

O SIMPLES NACIONAL NA REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Gilberto Natividade de Alvarenga

Mestre em Ciências Contábeis pela FUCAPE Business School, cursou especialização em Direito Tributário na Universidade Federal Fluminense (UFF), Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É Secretário Geral da Comissão Especial de Assuntos Tributário da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Rio de Janeiro (OAB/RJ), Membro da Comissão de Assuntos Tributários do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro. Atuou como Coordenador da Grupo de Estudos Tributários para a Reforma Tributária da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC. É Professor e advogado.

1. INTRODUÇÃO – A Sistemática de Tributação do Simples Nacional

A Carga Tributária Bruta (CTB) no Brasil atingiu, em 2019, o equivalente a 33,17% do Produto Interno Bruto (PIB). A distribuição da arrecadação por ente federativo revela que a União concentrou a maior parte da receita tributária, com 22,24% do PIB, enquanto os Estados responderam por 8,67% e os Municípios por 2,27%.

No contexto internacional, a carga tributária brasileira apresenta-se superior à média observada nos países da América Latina e Caribe, mas próxima à registrada nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com dados da OECD Publishing (2019)¹, a arrecadação brasileira em relação ao PIB evoluiu de 25,5% em 1990 para 32,3% em 2017, enquanto a média latino-americana passou de 15,5% para 22,8% no mesmo

¹ Fonte: OECD. Publishing. (2019). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019. OECD Publishing. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-2019>. Acesso em 13.07.2025.

período. Já os países da OCDE mantiveram índices historicamente mais elevados, variando de 31,9% em 1990 para 34,2% em 2017.

Embora não existam comparativos oficiais da carga tributária brasileira com os países que integram os BRICS, estudos apontam que a carga fiscal no Brasil é mais elevada do que a verificada entre seus pares. Na análise por base de incidência, observa-se uma estrutura tributária regressiva, com maior concentração na tributação sobre o consumo. Para o ano de 2018, a arrecadação incidiu predominantemente sobre bens e serviços (44,74%), seguida da folha de salários (27,39%) e, por último, sobre a renda (21,62%).

Esse panorama revela não apenas o peso relativo da carga tributária no Brasil, mas também a sua distribuição desproporcional entre bases de incidência, privilegiando a tributação indireta. Tal modelo gera reflexos regressivos e aprofunda desigualdades sociais, uma vez que onera proporcionalmente mais as camadas de menor renda.

Diante desse cenário, aliado às conhecidas dificuldades políticas e econômicas para a implementação de uma reforma tributária estrutural, diversas propostas e iniciativas vêm sendo discutidas nos últimos anos, com vistas à simplificação do sistema, à redução das distorções e à busca por maior equidade fiscal.

Enquanto não há uma modificação da carga, com uma redução da mesma e um possível aumento da base econômica, tendo em vista a sua diminuição, a alternativa mais razoável para o empreendedorismo no Brasil continua sendo o regime simplificado de tributação.

As microempresas e o regime do simples nacional atualmente ultrapassam a demarcação tributária, sendo utilizados de forma ampla por todos os participantes da sociedade, com ênfase na economia. Essa popularização reflete a existência de 21 milhões de empresas enquadradas nessa categoria em 2022, sendo 14 milhões de MEIs e 7 milhões de MEs e EPPs.

As empresas brasileiras têm prevalência nas atividades vinculadas ao setor terciário, especialmente comércio e serviços. Assim, aproximadamente 81,8%² das empresas em operação no país pertencem a esse setor, percentual que, no primeiro

2

Disponível em:
<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2024.pdf>. Acesso em 14.07.2025.

quadrimestre do ano de 2024, atingiu 84,3%, consolidando uma tendência de crescimento contínuo. As atividades de prestação de serviços, de forma isolada, correspondem a 61,6% das empresas em funcionamento, reforçando o papel central desse segmento na dinâmica econômica.

Essa realidade nos últimos períodos analisados retratou um consistente crescimento do setor de serviços demonstrando a expansão contínua do setor, o que repercute diretamente no planejamento tributário e nas políticas públicas voltadas às micro e pequenas empresas.

