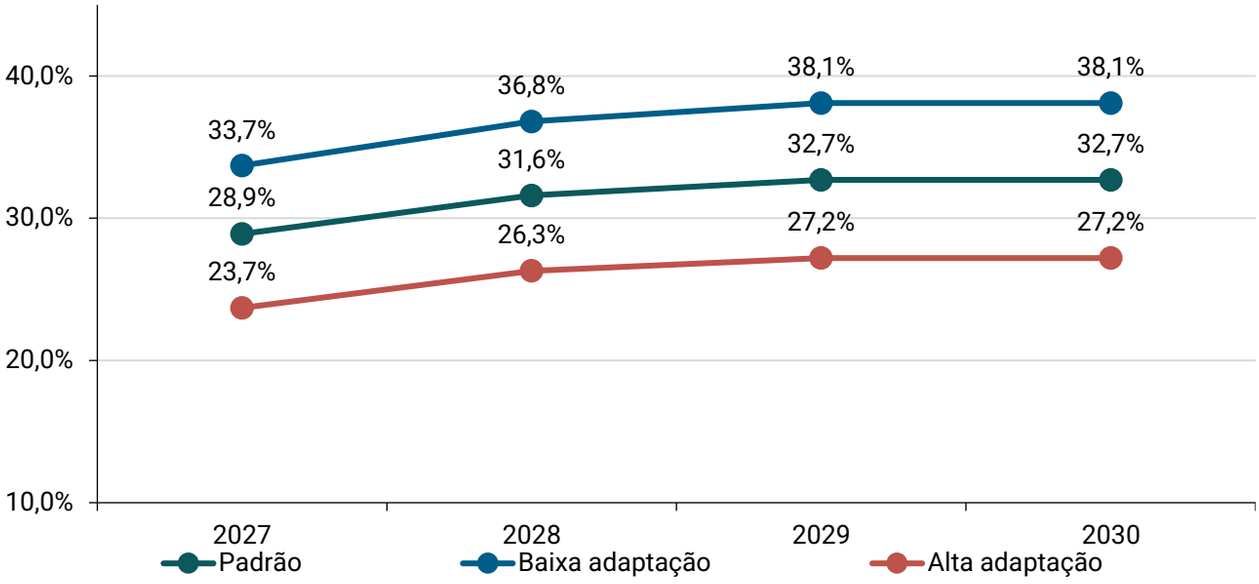
[16] Medida Provisória nº 1.399, de 4 de novembro de 2026: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2026/medidaprovisoria-1399-4-novembro-2026-800091-publicacaooriginal-181743-pe.html

o valor efetivamente arrecadado, refletindo perdas decorrentes de sonegação, utilização indevida de créditos e outras formas de descumprimento das obrigações tributárias.

Com base no relatório Gap Tributário das Contribuições PIS/Cofins – 2015 a 2020[17], o TCU incluiu a redução do hiato como premissa adicional, partindo de um hiato de conformidade do PIS/Cofins de 22,6%. O estudo encaminhado pela Receita Federal do Brasil[18], em 20 de outubro de 2026, estimou que a implementação da CBS poderia reduzir entre 27,2% e 38,1% do hiato de conformidade, efeito pleno previsto a partir de 2029. Para 2027, a faixa é de 23,7% a 33,7%. Em termos monetários, a redução plena corresponderia a uma redução entre R$ 22,57 bilhões e R$ 31,60 bilhões, seguindo os cenários de adaptação ao novo sistema, em que os percentuais indicam a parcela da redução do hiato neutralizada, até 2030, a depender do grau de adaptação dos contribuintes (Gráfico 2):

- Cenário de baixa adaptação: 30% de neutralização;
- Cenário padrão: 40% de neutralização; e
- Cenário de alta adaptação: 50% de neutralização.

GRÁFICO 2. REDUÇÃO ANUAL ESTIMADA DO HIATO DE CONFORMIDADE



Fonte: Receita Federal do Brasil, Nota Técnica "Impacto da RTC na Redução do Gap Tributário" (Estudo Preliminar), Tabela 1 e Figura 2. Autores: Guilherme Dal Pizzol e Leonardo Pereira Moreira. Elaboração: IFI.

[17] Receita Federal do Brasil, Gap tributário das contribuições PIS/Cofins: 2015 a 2020 (2022): 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.

[18] O estudo da Receita Federal do Brasil considera que a implementação da CBS tende a gerar ganhos de conformidade, entendidos como o aumento da arrecadação decorrente da redução da evasão, das fraudes e dos créditos tributários indevidos. Todavia, parte desses ganhos pode ser neutralizada pela adaptação comportamental dos contribuintes ao novo sistema tributário, hipótese incorporada aos cenários analisados. O estudo pode ser acessado 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

Para o cálculo da alíquota de referência de 2027, o Tribunal[19] adotou uma redução de 29,3% do hiato original, levando-o de 22,6% para aproximadamente 15,9%. A hipótese foi operacionalizada mediante a aplicação de um fator de ajuste à arrecadação estimada da contribuição, incorporando o ganho adicional de conformidade não contemplado nos demais componentes do modelo. O ajuste representou um acréscimo estimado de R$ 39,11 bilhões em 2023 e R$ 44,26 bilhões em 2024.

4.4 Redutor de compras públicas

Outra particularidade da metodologia diz respeito ao redutor aplicável às aquisições de bens e serviços realizadas pela administração pública. Esse mecanismo possui uma regra própria de equivalência, estabelecida pelo art. 370 da LC nº 214, de 2025, destinada a compatibilizar a arrecadação estimada sobre as compras da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, com a carga anteriormente incidente nessas operações a título de PIS, Cofins, IPI e IOF-Seguros.

Para alcançar essa equivalência, aplica-se um redutor uniforme às alíquotas, conforme o art. 472 da LC nº 214, de 2025. Segundo a nota metodológica da Receita Federal, a carga dos tributos substituídos constitui a meta de arrecadação da CBS sobre as compras públicas. A divisão dessa meta pelas bases de cálculo estimadas permite obter a alíquota reduzida necessária para reproduzir a arrecadação anterior. Dessa forma, um redutor menor significa uma alíquota efetiva, para as compras públicas, maior e, consequentemente, maior arrecadação estimada de CBS sobre essas compras. Mantida a meta de arrecadação agregada, esse eventual acréscimo permitiria chegar a uma alíquota de referência (α) menor.

O redutor também não alcança todas as compras públicas de maneira indistinta. O art. 472, parágrafo único, da LC nº 214, de 2025, prevê hipóteses de não aplicação, incluindo determinadas aquisições presenciais com dispensa de licitação, operações sujeitas a alíquotas nacionalmente uniformes e aquisições de microempreendedores individuais e empresas optantes pelo Simples Nacional. Assim, o percentual resulta tanto da meta de equivalência arrecadatória quanto da delimitação das operações abrangidas pelo mecanismo.

5 Exceções

A alíquota de referência de 11,35% não é a que incidiria sobre todo o consumo. Trata-se da alíquota necessária para atingir a Receita de Referência, depois de descontadas as exceções previstas na Emenda Constitucional nº 132, de 2023, e na Lei Complementar nº 214, de 2025. As principais são a alíquota zero, aplicada, entre outros casos, à Cesta Básica

[19] O relatório divulgado pelo TCU, https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/fe715cfe-2ba6-4e43-8034-70fce130c48d?ts=1795023229978&disposition=inline

Nacional, a produtos hortícolas, frutas e ovos e a parte dos medicamentos, e a redução de 60%, que alcança serviços de saúde e educação, medicamentos, dispositivos médicos, alimentos, insumos agropecuários e produções artísticas e culturais, entre outros. Há ainda a redução de 30%, para profissões regulamentadas, a redução de 40% do regime de bares, restaurantes, hotelaria e turismo e a devolução de tributo a famílias de baixa renda (*cashback*). Esta seção estima qual seria a alíquota sem essas exceções e quanto cada uma acrescenta.