Pode-se afirmar que a ascensão do setor de serviços representa não apenas um fenômeno econômico, mas também um desafio para o sistema tributário nacional, que deve buscar equilibrar a capacidade contributiva desses agentes econômicos com a necessidade de financiamento das atividades estatais. Ademais, a tributação sobre serviços tem sido objeto de debates constantes em razão de sua incidência sobre um setor altamente dinâmico e heterogêneo, que vai desde atividades intelectuais de alta complexidade até serviços de baixa formalização. Dentre essas empresas que atuam de forma majoritária na prestação de serviços, as pequenas empresas são majoritárias e refletem a busca pelo empreendedorismo.

Justamente para atender essa necessidade das pequenas empresas atuarem na economia, a primeira legislação que trazia um tratamento favorecido às pequenas empresas era a Lei 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que instituiu um regime tributário especial para microempresas e empresas de pequeno porte, denominado Simples Federal. Essa legislação teve como principal objetivo simplificar e unificar o pagamento de impostos e contribuições federais em uma única guia mensal, reduzindo a burocracia e a carga tributária das empresas abrangidas.

A Lei estabeleceu como microempresas aquelas com receita bruta anual de até R\$ 240 mil, e empresas de pequeno porte com receita entre R\$ 240 mil e R\$ 2,4 milhões. O SIMPLES unificava o pagamento do IRPJ, PIS/PASEP, CSLL, COFINS, IPI e das contribuições patronais à Seguridade Social, sendo opcional a inclusão do ICMS e do ISS, mediante convênio com estados e municípios.

De forma complementar, a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999 instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte com o propósito de estabelecer um tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para

essas categorias empresariais. Ao facilitar a constituição, operação e desenvolvimento das pequenas atividades econômicas, a legislação buscou reduzir a burocracia nas áreas administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista e creditícia, proporcionando maior estabilidade jurídica e previsibilidade às relações contratuais já estabelecidas. Dessa forma, o Estatuto contribuiu para fomentar a formalização e promover o crescimento sustentável das micro e pequenas empresas, potencializando seu papel estratégico no desenvolvimento econômico e social do país.

Essas legislações disciplinaram em nível infraconstitucional previsões dos artigos 170, IX da CF que assegura “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País” e, no mesmo sentido, o artigo 179, ao prever que os entes da federação “dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

Por esse motivo, o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito do Simples Nacional tem sido objeto de diversas decisões judiciais, com foco em sua constitucionalidade e aplicabilidade. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado sobre a matéria, buscando equilibrar o tratamento diferenciado a este grupo de empresas com os princípios da isonomia tributária e da livre concorrência. Em geral, o STF reconhece a constitucionalidade do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto nos artigos 146, III, "d", 170, IX, e 179 da Constituição Federal STF.

Nesse aspecto, no julgamento do Tema 363 (RE 627543), o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade do inciso V do artigo 17 da Lei Complementar nº 123/2006, que condiciona a adesão ao regime do Simples Nacional à comprovação de regularidade fiscal perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e as Fazendas Públicas federal, estadual e municipal, evidenciou uma relevante divergência jurisprudencial entre os ministros da Suprema Corte.

O voto do relator, ministro Dias Toffoli, reconheceu a legitimidade da exigência, entendendo que a norma não afronta os princípios da isonomia e do livre exercício da atividade econômica, invocados pelo contribuinte. Ao contrário, destacou que a exigência de regularidade fiscal atende às disposições constitucionais de incentivo às micro e pequenas empresas (arts. 170, IX, e 179 da CF), sem afastar a necessidade de observância da função social dos tributos. Essa manifestação usou ainda como argumento a faculdade do contribuinte em aderir ao regime simplificado.

No entanto, a relevância estaria no voto divergente do ministro Marco Aurélio. Isso porque em seu voto, que sustentou que a exigência de regularidade fiscal como condição de ingresso no Simples cria um critério discriminatório socialmente inaceitável, que desvirtua a finalidade constitucional do regime. Na visão do ministro, justamente as micro e pequenas empresas em maiores dificuldades financeiras, ou seja, as que mais necessitam do tratamento favorecido, acabam excluídas do sistema, agravando sua condição de vulnerabilidade. O dispositivo, portanto, seria contrário à Constituição, na medida em que transforma o benefício legal em um instrumento de exclusão.

Referido julgado evidência como a interpretação dos princípios constitucionais da isonomia, da livre iniciativa e do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas podem levar a soluções normativas distintas. Enquanto o relator adota uma visão mais formalista e disciplinadora da ordem fiscal, Marco Aurélio privilegia uma leitura material e socioeconômica, voltada à função de amparo e estímulo às empresas de menor porte. Oportuno observar que, quanto a essas disposições constitucionais de incentivo às micro e pequenas empresas, constantes dos artigos 170, IX, e 179, não há uniformidade quanto a se tratar ou não de um princípio.

Na ADI 6030 (19/08/2024 – Plenário), o STF concluiu pela constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006 que impõem às empresas optantes pelo Simples Nacional o recolhimento da diferença entre a alíquota interna e a interestadual do ICMS-ST nas operações interestaduais. No referido julgamento, o relator, Ministro Gilmar Mendes, analisa o conflito entre o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte e o princípio da redução das desigualdades regionais. Na referida decisão, o entendimento é que o caso é de um

conflito principiológico aparente gerado por uma mera sobreposição de princípios³. A controvérsia girava em torno da alegação de que tal obrigação violaria os princípios constitucionais do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas e da desburocratização tributária. Entretanto, o relator, ministro Gilmar Mendes, sustentou que a norma não afronta a Constituição, uma vez que compete ao legislador estabelecer a forma de apuração dos tributos no âmbito do regime simplificado. O ministro ainda recordou precedente do STF no RE 970821 (Tema 517 da repercussão geral), que já havia reconhecido a validade da cobrança do diferencial de alíquota do ICMS em operações interestaduais realizadas por empresas do Simples Nacional.

O principal argumento favorável ao tratamento diferenciado é a necessidade de promover a justiça tributária e conferir condições equitativas de competição às microempresas e empresas de pequeno porte, que possuem menor capacidade contributiva.

Em que pese a falta de clareza desse entendimento nas decisões mais recentes do STF, é por demais relevante o julgamento da ADI 4.033⁴, sob a relatoria do ministro Joaquim Barbosa. Na referida decisão, ao analisar o art. 13, § 3º, da LC 123/2006, art. 13, § 3º, referente à isenção concedida às empresas optantes pelo regime do Simples Nacional, fez constar que “O fomento da micro e da pequena empresa foi elevado à condição de princípio constitucional, de modo a orientar todos os entes federados a conferir tratamento favorecido aos empreendedores que contam com menos recursos para fazer frente à concorrência”.⁵

2. Participação do Simples Nacional na Arrecadação

A análise da arrecadação por tributo, setor e regime de apuração em relação à receita bruta no período de 2011 a 2015 divulgada pela Receita Federal do Brasil⁶

³ Em seu voto na ADI 6030, o Ministro Gilmar Mendes ressalta os ensinamentos de Humberto Ávila na obra Teoria Geral do Princípios para ilustrar o aparente conflito entre o princípio da redução das desigualdades regionais e o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, ressaltando, assim, que tal tratamento é reconhecido na forma de princípio na constituição

⁴ ADI 4.033, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 15-9-2010, Plenário, DJE de 7-2-2011.

⁵ STF. ADI 4033/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, Dj 15.10.2008.

⁶Disponível

em:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/pessoas-juridicas-po>

demonstra que os regimes tributários apresentam relevâncias distintas na composição da arrecadação federal. Importa salientar, desde logo, que tais indicadores não se confundem com a carga tributária efetiva das empresas, mas traduzem a participação relativa de cada regime no volume global arrecadado.

Os números demonstram que o Lucro Presumido apresentou, no período, a maior média de arrecadação sobre a receita bruta das empresas (10,00%), com destaque para o setor de serviços (11,80%). O Lucro Real, por sua vez, registrou média de 7,52%, igualmente com maior peso no setor de serviços (9,31%). Já o Simples Nacional revelou menor participação, com média de apenas 5,30%, mantendo, todavia, a mesma tendência setorial, em que os serviços superam o comércio.