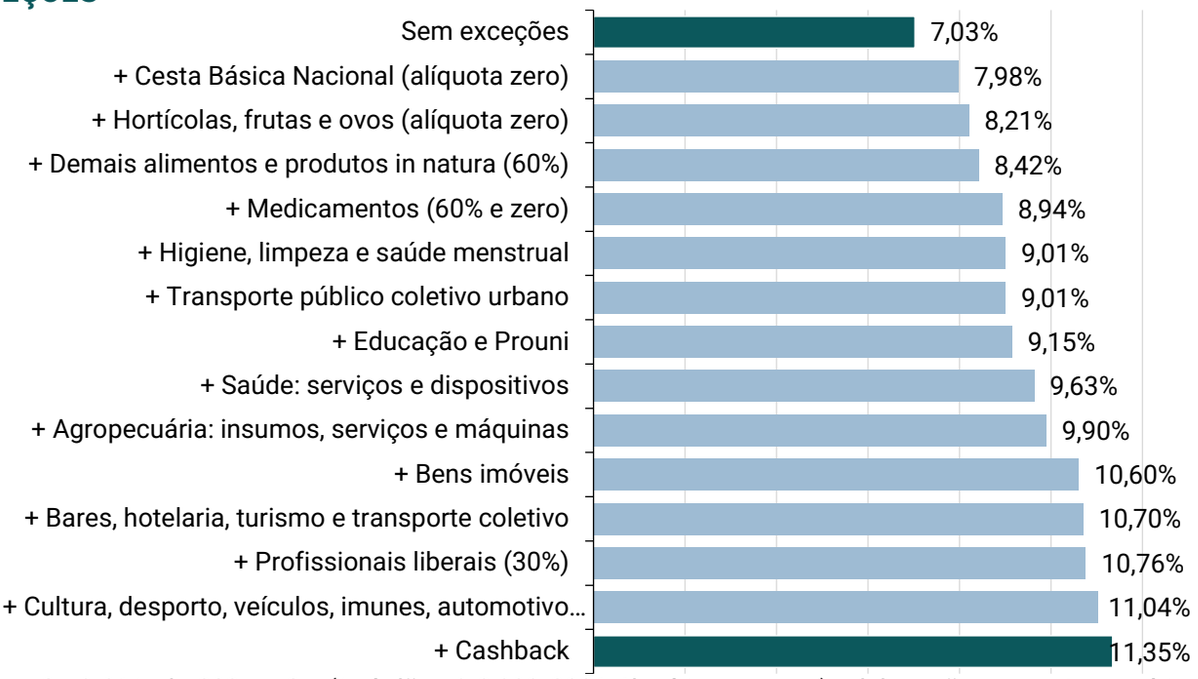
O cálculo aqui proposto usa a própria memória de cálculo do TCU, com a média dos anos-base de 2023 e 2024. Nessa memória, cada exceção corresponde a uma base retirada da tributação plena, com o respectivo redutor, de 100% na alíquota zero e de 60%, 40% ou 30% nas reduções. Eliminar uma exceção devolveria essa base à tributação plena e, sendo mantida essa arrecadação, reduziria a alíquota necessária.[20] Os 40 componentes da memória de cálculo identificados como exceções foram reunidos em 14 grupos. Não foram tratados como exceção: i) as compras públicas, porque a CBS sobre essas compras é paga pela própria administração pública e, por isso, o redutor não alivia o consumo privado. O redutor apenas mantém o custo tributário dessas compras no nível atual (ver Seção 4); ii) o Simples Nacional, cujo custo em relação à tributação plena o TCU não estima; e iii) os regimes específicos de combustíveis, serviços financeiros e planos de saúde, que têm alíquotas próprias, sem redução identificável.

Sem as exceções, segundo cálculos da IFI a partir da memória de cálculo do TCU, a alíquota que gera a mesma arrecadação seria de 7,0%. As exceções retiram da tributação plena 36,9% da base, cerca de R$ 2,1 trilhões de R$ 5,7 trilhões, e acrescentam 4,3 pontos percentuais à alíquota. Calculadas à alíquota de 11,35%, as exceções representam renúncia de cerca de R$ 247 bilhões por ano (média de 2023 e 2024), montante que a alíquota de referência precisa compensar sobre a base remanescente. Locks e Gobetti (2026) usam o consumo das famílias disponível na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e chegam a resultado próximo: 7,6% sem exceções e acréscimo de 3,7 pontos percentuais com as exceções. Agrupadas nas cinco etapas usadas por esses autores, as estimativas desta Nota diferem das deles em até 0,6 ponto por etapa.[21] O Gráfico 3 mostra o caminho de 7,0% a 11,35% à medida que os grupos de exceções são incluídos.

[20] A alíquota sem as exceções é $\alpha_S = (R - F + F_S) / [\frac{R-F}{\alpha} + L_S]$, em que α é a alíquota do TCU, R a receita da CBS antes do ajuste do hiato, F a soma das parcelas que não dependem da alíquota, F_S as parcelas fixas das exceções retiradas e L_S a base que essas exceções retiram da tributação plena. O ajuste do hiato multiplica igualmente as duas médias e, por isso, se cancela.

[21] Locks e Gobetti (2026). Estimativa do custo das exceções na alíquota da CBS com base na POF. Previsto para publicação em dezembro de 2026.

GRÁFICO 3. ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA DA CBS COM A INCLUSÃO CUMULATIVA DAS EXCEÇÕES

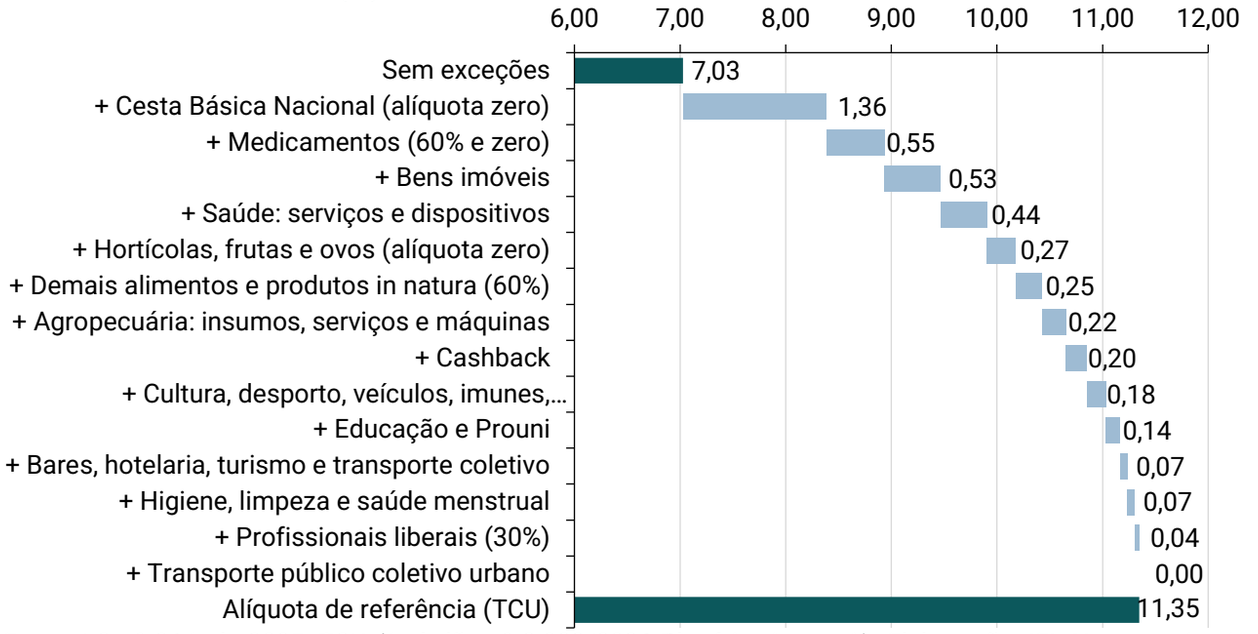


Fonte: LC nº 214, de 2025; TCU (Acórdão nº 2.933/2026-Plenário, Anexo A). Elaboração: IFI. Nota: cenários cumulativos; a última barra é a alíquota de referência calculada pelo TCU. Bases de cálculo e efeitos de cada exceção conforme a memória de cálculo do TCU (média de 2023 e 2024).

A contribuição de cada exceção, porém, depende da ordem em que é considerada. Cada base retirada encolhe a base remanescente, de maneira que a mesma exceção pesa mais quando retirada ao final do que quando retirada no início do cálculo. A cesta básica, por exemplo, acrescenta 0,95 ponto percentual se for a primeira exceção incluída e 1,81 ponto se for a última. A fim de não trazer arbitrariedade à ordem, o cálculo atribui a cada grupo uma parcela dos 4,32 pontos proporcional ao seu custo em reais, como ilustrado no Gráfico 4.