A explicação para tal desempenho encontra respaldo na própria estrutura normativa do Simples Nacional, instituído pela Lei Complementar nº 123/2006, que unificou em um único documento de arrecadação tributos como IRPJ, CSLL, PIS/COFINS, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição Previdenciária Patronal. O objetivo constitucional desse regime especial, consagrado nos arts. 146 e 170 da Constituição da República, é assegurar tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, promovendo simplificação e alívio fiscal.

No âmbito da composição da arrecadação, o Simples Nacional concentra maior peso relativo na arrecadação previdenciária (CPP/INSS – 3,34%), enquanto tributos como IRPJ e CSLL apresentam caráter residual (cerca de 0,7% da receita bruta). Esse perfil contrasta com os regimes do Lucro Presumido e do Lucro Real, em que há maior relevância de tributos incidentes sobre a renda e o faturamento.

A leitura desses dados evidencia que o Simples Nacional não se apresenta como protagonista da arrecadação federal, mas cumpre a função de instrumento de política pública, voltado a incentivar a formalização e a competitividade das micro e pequenas empresas, ainda que sua contribuição relativa ao erário seja menor quando comparada aos demais regimes. Nesse sentido, pode-se afirmar que a baixa participação do Simples Nacional no bolo arrecadatório não traduz fragilidade, mas sim a coerência do sistema em promover justiça fiscal, dentro dos parâmetros fixados pela Constituição e pela legislação complementar.

3. Simples Nacional na Reforma Tributária – Uma análise do novo regramento do regime simplificado

A reforma tributária aprovada pela Lei Complementar n.º 214/2025, apesar de manter formalmente inalteradas as alíquotas aplicáveis às micro e pequenas empresas enquadradas no Simples Nacional, introduz alterações substanciais que modificam a dinâmica tributária desse regime. Em linhas gerais, a reforma preserva a sistemática simplificada de apuração e recolhimento dos tributos, o que é reafirmado pelo artigo 41, § 2º, que resguarda a aplicação do Simples Nacional e do regime do MEI aos seus contribuintes conforme as regras então vigentes.

Todavia, as novas disposições ampliam a complexidade do sistema e demandam maior atenção dos contribuintes em relação à sua organização contábil e às consequências econômicas decorrentes da tributação.

Uma das inovações centrais consiste na possibilidade do contribuinte optar pela apuração separada do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), conforme previsão do artigo 41, § 3º da LC 214/2025. Essa possibilidade autoriza os optantes pelo Simples Nacional a recolher esses tributos fora do regime simplificado, submetendo-se às regras do regime regular de apuração. Tal escolha é relevante porque permite que os clientes, sujeitos ao regime regular, aproveitem créditos de IBS e CBS decorrentes das operações efetuadas com o contribuinte do Simples, mitigando, assim, o custo efetivo dessas transações. O exercício dessa opção, no entanto, requer controles contábeis mais sofisticados para diferenciar as receitas submetidas ao regime regular daquelas submetidas ao Simples e para gerir adequadamente os créditos gerados.

Ainda no âmbito da apuração de créditos, o artigo 47, § 9º estabelece que as empresas do Simples Nacional somente poderão creditar o IBS e a CBS na proporção da alíquota do regime simplificado, replicando a limitação já existente no modelo atual em relação ao ICMS. Essa restrição tende a restringir a competitividade das micro e pequenas empresas no mercado “B2B” (*Business to Business*), especialmente nas cadeias em que os adquirentes valorizam o crédito

integral dos tributos na formação de preços. O impacto é menor para empresas que comercializam diretamente para consumidores finais, pois o benefício do crédito é menos relevante nesses casos.