O efeito se concentra em poucos grupos. Os alimentos respondem por 1,9 ponto percentual do acréscimo, dos quais 1,4 ponto vem da Cesta Básica Nacional e 0,5 ponto das hortícolas, frutas e ovos, com alíquota zero, e dos demais alimentos com redução de 60%. Em seguida vêm os medicamentos (0,55 ponto), os bens imóveis (0,53 ponto) e a saúde (0,44 ponto). Juntos, esses quatro grupos explicam quase 80% do acréscimo de 4,3 pontos.

GRÁFICO 4. ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA DA CBS: DA ALÍQUOTA SEM EXCEÇÕES À CALCULADA PELO TCU (%)



Fonte: LC nº 214, de 2025; TCU (Acórdão nº 2.933/2026-Plenário, Anexo A). Elaboração: IFI. Nota: a primeira barra é a alíquota que geraria a mesma arrecadação sem as exceções, e a última, a alíquota de referência calculada pelo TCU. Cada degrau intermediário corresponde à contribuição de um grupo de exceções, calculada na proporção do seu custo em reais e, por isso, independente da ordem de inclusão. Os degraus intermediários não correspondem a alíquotas de cenários efetivos. Médias de 2023 e 2024.

Faz-se necessário, no entanto, explicitar quatro limitações do cálculo proposto. A primeira é que o TCU registra efeito nulo para o transporte público coletivo urbano, possivelmente porque essas receitas não estão na base do módulo central. Isso não altera a alíquota de 11,35%, pois a atividade tem alíquota zero. No cenário sem exceções, porém, essa base deixaria de ser devolvida à tributação. Assim, a alíquota sem exceções estaria superestimada, e o acréscimo atribuído às exceções, subestimado. A segunda diz respeito à Zona Franca de Manaus, em que apenas os créditos presumidos aparecem separados na memória de cálculo. Os demais benefícios da região ficam embutidos em outros componentes e não puderam ser isolados. A terceira é que as bases vêm de extrações da Receita Federal que não são públicas, o que impede verificar os valores de forma independente. Por fim, os efeitos são estáticos e não consideram mudanças de comportamento caso as exceções fossem eliminadas, como a redução do consumo dos bens que passariam a ser tributados ou o aumento da informalidade em alguns setores.

6 Contrafactual da Tese do Século

6.1 Motivação

As Seções 3 e 4 apresentaram o contexto sob o qual a meta da CBS foi definida, com um período de referência que abrange anos em que o PIS/Cofins incidia sobre bases distintas e, em geral, mais amplas do que a atual.[22]

Até 2017, o ICMS integrava a base do PIS/Cofins tanto nas vendas, gerando débito, quanto nas aquisições, gerando crédito no regime não cumulativo. Em 15/3/2017, o STF decidiu, no RE nº 574.706 (Tema 69), que o ICMS não compõe a base das contribuições. A exclusão, no entanto, não surtiu efeito imediato. Cada contribuinte passou a aplicá-la à medida que obtinha a própria decisão judicial, enquanto os demais seguiam a regra anterior. Em maio de 2021, ao julgar os embargos da União, o STF modulou os efeitos a partir de 15/3/2017, ressalvadas as ações ajuizadas até essa data, e definiu que o valor a excluir é o ICMS destacado na nota fiscal. A partir daí, a exclusão passou a valer para todos os contribuintes.

Nem a decisão nem a modulação trataram dos créditos, que continuaram calculados sobre valores com ICMS. Por alguns anos, portanto, as empresas excluíam o ICMS do débito, mas o mantinham no crédito. Essa assimetria só foi conciliada pela Lei nº 14.592, de 2023, que excluiu o ICMS também da base dos créditos. Com isso, o PIS/Cofins passou a ter, quanto à base, a mesma lógica da CBS, na qual os tributos sobre o consumo ficam fora tanto do débito quanto do crédito. No regime cumulativo, típico do lucro presumido, não há créditos, e a exclusão alcançou apenas a receita tributada.

Dessas mudanças resultam três regimes de apuração, ao longo do tempo, caracterizados como se segue: (A) ICMS no débito e no crédito; (B) ICMS fora do débito e mantido no crédito; (C) ICMS fora do débito e do crédito. No período de referência da meta, vigorou o regime A até março de 2017; entre 2017 e 2021, os regimes A e B conviveram, conforme a situação judicial de cada contribuinte. O regime C, que corresponde à regra atual, não se aplica a nenhum ano da janela, uma vez que somente passou a viger a partir de maio de 2023. A Tabela 2 abaixo ilustra a estrutura:

[22] As desonerações de PIS/Cofins vigentes entre 2012 e 2021 não são ajustadas, pois refletem a tributação válida à época e, portanto, já estão incorporadas à arrecadação observada que a lei adota como meta.

TABELA 2. REGIMES DE APURAÇÃO DO PIS/COFINS CONSIDERADOS

Regime	Regra	Período de vigência
A	ICMS incluído na base do débito e do crédito	Até março de 2017, para todos. De 15 de março de 2017 a maio de 2021, para contribuintes sem decisão judicial
B	ICMS excluído do débito, mas mantido no crédito	De 15 de março de 2017 a maio de 2021, para contribuintes com decisão judicial, inclusive liminar; de maio de 2021 a abril de 2023, para todos os contribuintes
C	ICMS excluído do débito e do crédito	A partir de maio de 2023 (MP nº 1.159, de 2023, convertida na Lei nº 14.592, de 2023); regra vigente

Fonte: RE nº 574.706 (STF), MP nº 1.159, de 2023 e Lei nº 14.592, de 2023. Elaboração: IFI.

Esta seção propõe um exercício contrafactual que estima qual seria a Média II se, em todos os anos de 2012 a 2021, o PIS/Cofins tivesse sido apurado pelo regime C, e qual alíquota de referência resultaria dessa meta, mantidos inalterados os demais elementos do cálculo do TCU. É importante ressaltar que o exercício depende de hipóteses e um desenho metodológico próprio. Não está imune, portanto, a aprimoramentos. As implicações do exercício devem ser lidas como ordem de grandeza, e suas limitações são discutidas na subseção de robustez e limitações.

6.2 Metodologia

O exercício parte da receita de referência da União utilizada pelo TCU para cada ano de 2012 a 2021 e substitui a parcela relativa ao PIS/Cofins por uma estimativa do que teria sido arrecadado no regime C. Os demais componentes da receita de referência (IPI e IOF-Seguros), a Média I e os demais elementos do cálculo da alíquota são mantidos. O procedimento tem três etapas:

(i) definir os ajustes necessários para levar a arrecadação observada ao regime C, inclusive o tratamento das compensações decorrentes da tese;
(ii) estimar, ano a ano, o tamanho dos ajustes, as compensações e a parcela do PIS/Cofins apurada em cada regime; e
(iii) recalcular a Média II e a alíquota de referência correspondente.

6.2.1 Dados

O exercício combina dados de várias fontes. A série da Receita de Referência e os parâmetros da Média I vêm do TCU. Do Confaz, foi possível obter a arrecadação de ICMS, total e sobre combustíveis. Utilizou-se a estimativa da Receita Federal para o efeito da exclusão do ICMS em 2020, de acordo com a Nota Cetad/Coest nº 182, de 2021[23]. Os débitos de PIS/Cofins compensados com créditos judiciais foram obtidos por meio das

[23] Disponível em https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/notas-cetad/notas-tecnicas/2021/nota-cetad-coest-no-182-2021.

declarações de compensação. A Tabela 3 detalha as fontes de informação. Já a parcela do PIS/Cofins apurada em cada regime não tem dado público e é tratada como hipótese.

TABELA 3. FONTES DE DADOS

Dado	Fonte
Arrecadação de PIS (sem Pasep), Cofins, IPI e IOF-Seguros e PIB, 2012–2021	*TCU, Memória de Cálculo da alíquota de referência*
Parâmetros da Média I: m = 0,344299 e b = 1,0794% do PIB	*Replicação do cálculo do TCU pela IFI*
ICMS anual, 2012–2021	*Confaz, via Ipeadata (série CONFAZ12_ICMSN12, mensal, somada por ano)*
Efeito da exclusão do ICMS em 2020: (A – C) = R$ 44,57 bi; (A – B) = R$ 84,85 bi; (C – B) = R$ 40,28 bi	*Receita Federal, Nota Cetad/Coest nº 182/2021, com base na EFD ICMS-IPI de 2020*
Débitos de PIS/Cofins compensados com créditos de origem judicial, 2012–2021	*Receita Federal, declarações de compensação (PER/DCOMP); base de dados do RAF nº 85 da IFI, obtida via LAI*
ICMS sobre petróleo, combustíveis e lubrificantes, 2012–2021	*Confaz, Boletim de Arrecadação por setor econômico (classificação do Convênio ICMS nº 98/96)*
Conferências: compensações da tese em 2018–2020; estimativas anteriores do efeito; créditos utilizados até 2024	*Votos do RE nº 574.706 ED (dados da PGFN); LDO 2020, Anexo de Riscos Fiscais; Nota SIC Cetad/Copan nº 041/2025*
Quantidade e valor das compensações com crédito de ação judicial, de 2015 a 2022	*Ministério da Economia, resposta a pedido de acesso à informação nº 03005.077425/2022-79*

Elaboração: IFI.