Outra inovação substancial é a criação do Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre bens e serviços potencialmente prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. A aplicação desse tributo aos optantes do Simples Nacional, considerando a sua incidência em início de cadeia, em termos práticos, será muito pequena. Entretanto, demandará uma análise das mercadorias e serviços fornecidos para avaliar se estão sujeitos a essa tributação adicional. Essa incidência afeta diretamente a estratégia de precificação, pois haverá necessidade de incorporar o novo tributo na formação de preços ou de reavaliar o portfólio de produtos oferecidos.

Quanto aos efeitos indiretos a introdução do IBS e da CBS tende a alterar a carga tributária incidente sobre insumos e serviços, provocando reflexos nos custos operacionais das empresas. No setor de serviços, a nova incidência pode aumentar a carga tributária, elevando os custos de contratação de prestadores e, por consequência, os preços de insumos e matérias-primas. Para empresas que comercializam bens, o impacto não é uniforme, pois alguns segmentos, especialmente o industrial, poderão experimentar redução de tributos, enquanto outros podem sofrer majoração, influenciando diretamente a política de repasse de custos e a competitividade de produtos finais.

Além disso, a reforma altera o prazo para exercer a opção pelo Simples Nacional, que passará a ser o último dia de setembro, conferindo maior margem de planejamento tributário aos interessados (art. 16, § 2º). A partir de 2027, abre-se a possibilidade de recolher o IBS e a CBS fora do regime do Simples, com opções semestrais (janeiro e julho) e janelas de adesão nos meses de setembro e abril anteriores a cada semestre (art. 13, § 11). Essa flexibilidade permitirá ao contribuinte avaliar o melhor momento para se beneficiar de créditos e ajustar o fluxo de recolhimentos de acordo com a sua realidade financeira. Por fim, a reforma institui a obrigatoriedade de emissão de nota fiscal em todas as operações realizadas pelo MEI, independentemente do destinatário, com o objetivo de uniformizar a tributação e ampliar a transparência fiscal.

As propostas de adequação normativa apresentadas ao PLP 68/24, destinadas a permitir, por exemplo, a transferência de créditos da CBS em percentuais equivalentes aos aplicáveis a contribuintes fora do Simples, ou a apropriação de créditos de IBS e CBS pelos adquirentes conforme a alíquota efetiva de que trata o artigo 18 da LC 123/2006, ilustram uma tentativa de contornar as limitações impostas pelo projeto. Todavia, essas propostas, ao indicarem a necessidade de ajustes legislativos para preservar a competitividade das micro e pequenas empresas, também evidenciam as fragilidades do desenho normativo atual.

4. Principais dificuldades do Simples Nacional na Reforma Tributária – A não cumulatividade do novo IVA e o Regime Simplificado

Inicialmente, é importante considerar as dificuldades que serão enfrentadas pelas empresas em geral, a fim de que seja possível a análise mais objetiva das condições as empresas do regime simplificado enfrentarão na nova sistemática de tributação do consumo.

De certo, a reforma proposta mudará de forma profunda a sistemática da tributação do consumo no Brasil. A consolidação das normas estaduais e municipais em um único regimento é ponto positivo, na medida em que o contribuinte não será mais surpreendido pelas diferentes realidades constantes em cada uma das legislações. Por outro lado, a suposta uniformização das alíquotas ignora questões práticas tributárias.

Isso porque, a sistemática trazida pela Emenda Constitucional no. 132 de 20 de dezembro de 2023, em seu artigo 156-A estipula “que cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica” (inciso V), sendo que a alíquota fixada será a mesma para todas as operações, exceto as previsões de redução expressamente previstas na constituição (inciso VI). Assim, a alíquota modal fixada por cada ente será a mesma para bens e serviços. Em resumo, passaremos a ter um regime não cumulativo como regra e um número reduzido de alíquotas com um tratamento equivalente entre atividades atualmente tratadas de formas distintas.

A observação de que operações atualmente tratadas de formas distintas serão tratadas de forma equivalente na reforma tributária tem por base a realidade atual do ICMS e ISS. As operações comerciais apresentam menor margem e mais créditos, sendo assim tributadas pelo ICMS, imposto com alíquota maior (em média 20%) e não cumulativo. Por outro lado, atualmente, as prestações de serviços são tributadas pelo ISSQN, tributo com alíquota inferior ao ICMS (entre 2% a 5%), porém cumulativo. Essa realidade é adequada a esses dois setores, visto que operações com menos créditos, como os serviços, possuem uma alíquota menor se comparada às atividades comerciais.

De certo, a não cumulatividade seria o instrumento mais eficiente na tributação sobre o consumo. Segundo Ricardo Lobo Torres⁷, a não cumulatividade tem embasamento eminentemente econômico, não tendo sido uma iniciativa de juristas. Isso porque, como afirma Roque Antonio Carraza⁸, a não cumulatividade visa evitar o efeito “cascata” ou “piramidização”, que prejudica as atividades econômicas.

Desta forma, o seu surgimento na França fez com que o Imposto sobre Volume de Negócios fosse substituído pelo Tributo sobre valor Acrescido, pai do IVA buscado pela EC 132/23, visando uma diminuição da carga tributária que seria neutralizada mesmo com repetidas incidências no decorrer do ciclo comercial do produto. Assim, a instituição de tributos não cumulativo tem como principal fundamento permitir a existência de uma horizontalização do processo produtivo, gerando mais empregos e oportunidades na pulverização do processo econômico, como reitera Carraza.

No Brasil, a aplicação da não cumulatividade teve início com o Imposto Sobre Consumo instituído pela Lei 3.520 de 30 de dezembro de 1958 que em seu artigo quinto afirmava que “o imposto incide somente no produto final, facultada ao fabricante a dedução dos impostos pagos sobre as matérias primas que concorrerem para a sua produção.” A Emenda Constitucional número 18 de 1965, por sua vez, modificou a sistemática do Imposto sobre Vendas e Consignação - IVC,

⁷ TORRES, RICARDO LOBO. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Os tributos na Constituição**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁸ CARRAZA, ROQUE ANTONIO. **ICMS**. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

que ocorria em cascata, transformando-o no Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM, que passaria a observar a não cumulatividade.

É importante observar que, no Brasil, a adoção do ICM não cumulativo teve intuito que extrapola o fomento à horizontalização da economia. Isso porque, a preservação do Pacto Federativo foi também ponto de preocupação do legislador, na medida em que a sistemática permite a cada Estado onde ocorreu uma etapa da operação um quinhão do ICMS, como ressalta Sérgio Pyrrho⁹.

Embora a não cumulatividade seja medida relevante, um ponto fundamental é que a sua utilização no Brasil sofreu um gradativo aumento de suas limitações no decorrer dos tempos. Por isso a crítica de Ricardo Mariz de Oliveira¹⁰ no sentido de que de tributo não cumulativo não equivale à tributo sobre valor agregado no Brasil, demonstra-se pertinente, haja vista a existência de sérias limitações à não cumulatividade.

Essa rigidez e complexidade, além de dificultarem a evolução das estruturas são apontadas por Renata Cardoso Ferretti e Bruno Funchal¹¹ como entrave à busca por um aumento na eficiência. Isso porque a insegurança jurídica gerada pelas limitações decorrentes de normas regulamentadoras cria um sistema de créditos limitados e alto risco operacional.

Como se vê, do ponto de vista teórico, não restam dúvidas da eficiência de um tributo não cumulativo mais dinâmico na tributação sobre o consumo. Ocorre que, embora essa questão pareça ser inicialmente um dos grandes avanços da nova regulação da tributação do consumo alguns pontos precisam ser analisados de forma mais detida. Isso porque, no que se refere à não cumulatividade, ela ocorre em uma base de alíquotas muito superior à alíquota cumulativa praticada. Então, em termos práticos o regime atual cumulativo traz uma alíquota significativamente inferior à alíquota não cumulativa pretendida.

⁹ PYRRHO, Sérgio. **Soberania, ICMS e Isenções**: Os Convênios e os Tratados Internacionais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008

¹⁰ OLIVEIRA, Ricardo Mariz. **Visão Geral sobre a Cumulatividade e a Não Cumulatividade (Tributos com Incidência Única ou Multipla), e a Não Cumulatividade da Cofins e da Contribuição ao PIS/ Não Cumulatividade Tributária**. São Paulo: Dialética, 2009.