6.2.2 Hipóteses

O exercício depende de hipóteses sobre o tamanho do efeito da exclusão do ICMS, o ritmo de transição entre os regimes, as compensações tributárias decorrentes da tese e os elementos do cálculo mantidos constantes. A Tabela 4 traz os detalhes de cada hipótese.

TABELA 4. HIPÓTESES DO CONTRAFACTUAL

Nº	Hipótese	Valor adotado e fundamento
1	Os valores da Nota Cetad 182, sem a parcela dos combustíveis, representam o efeito anual pleno	A Nota considera todos os contribuintes, com ou sem ação judicial, e inclui o ICMS sobre combustíveis (15,6% em 2020), que é retirado.[24]
2	O efeito de cada ano é proporcional ao ICMS sem combustíveis do ano	Supõe composição setorial e por regime constante entre 2012 e 2021
3	Créditos apenas no regime não cumulativo (lucro real)	Sem créditos, os regimes B e C coincidem no cumulativo. Assim, toda a diferença (C – B) vem do não cumulativo
4	Parcela do PIS/Cofins apurada no regime B (θB)	0% até 2016; 10%, 25%, 40%, 55% e 80% de 2017 a 2021. $\theta A = 1 - \theta B$. Por falta de dados públicos, essa trajetória é arbitrada.[25]
5	Compensações da tese (K) correspondem aos débitos de PIS/Cofins compensados com créditos judiciais, descontado o nível anterior à tese	Nível anterior igual à média de 2012 a 2016 (R$ 1,05 bi por ano), atribuído a outras ações judiciais e suposto constante a partir de 2017. Não é possível isolar diretamente os créditos da tese, porque o campo que identifica a ação de origem está vazio em quase todo o período de 2019 a 2021
6	Compensações da tese a partir de 2017	Ano da decisão do STF. Antes disso, adotou-se $K = 0$
7	Compensações registradas no ano em que reduziram a arrecadação	Critério de caixa, coerente com a Receita de Referência
8	IPI e IOF-Seguros inalterados	Valores observados
9	Média I do TCU mantida	Mesmos anos-base (2023 e 2024) e parâmetros (m = 0,344299 e b = 1,0794% do PIB). Como a Média I já simula a CBS sobre bases sem ICMS, o contrafactual altera apenas a meta (Média II)
10	Efeito estático	A exclusão do ICMS não altera o comportamento dos contribuintes

Elaboração: IFI.

6.2.3 Cálculo

O cálculo segue cinco passos. Primeiro, projetam-se, para cada ano t do período de referência, os efeitos estimados pela Nota Cetad 182 para 2020. A Nota somou o ICMS "de todas as alíquotas, inclusive as específicas (ad rem)" e, com isso, infere-se que incluiu o ICMS sobre combustíveis. Nessas operações, porém, a exclusão do ICMS não altera o PIS/Cofins. No período, as contribuições sobre gasolina, óleo diesel, GLP, querosene de aviação e etanol foram cobradas em valor fixo por volume na refinaria ou no produtor (regime especial do art. 23 da Lei nº 10.865, de 2004), com alíquota zero na distribuição e

[24] A Receita Federal confirmou que se trata de "estimativa potencial que utilizou todo o universo de contribuintes, independente de quem tinha ingressado em juízo", sem atualização de valores (Nota SIC Cetad/Copan nº 041/2025).
[25] Considerou-se uma trajetória em duas fases. De março de 2017 a maio de 2021, a exclusão exigia decisão judicial própria (RE nº 574.706 ED e Lei nº 10.522/2002, art. 19). É provável que, nesse período, a exclusão tenha se concentrado nos grandes contribuintes, que estão no regime não cumulativo. A Receita Federal orientava a exclusão apenas do ICMS a recolher, segundo a Solução de Consulta Interna Cosit nº 13/2018. As compensações com créditos judiciais, que exigem trânsito em julgado (CTN, art. 170-A), passaram de cerca de 10 mil declarações em 2018 para 24 mil em 2019, 58 mil em 2020 e 96 mil em 2021, com valor médio estável entre 2019 e 2021, próximo de R$ 1 milhão, de acordo com o pedido de acesso à informação nº 03005.077425/2022-79. Com o julgamento dos embargos, em maio de 2021, a exclusão do ICMS destacado passou a valer para todos, mesmo sem ação judicial. Para 2021, adota-se 80%, abaixo da adesão plena, porque se supõe que parte dos contribuintes ainda não tinha ação ou demorou a aplicar a exclusão.

na revenda (Lei nº 9.990, de 2000)[26]. Por isso, o efeito de cada ano é tomado como proporcional ao ICMS sem combustíveis (sc):

$$(A - C)_t = 44{,}57 \times \frac{ICMS_t^{sc}}{ICMS_{2020}}$$

$$(C - B)_t = 40{,}28 \times \frac{ICMS_t^{sc}}{ICMS_{2020}}$$

O denominador usa o ICMS total de 2020, e não o ICMS sem combustíveis. Assim, a própria âncora perde a parcela dos combustíveis, equivalente a 15,6% do ICMS arrecadado em 2020[27]. Em 2020, os efeitos passam a R$ 37,60 bilhões (A − C) e R$ 33,98 bilhões (C − B). Em 2012, por exemplo, (A − C) = 44,57 × 276,7 / 520,1 = R$ 23,7 bilhões.

Segundo, mede-se a parcela das compensações da tese abatida do PIS/Cofins (K) a partir dos débitos de PIS/Cofins compensados com créditos de origem judicial (J), registrados nas declarações de compensação (PER/DCOMP). Desse valor desconta-se o nível anterior à tese (J^*), igual à média de 2012 a 2016, de R$ 1,05 bilhão por ano, que corresponde a créditos de outras ações judiciais:

$$K_t = max(0;\ J_t - J^*),\ para\ t \geq 2017;\ K_t = 0\ antes\ de\ 2017$$

Terceiro, obtém-se o PIS/Cofins do regime C:

$$PC_t^C = PC_t^{obs} - \theta A_t \times (A - C)_t + \theta B_t \times (C - B)_t + K_t$$

O segundo termo retira o excesso arrecadado pelos contribuintes que ainda apuravam o PIS/Cofins com o ICMS na base. O terceiro devolve a perda adicional dos que já excluíam o ICMS do débito, mas continuavam a tomar crédito sobre o ICMS das compras. O último soma de volta as compensações da tese, que devolvem tributo de anos anteriores e não fazem parte da arrecadação corrente. Em 2020, por exemplo: 270,1 − 0,45 × 37,60 + 0,55 × 33,98 + 29,7 = R$ 301,6 bilhões.

Quarto, recalcula-se a Média II com o PIS/Cofins do regime C e os valores observados de IPI e IOF-Seguros:

$$Média\ II^C = (1/10) \times \sum \frac{(PC_t^C + IPI_t + IOFS_t)}{PIB_t}, \qquad t = 2012, \ldots, 2021$$

[26] Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, art. 23: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.865.htm. Lei nº 9.990, de 21 de julho de 2000: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9990.htm.

[27] A parcela de 15,6% corresponde ao peso dos combustíveis no ICMS arrecadado, segundo o Confaz. Como o ICMS sobre combustíveis é recolhido quase integralmente por substituição tributária na refinaria, seu peso no ICMS considerado pela Nota Cetad 182 pode ser menor, se a estimativa tiver usado apenas o ICMS próprio destacado nos documentos fiscais. Nesse caso, a correção estaria superestimada e, em consequência, também a alíquota contrafactual. A Tabela 7, da subseção de robustez e limitações, mostra o resultado sem a correção.

Quinto, a alíquota contrafactual é obtida pela mesma equação da Seção 3.1, substituindo-se a Média II pela Média II^C e mantidos os parâmetros m e b calculados pelo TCU:

$$\alpha^C = \frac{(Média\ II^C - b)}{m}$$

Aplicada à Média II oficial (4,98607% do PIB), essa expressão reproduz a alíquota de 11,3468% calculada pelo TCU.