¹¹ FERRETTI, Renata Cardoso; FUNCHAL, Bruno. O Efeito da Regulação Trabalhista e Tributária nos Investimentos no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**. Vol. 12, item 4, Ago., 2011, p. 127-154.
Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/YkFy7tfnv8kJnDhtHWLkbnS/?format=html&lang=pt>.

Explica-se. Uma empresa optante pelo simples nacional que preste serviços e tenha um faturamento anual de 600 mil reais, estaria na terceira faixa do Anexo III da Lei Complementar 123/06, recolhendo sobre a receita bruta os percentuais de 1,44% para COFINS, 0,31% para PIS e 3,43% de ISS dentro da sistemática do Simples Nacional, o que totaliza 5,18% pelo total desses tributos¹². Ocorre que, estima-se que a alíquota modal do IBS e CBS somados, gire em torno de 28%¹³. Dessa forma, o que se pretende é atrair empresas do simples para aderirem ao regime normal de tributação, trocando assim uma alíquota cumulativa de 5,18% por uma alíquota não cumulativa de 28%, ou seja, a alíquota do novo regime não cumulativo será 5 vezes maior do que a alíquota do regime cumulativo.

Então, o questionamento que surge seria a capacidade da não cumulatividade de equalizar essa significativa diferença. De certo a não cumulatividade, deve ser especialmente observada na busca da redução da alíquota efetiva desses tributos. Isto porque nos tributos não cumulativos a sistemática de apuração do quantum devido compreende o indispensável abatimento dos valores tributários que tenham incidido nas operações e negócios anteriores, como sempre é ressaltado por José Eduardo Soares de Melo¹⁴.

Ocorre que, em uma simples análise aritmética, para que essa empresa de serviços tenha créditos suficientes a justificar essa majoração de alíquotas, precisa ter créditos tributários de aproximadamente 80% de sua receita bruta, o que em uma empresa de serviços em que o grande insumo é a mão de obra-que não gera créditos de IVA, isso não é possível.

Entretanto, esse cenário é especialmente difícil de ocorrer nas empresas de serviços. Como exemplo, a partir de dados da Pesquisa Anual de Serviços (PAS

¹² No regime do Simples Nacional, a apuração da alíquota ocorre em duas etapas: inicialmente, identifica-se a alíquota nominal e a parcela a deduzir previstas nas tabelas progressivas constantes dos Anexos I a V da Lei Complementar nº 123/2006, de acordo com a atividade econômica da empresa; em seguida, calcula-se a alíquota efetiva, aplicável sobre a receita mensal, mediante a fórmula prevista no art. 18, §§ 1º e 3º da referida Lei Complementar, que consiste em dividir o resultado da multiplicação da receita bruta acumulada nos últimos doze meses pela alíquota nominal, subtraindo-se a parcela a deduzir, pelo próprio total da receita bruta acumulada.

¹³ Sobre a afirmação, sugere-se a leitura da matéria jornalística disponível no seguinte endereço: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/17/pais-tera-nova-tributacao-sobre-consumo-a-partir-de-2026#:~:text=A%20al%C3%ADquota%2Dpadr%C3%A3o%2C%20que%20ser%C3%A1,do%20governo%20federal%2C%20Bernard%20Appy.>

¹⁴ MELO, JOSÉ EDUARDO SOARES. **Contratos e Tributação: Noções Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

2023) realizada pelo IBGE¹⁵ é possível verificar que os custos das empresas de serviços empresariais não financeiros são, em média, de 43,29% com consumo intermediário e 26,46% de despesas com pessoal. Assim, em média, tais empresas apresentam despesas pessoais que inviabilizam a transição para o novo regime não cumulativo com alíquotas superiores às praticadas na atualidade. Entretanto, se observarmos alguns setores específicos, como serviços profissionais administrativos, que compreendem agenciamento de mão de obra, vigilância, apoio administrativo, agências de viagens, manutenção de veículos, todos esses serviços apresentam um custo de mão de obra superior a 40% da sua Receita Bruta, o que inviabilizaria essa transição.