6.3 Resultados

No regime C, a Média II cai de 4,99% para 4,79% do PIB. Com essa nova meta, a alíquota de referência da CBS seria de 10,78%, frente aos 11,35% inicialmente calculados pelo TCU, o que representa uma redução de 0,56 ponto percentual[28]. A Tabela 5 detalha os resultados.

TABELA 5. MÉDIA II E ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA: TCU E CONTRAFACTUAL

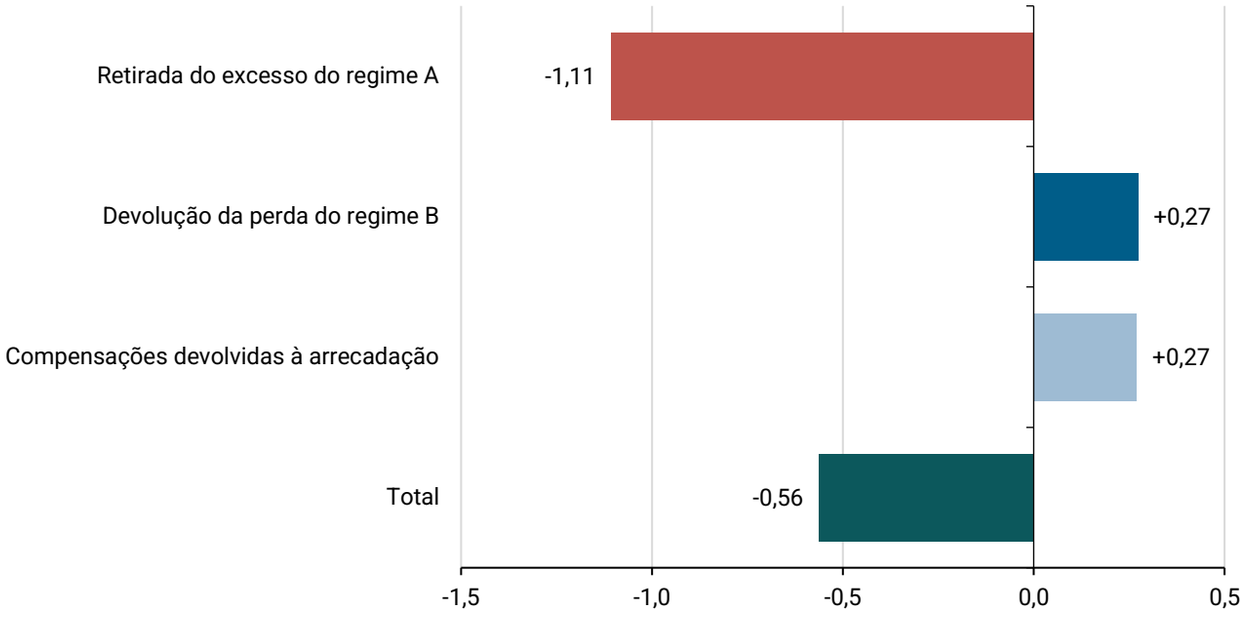
	Média II (% do PIB)	Alíquota de referência	Efeito na alíquota (p.p.)
TCU	4,99	11,35%	
Regime C (contrafactual)	**4,79**	**10,78%**	**−0,56**
Retirada do excesso do regime A	−0,38		−1,11
Devolução da perda do regime B	+0,09		+0,27
Compensações devolvidas à arrecadação	+0,09		+0,27

Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI.

É possível decompor essa diferença em três efeitos, ilustrados no Gráfico 5 adiante. O principal é a retirada do excesso arrecadado enquanto o ICMS integrava a base do PIS/Cofins (regime A), que reduz a alíquota em 1,11 ponto percentual. Os outros dois atuam no sentido oposto: a devolução da perda adicional do regime B, em que o ICMS saía do débito mas permanecia no crédito, e a reincorporação das compensações da tese. Cada um eleva a alíquota em 0,27 ponto e, juntos, compensam cerca de metade do primeiro efeito, representando uma redução de 0,56 ponto na alíquota de referência da forma como calculada pelo TCU.

GRÁFICO 5. DECOMPOSIÇÃO DA DIFERENÇA NA ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA

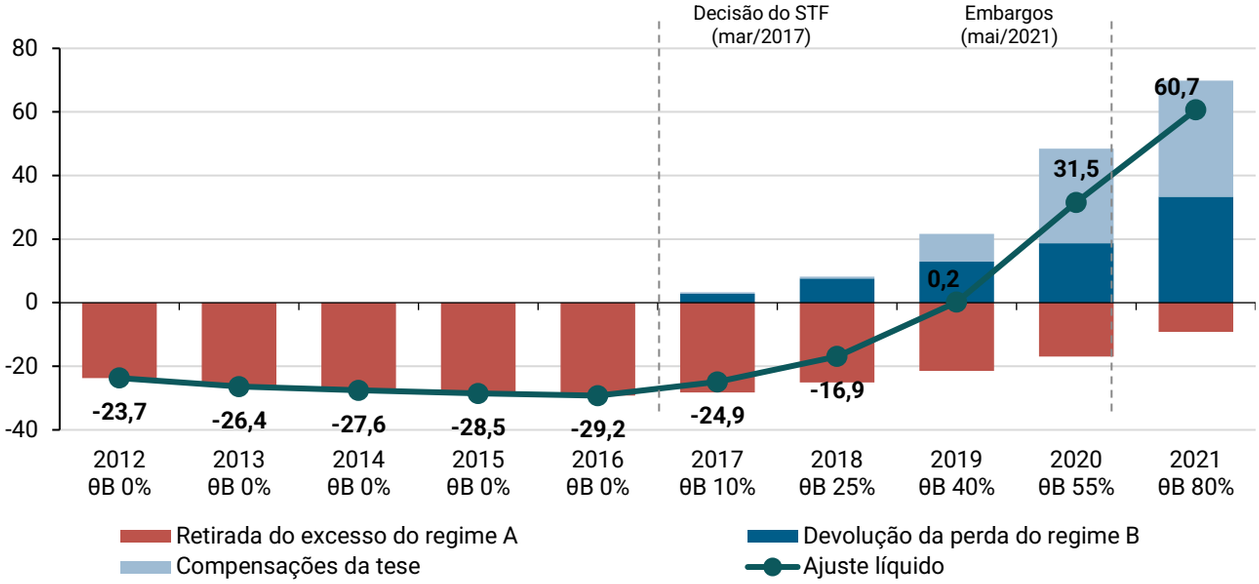
[28] As diferenças entre alíquotas são calculadas com valores não arredondados e podem divergir em 0,01 ponto percentual da diferença entre os valores arredondados apresentados no texto.



Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI.

O ajuste não tem o mesmo sinal em todo o período, como ilustrado no Gráfico 6 e descrito na Tabela 6. Acompanha a transição entre os regimes, cujo ritmo é definido pela hipótese 4 da Tabela 4.

GRÁFICO 6. AJUSTE DO PIS/COFINS OBSERVADO AO REGIME C, POR ANO (R$ BILHÕES)



Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI. Nota: θB é a parcela do PIS/Cofins apurada no regime B em cada ano.

TABELA 6. PIS/COFINS OBSERVADO E CONTRAFACTUAL, POR ANO

Ano	θB	PIS/Cofins observado (R$ bi)	Retirada do regime A	Devolução do regime B	Compensações da tese	PIS/Cofins regime C (R$ bi)	Rec. de Referência / PIB: TCU	Rec. de Referência / PIB: regime C
2012	0%	213,6	−23,7	0,0	0,0	189,9	5,44%	4,94%
2013	0%	246,1	−26,4	0,0	0,0	219,7	5,52%	5,02%

Ano	θB	PIS/Cofins observado (R$ bi)	Retirada do regime A	Devolução do regime B	Compensações da tese	PIS/Cofins regime C (R$ bi)	Rec. de Referência / PIB: TCU	Rec. de Referência / PIB: regime C
2014	0%	241,7	−27,6	0,0	0,0	214,1	5,13%	4,65%
2015	0%	246,2	−28,5	0,0	0,0	217,7	5,00%	4,52%
2016	0%	248,4	−29,2	0,0	0,0	219,2	4,72%	4,25%
2017	10%	287,3	−28,2	2,8	0,5	262,4	5,17%	4,79%
2018	25%	305,8	−25,1	7,6	0,7	288,9	5,23%	4,99%
2019	40%	290,6	−21,5	12,9	8,7	290,7	4,72%	4,73%
2020	55%	270,1	−16,9	18,7	29,7	301,6	4,37%	4,79%
2021	80%	333,8	−9,2	33,3	36,5	394,5	4,57%	5,24%
Média							**4,99%**	**4,79%**

Fonte: TCU, Receita Federal, Confaz/Ipeadata e IFI (RAF nº 85). Elaboração: IFI.

Entre 2012 e 2016, todos os contribuintes apuravam no regime A, e o contrafactual consiste apenas em retirar o excesso arrecadado com o ICMS na base. A arrecadação de PIS/Cofins, na média desses anos, fica cerca de 11% a 12% abaixo da observada. Esse é o período em que a Receita de Referência era mais alta e, por isso, o que mais pesa na redução da meta.

A partir de 2017, dois efeitos de sinal contrário ganham peso. O primeiro é a migração gradual de contribuintes para o regime B, cuja arrecadação o contrafactual eleva ao retirar o crédito sobre o ICMS das compras. O segundo são as compensações da tese, que reduziram a arrecadação observada e são somadas de volta. À medida que esses efeitos crescem, o ajuste negativo do regime A perde importância, de maneira que, em 2019, os três praticamente se anulam.

Em 2020 e 2021, com a predominância do regime B e o pico das compensações, o sinal se inverte, e o contrafactual acrescenta 12% e 18%, respectivamente, à arrecadação observada. Parte da queda da Receita de Referência nesses anos, portanto, não decorre de redução da base tributável, e sim da própria transição, isto é, os créditos sobre ICMS não tributado e devolução de tributo pago em anos anteriores.

O resultado, como ilustrado acima, é uma série mais estável. Em proporção do PIB, a Receita de Referência, que oscilava entre 4,37% e 5,52% na série oficial, passa a oscilar entre 4,25% e 5,24%. A amplitude cai de 1,15 para 0,99 ponto percentual. Como a redução nos primeiros anos supera o acréscimo nos últimos, o efeito líquido sobre a média é negativo, e a Média II cai de 4,99% para 4,79% do PIB.

6.3.1 Robustez e limitações

A Tabela 7 mostra a sensibilidade do resultado às principais hipóteses. O resultado é pouco sensível à forma de distribuir o efeito ao longo dos anos (hipótese 2). Manter o efeito constante em proporção do PIB, em vez de proporcional ao ICMS sem combustíveis, altera

a alíquota em 0,03 ponto, já que essa parcela do ICMS oscilou pouco no período, entre 5,4% e 6,0% do PIB.

A hipótese que traz a maior sensibilidade é o ritmo com que os contribuintes migraram do regime A para o B (hipótese 4), que, isoladamente, leva a alíquota a valores entre 10,55% e 11,12%. Essa sensibilidade decorre de sua posição no cálculo. Como foi descrito na Tabela 4, a trajetória define, em cada ano de 2017 a 2021, quanto do PIS/Cofins observado ainda continha o ICMS na base e precisa ser reduzido (regime A), e quanto já o excluía do débito, com crédito sobre o ICMS das compras, e que portanto precisa ser elevado (regime B). Uma adoção mais rápida desloca a base do primeiro grupo para o segundo, reduz o ajuste negativo e termina por elevar a alíquota contrafactual. Uma adoção mais lenta, por sua vez, tem o efeito inverso. Como não há dados públicos sobre esse ritmo, a trajetória foi arbitrada[29].

TABELA 7. SENSIBILIDADE DA ALÍQUOTA CONTRAFACTUAL

Cenário	Média II (% do PIB)	Alíquota	Diferença em relação ao TCU (p.p.)
Base	**4,79**	**10,78%**	**−0,56**
Com o ICMS sobre combustíveis (Nota Cetad 182 integral)	4,73	10,61%	−0,73
Efeito constante em % do PIB	4,78	10,76%	−0,59
Âncora a 80%[1]	4,85	10,95%	−0,40
Adoção da tese mais lenta[2]	4,71	10,55%	−0,79
Adoção da tese mais rápida[2]	4,91	11,12%	−0,22
Compensações sem desconto do nível anterior à tese	4,80	10,80%	−0,54
Compensações pelo método do RAF nº 85 (80% do excesso, 50% abatido do PIS/Cofins)	4,80	10,81%	−0,54

Elaboração: IFI. 1 Âncora sem combustíveis reduzida em mais 20%, para refletir inadimplência e outros excessos possíveis da Nota. 2 Adoção mais lenta: θB de 5%, 10%, 20%, 30% e 60% de 2017 a 2021. Adoção mais rápida: 30%, 50%, 70%, 85% e 100%. A trajetória central é de 10%, 25%, 40%, 55% e 80%.

Duas verificações independentes respaldam os parâmetros centrais, uma para a âncora e outra para as compensações.

A primeira parte de uma equivalência aproximada. Excluir o ICMS do débito e do crédito corresponde, em linhas gerais, a excluir o ICMS efetivamente recolhido (ICMS das vendas menos ICMS das compras), que foi o critério defendido pela União nos embargos. A

[29] A IFI solicitou essas informações com base na Lei de Acesso à Informação -- LAI (Lei nº 12.527, de 2011). À Receita Federal, foram pedidos: i) a composição e a série anual das estimativas da Nota Cetad/Coest nº 182/2021 (protocolo nº 18800.177050/2026-71); ii) a base de cálculo reduzida pela exclusão do ICMS e o número de contribuintes que a aplicaram, de 2017 a 2021, conforme a EFD-Contribuições (protocolo nº 18800.181027/2026-81); e iii) os créditos da tese habilitados e utilizados por ano, além dos depósitos judiciais relativos ao PIS/Cofins (protocolo nº 18800.181028/2026-26). Ao Tesouro Nacional, perguntou-se como as compensações e os depósitos judiciais são tratados na arrecadação líquida (protocolo nº 18800.181031/2026-40). Até a publicação desta Nota Técnica, os pedidos não haviam sido respondidos. Em resposta a pedido anterior (Nota SIC Cetad/Copan nº 041/2025), a Receita estimou em cerca de R$ 346 bilhões os créditos da tese utilizados até dezembro de 2024.

estimativa da Nota Cetad 182 para o regime C, de R$ 44,57 bilhões em 2020, é próxima da que constava do Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2020[30] para esse critério, de R$ 45,8 bilhões a R$ 47 bilhões por ano. A razão entre os efeitos dos regimes B e C (84,85 / 44,57 = 1,9) também é compatível com a informação da PGFN, no julgamento, de que o ICMS destacado superava o recolhido em 92%[31]. A Nota Cetad/Coest nº 69/2021, que subsidiou a PGFN nos embargos, chega a uma ordem de grandeza semelhante por uma conta mais simples. Aplicando 9,25% ao ICMS a recolher de 2020 (R$ 543 bilhões), obtém R$ 50,2 bilhões, valor que inclui os combustíveis e não desconta a inadimplência nem a alíquota menor do regime cumulativo.

Com um cálculo análogo, de 9,25% sobre o ICMS arrecadado, a já mencionada Nota Técnica nº 48 da IFI estimou R$ 48,3 bilhões em 2020 e cerca de 0,6% do PIB por ano nas projeções para 2021 a 2030. As estimativas da Receita anteriores à decisão do STF são menos consistentes. O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO de 2018 projetava uma perda de arrecadação de R$ 27,1 bilhões em 2015 (Nota Cetad/Coest nº 146/2014) e de R$ 19,8 bilhões em 2016. Já depois do julgamento, em 2017, a Receita passou a estimar R$ 44,2 bilhões por ano (Nota Cetad/Coest nº 67/2017, citada na Nota Cetad/Coest nº 69/2021). Para os mesmos anos, este exercício chega a R$ 28,5 bilhões, R$ 29,2 bilhões e R$ 31,4 bilhões. A proximidade em 2015 não se repete nos anos seguintes, e a oscilação dessas estimativas, sem metodologia publicada, impede o uso para calibrar a extrapolação da âncora para os anos anteriores.

A segunda verificação diz respeito às compensações. Os débitos compensados com créditos de origem judicial somaram R$ 61,9 bilhões em 2020, valor próximo dos R$ 63,6 bilhões apurados pela Receita no mesmo conceito, de acordo com a Nota Cetad/Coest nº 69/2021. De 2016 a 2019, as duas séries praticamente coincidem.

A parcela atribuída à tese também é coerente. Com base em uma amostra das declarações de 2019 e 2020, a mesma Nota estima que 92,5% das compensações com crédito judicial se referiam à tese. O contrafactual, que considera apenas os débitos de PIS/Cofins, atribui à tese 89% desses débitos em 2019 e 97% em 2020. Os dados posteriores apontam na mesma direção. De 2022 a 2024, período em que o campo que identifica a ação de origem do crédito passou a ser preenchido nas declarações de compensação (PER/DCOMP), cerca de 80% das compensações judiciais vieram de ações sobre o PIS/Cofins.

Nem todo esse volume, porém, afeta a Receita de Referência. Entre 2019 e 2021, apenas de 41% a 50% dos créditos judiciais foram usados para abater o próprio PIS/Cofins, e o restante quitou IRPJ, CSLL e outros tributos. Na leitura adotada pelo exercício, discutida adiante, essas compensações não afetam a meta. Por isso, o exercício soma de volta apenas as

[30] Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020), Anexo V – Riscos Fiscais: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm.
[31] Dado da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) citado nos votos dos embargos de declaração no RE nº 574.706/PR, julgados em 13 de maio de 2021.

compensações de PIS/Cofins, o que explica por que K, de R$ 29,7 bilhões em 2020, corresponde a menos da metade do total compensado naquele ano.

Mesmo sem os combustíveis, a âncora pode conter excessos. A Nota Cetad 182 não desconta a inadimplência, o que superestima o efeito da exclusão do ICMS. A Nota também inclui os demais produtos sujeitos à tributação concentrada, como medicamentos, cosméticos, bebidas, veículos e pneus. Nesses casos, o viés tem direção incerta, porque a alíquota das contribuições é mais alta no fabricante e zero na revenda. Para ilustrar a magnitude desses fatores, uma redução adicional de 20% na âncora elevaria a alíquota contrafactual para 10,95%. Em relação a esses fatores, portanto, a alíquota de 10,78% tende a ser um piso. Outros fatores atuam no sentido oposto, como a possibilidade de a correção dos combustíveis ter retirado da âncora mais do que o necessário, e o próprio ritmo de adoção da tese pode deslocar o resultado nos dois sentidos, como mostra a Tabela 7.

Há ainda uma incerteza contábil sobre as compensações. A Receita de Referência adotada pelo TCU corresponde à arrecadação líquida divulgada pelo Tesouro Nacional, obtida pela dedução de restituições, retificações e compensações da arrecadação bruta. Os documentos disponíveis, porém, não esclarecem se a compensação é deduzida do tributo quitado com o crédito ou do tributo que deu origem ao crédito. O contrafactual adota a primeira leitura e, por isso, soma de volta apenas os créditos judiciais usados para quitar o PIS/Cofins.

Por fim, argumenta-se[32] que o PIS/Cofins incidente sobre o ICMS foi repassado aos preços ao longo do período de referência. Assim, a exclusão teria beneficiado as empresas, e não os consumidores, de modo que recalibrar a CBS significaria tratar como excesso uma carga efetivamente suportada pela sociedade. A já citada NT nº 48 da IFI vai ao encontro deste argumento, ao apontar que o ganho da exclusão tenderia a ser apropriado pelas empresas, sem redução perceptível de preços. Esse argumento, porém, diz respeito à incidência econômica do tributo, e não ao critério adotado pela LC nº 214, de 2025, que define a neutralidade pela receita em proporção do PIB. O exercício mede quanto a meta depende da definição da base de cálculo vigente em cada ano do período de referência. Manter na meta a receita associada à inclusão do ICMS retirá-la da meta é, em última instância, uma escolha normativa.

7 Análise de sensibilidade

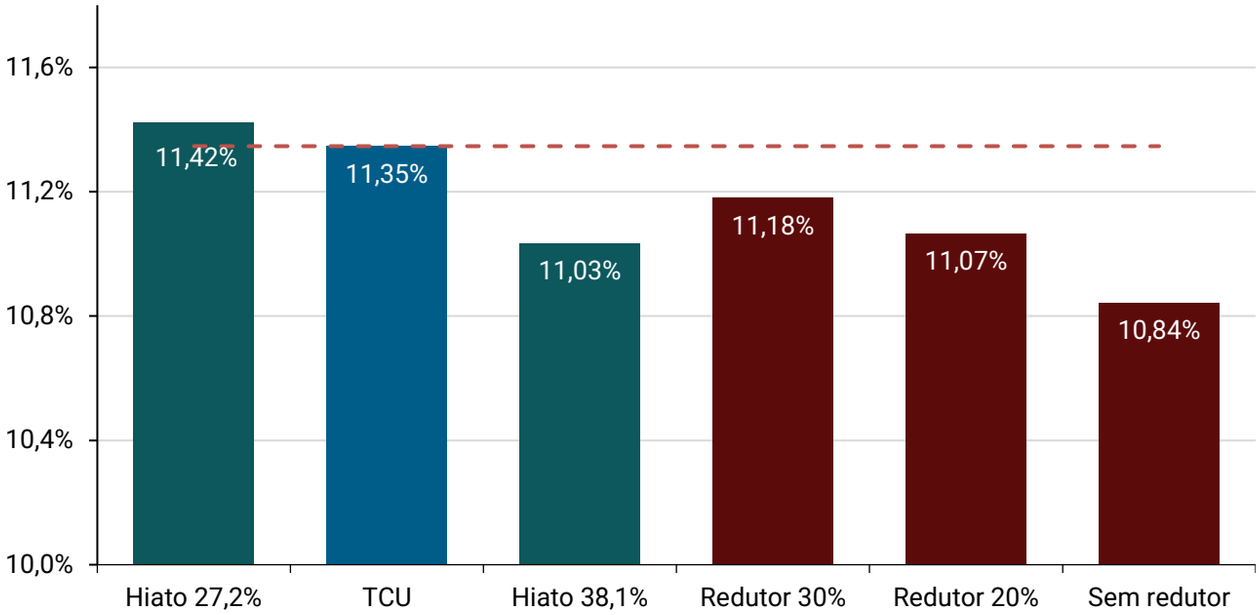
A alíquota de 11,35% calculada pelo TCU resulta de um conjunto de regras e premissas. Algumas são fixadas pela Constituição e pela LC nº 214, de 2025, como o período de referência da meta e a regra do redutor das compras públicas. Outras foram adotadas pela Receita Federal e pelo TCU na aplicação da metodologia, como o ganho de arrecadação esperado com a redução do hiato de conformidade. Três desses elementos concentram o

[32] Ver artigo de opinião de Daniel Cunha Salomão, disponível em https://conjur.com.br/2026-nov-22/qual-o-espaco-do-senado-para-mexer-na-aliquota-de-referencia-da-cbs/.

debate público sobre a alíquota. O primeiro é a hipótese de que a CBS reduzirá o hiato de conformidade em 29,3%, o que diminui a alíquota necessária. O segundo é o redutor de 44,2% aplicado às compras públicas, que retira receita da CBS e, por isso, eleva a alíquota sobre o restante da economia. O terceiro é a presença, na meta, de anos em que o ICMS integrava a base do PIS/Cofins, objeto do exercício contrafactual da Seção 6 do presente estudo.

Esta seção mede o efeito dos dois primeiros com o próprio modelo do TCU. Altera-se um parâmetro por vez, mantidas as demais hipóteses, e compara-se a alíquota resultante com a calculada pelo Tribunal. Os resultados são ilustrados no Gráfico 7. Para comparação, o exercício contrafactual da Seção 6, que trata do terceiro elemento, leva a alíquota a 10,78%.

GRÁFICO 7. ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA DA CBS SOB OUTRAS HIPÓTESES DE HIATO E DE REDUTOR DAS COMPRAS PÚBLICAS



Fonte: TCU (Acórdão nº 2.933/2026-Plenário, Anexo A e Apêndice VII); LC nº 214, de 2025. Elaboração: IFI. Nota: Cada barra altera um parâmetro, mantidas as demais hipóteses do TCU. Hiato: cenários de alta e baixa adaptação do estudo da Receita Federal para o efeito pleno, a partir de 2029 (Gráfico 2). A linha tracejada indica a alíquota calculada pelo TCU (11,35%).

No caso do hiato, a redução de 29,3% adotada pelo TCU vista na Seção 4.3 acrescenta 8,6% à receita estimada da CBS. O estudo da Receita Federal estima, para o efeito pleno da CBS, a partir de 2029, redução de 27,2% no cenário de alta adaptação dos contribuintes ao novo sistema e de 38,1% no de baixa adaptação. No cenário de alta adaptação, a alíquota subiria para 11,42%, com acréscimo de 0,08 ponto percentual. No de baixa adaptação, cairia para 11,03%, uma redução de 0,31 ponto. Para 2027, a faixa estimada é mais baixa, de 23,7% a 33,7%, e os 29,3% adotados pelo TCU ficam próximos do cenário padrão desse ano, de 28,9% (Gráfico 2).

O redutor de 44,2% incide sobre as alíquotas da CBS nas compras da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O redutor foi calculado de maneira tal que

a CBS sobre essas compras arrecadasse o mesmo que os tributos atuais, que somam R$ 25,5 bilhões por ano na média de 2023 e 2024 (LC nº 214, de 2025, art. 370, § 1º). Sem o redutor, as mesmas compras gerariam R$ 45,7 bilhões.

Um redutor menor eleva a receita estimada nas compras públicas e, mantida a meta, diminui a alíquota aplicada ao restante da economia. Com redutor de 20%, a alíquota de referência cairia para 11,07%, e, sem redutor, para 10,84%, uma redução de 0,51 ponto percentual.

Essa redução, contudo, não diminui a carga tributária. Antes, desloca parte da carga do setor privado para o setor público. Em 2027 e 2028, a CBS sobre compras públicas pertence integralmente à União, inclusive nas aquisições de estados e municípios, porque a destinação ao ente contratante só começa em 2029, de forma gradual, e se completa em 2033, de acordo com a LC nº 214, de 2025, arts. 372 e 473. Nas compras da União, o governo pagaria tributo a si mesmo, sem ganho de caixa, enquanto a alíquota menor reduziria a arrecadação proveniente do setor privado. O efeito líquido para a União seria, portanto, de perda de receita. Nas compras de estados e municípios, a CBS adicional seria um custo novo para esses entes, que passariam a pagar mais do que pagam hoje de PIS, Cofins, IPI e IOF-Seguros. Isso contraria a neutralidade que fundamenta o redutor e transfere recursos dos entes subnacionais para a União.

Considerações finais

A LC nº 214 de 2025 disciplinou as etapas da definição da alíquota de referência da CBS. Uma vez definida a metodologia de cálculo pela Receita Federal, coube ao TCU o cálculo, de acordo com os parâmetros fixados pela Constituição, que resultou em 11,3%. O número resulta tanto de regras legais, como o período de referência da meta e o redutor das compras públicas, quanto de premissas adotadas na aplicação da metodologia, como a redução esperada do hiato de conformidade, a arrecadação projetada do Imposto Seletivo e a substituição dos anos-base de 2024 e 2025 por 2023 e 2024. A presente Nota teve objetivo duplo. Primeiro, partiu da memória de cálculo divulgada pelo TCU para replicar seus resultados e explicar as regras e premissas adotadas. Em seguida, a partir dessa réplica, realizou simulações e um exercício contrafactual para medir, com os dados disponíveis, o peso de cada escolha sobre o resultado.

O principal determinante do nível da alíquota reside nas exceções. A alíquota zero e as alíquotas reduzidas retiram da tributação plena cerca de 37% da base e acrescentam 4,3 pontos percentuais a uma alíquota que, sem essas exceções, seria de 7,0%.

Outra fonte importante de variação é o período de referência. A média de 2012 a 2021 combina anos em que o ICMS integrava a base do PIS/Cofins com anos de transição para a regra atual. Medida inteiramente pela regra vigente, a meta resultaria em alíquota de 10,78%. Quando cada hipótese do exercício é variada isoladamente, a alíquota fica entre 10,55% e 11,12%, sempre abaixo dos 11,35%. O exercício não indica qual meta seria a

correta. Antes, pretende mostrar que o período fixado em lei não é neutro e que a alíquota calculada incorpora a receita associada a uma base de cálculo posteriormente afastada pelo STF.

Entre os demais parâmetros examinados, a redução do hiato de conformidade é o de natureza mais discricionária, por se tratar de uma premissa de projeção, e não de uma regra legal. Nos cenários de alta e baixa adaptação estimados pela Receita Federal para o efeito pleno da reforma, a alíquota varia de 11,42% a 11,03%. O redutor das compras públicas, por sua vez, decorre da regra de equivalência do art. 370 da LC nº 214, de 2025, e alterá-lo exigiria mudança na lei. Reduzi-lo ou eliminá-lo diminuiria a alíquota em até 0,51 ponto percentual, mas não a carga tributária total. Parte da carga seria apenas deslocada do setor privado para a administração pública e, nas compras de estados e municípios, haveria transferência de recursos desses entes para a União.

Parte das incertezas apontadas poderá ser reduzida com informações ainda não disponíveis, como o ritmo efetivo de adesão à exclusão do ICMS e o tratamento das compensações na arrecadação líquida, objeto de pedidos de acesso à informação ainda sem resposta, além da arrecadação efetiva do Imposto Seletivo e da própria CBS a partir de 2027. Ao explicitar as escolhas que o cálculo do TCU incorpora, a Nota busca subsidiar o Senado Federal na fixação da alíquota. A IFI continuará a acompanhar a implementação da reforma e os cálculos das alíquotas nos anos seguintes da transição.

Bibliografia

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Nota Cetad/Coest nº 69, de 23 de abril de 2021**: PGFN – exclusão do ICMS da base do PIS-Cofins – embargos de declaração – informações complementares. Brasília: RFB, 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Nota Cetad/Coest nº 182, de 30 de setembro de 2021**: PGFN – exclusão do ICMS da base do PIS-Cofins – Parecer PGFN SEI nº 14483/2021/ME. Brasília: RFB, 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Gap tributário das contribuições PIS/Cofins**: 2015 a 2020. Brasília: RFB, 2022. Disponível em 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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.933/2026**. Reforma Tributária: cálculo da alíquota de referência da CBS para 2027 e do redutor das compras governamentais. Relator: Min. Vital do Rêgo. Processo TC 006.529/2026-7. Brasília, DF: TCU, 28 out. 2026. Disponível em: https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/fe715cfe-2ba6-4e43-8034-70fce130c48d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Memória de cálculo da alíquota de referência da CBS**. Anexo A do Acórdão nº 2.933/2026-TCU-Plenário. Brasília, DF: TCU, 2026. Disponível em: https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/9b7ec5f2-e892-492c-b05e-4f8b7794ba95.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Metodologia CBS**: alíquota de referência e redutor. Homologada pelo Acórdão nº 2.833/2025-TCU-Plenário. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/reforma-tributaria/Metodologia%20CBS%20Aliquota%20de%20Referencia%20e%20Redutor.pdf.

CANADO, Vanessa Rahal. **Reforma tributária**. Apresentação na audiência pública do Grupo de Trabalho do Sistema Tributário Nacional (PEC 45/2019). Brasília: Câmara dos Deputados, 14 mar. 2023.

DAL PIZZOL, Guilherme; MOREIRA, Leonardo Pereira. **Impacto da RTC na redução do gap tributário**: estudo preliminar. Rev. 01. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2026. (Nota Técnica). 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.

FLEURY, Eduardo. A conta da CBS está certa; o período, não. **Valor Econômico**, São Paulo, 5 nov. 2026. Opinião. Disponível em: https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-conta-da-cbs-esta-certa-o-periodo-nao.ghtml.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (Brasil). **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 85**. Brasília: Senado Federal, fev. 2024. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647153/RAF85_FEV2024.pdf.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (Brasil). **Simulações para a retirada do ICMS da base do PIS e da Cofins**. Brasília: Senado Federal, 31 maio 2021. (Nota Técnica, n. 48). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589508/NT48.pdf.

LOCKS, Gedeão; GOBETTI, Sérgio. **Estimativa do custo das exceções na alíquota da CBS com base na POF**. [S. l.: s. n.], 2026.

O caminho que vai levar o Brasil a ter o maior imposto do mundo. **CNN Brasil**, São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/money/macroeconomia/o-caminho-que-vai-levar-o-brasil-a-ter-o-maior-imposto-do-mundo/.

SALOMÃO, Daniel Cunha. **Espaço do Senado para mexer na alíquota de referência da CBS**. Consultor Jurídico, 22 nov. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-nov-22/qual-o-espaco-do-senado-para-mexer-na-aliquota-de-referencia-da-cbs/



Instituição Fiscal Independente

/ifibrasil
@ifiBrasil
@ifibrasil
/company/ifibrasil
/ifibrasil
github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br
61 3303 2875

SENADO FEDERAL