Importante observar, ainda, que, na nova sistemática trazida pela Lei Complementar 214/25, o montante cobrado não é suficiente ao creditamento. Assim, a previsão que menciona a possibilidade de crédito sobre o montante cobrado existente no atual regime do ICMS deixa de existir. Isto porque na atual sistemática é indiferente ao contribuinte que se apropria dos créditos da etapa anterior se os mesmos foram recolhidos ou não, sendo mais adequado a menção ao montante devido, como afirma Regina Helena Costa¹⁶, haja vista que o simples destaque na nota fiscal não é mais suficiente à geração de crédito.

Em vista disso, a discrepância de tratamento entre os regimes se acentua sobremaneira na sistemática do Simples Nacional, o que irá gerar um desestímulo a migração de tais empresas.

5. Perda de competitividade na contratação de empresas do Regime Simplificado

Observando o tratamento favorecido previsto na constituição, a Lei Complementar nº 123/2006, desde sua edição, buscou assegurar tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Esse tratamento tem como um dos pontos de atenção a facilidade de interação dessas empresas e empreendedores com empresas de maior porte no mercado. Por isso, foram

¹⁵ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9028-pesquisa-anual-de-servicos.html?=&t=res ultados>. Acesso em 15.07.2025.

¹⁶ COSTA, REGINA HELENA. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

instituídos mecanismos de competitividade importantes que garantiram que empresas submetidas ao regime do Lucro Real pudessem se creditar de PIS/Pasep e Cofins em aquisições de bens e serviços de fornecedores optantes pelo Simples Nacional, mecanismo que promoveu não apenas a competitividade, mas também a integração produtiva entre diferentes segmentos empresariais.

Referido entendimento é ratificado pela própria Receita Federal do Brasil por meio da edição do Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 15/2007, que reconheceu a possibilidade de aproveitamento de créditos pelas empresas sujeitas ao regime não cumulativo. Referido ato¹⁷ afirma que:

[...] as pessoas jurídicas sujeitas ao regime de apuração não-cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), observadas as vedações previstas e demais disposições da legislação aplicável, podem descontar créditos calculados em relação às aquisições de bens e serviços de pessoa jurídica optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições.

Em outras palavras é permitido às empresas do regime não cumulativo do PIS e COFINS apropriarem créditos de 9,25% referente as aquisições de bens e serviços das empresas do regime simplificado.

Como se sabe, no que se refere ao PIS COFINS, o Artigo 195, §12, da Constituição Federal, permitiu que a lei infraconstitucional defina setores de atividade econômica para os quais as contribuições dos empregadores sejam não cumulativas. A não cumulatividade para fins de PIS COFINS, como bem observado por Edson Fernandes e Ives Gandra¹⁸, ao contrário das sistemáticas do ICMS e IPI (Imposto sobre Imposto), será apurada na forma de base sobre base, com a utilização do método subtrativo indireto. Nessa sistemática, segundo José Luiz Crivelli Filho: “[...] o contribuinte aplica a alíquota sobre o valor das receitas e sobre o valor das compras, obtendo o valor a ser recolhido mediante operação de subtração.”¹⁹

¹⁷ Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#!/consulta/externa/5661>

¹⁸ FERNANDES, Edison Carlos; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Não Cumulatividade do PIS e da COFINS**: Implicação Contábil, Societária e Fiscal. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

¹⁹ CRIVELLI FILHO, José Luiz. A não cumulatividade da Contribuição para o PIS e da COFINS: a restrição ao aproveitamento de créditos e os limites à atuação do Legislador Infraconstitucional. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 32, 2014, p. 198-214. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/85/1347>. Acesso em 15.08.2025

Assim, o que se tem é a ratificação do intuito claro do legislador constitucional de garantir o benefício do crédito, estimulando a integração da cadeia produtiva, e ao mesmo tempo preservar a arrecadação tributária mediante regras adequadas. Ocorre que, em que pese a relevância dessa garantida, o legislador achou por bem modificá-la. Assim, a Emenda Constitucional nº 132/2023, ao reformular o sistema tributário, inseriu no art. 146, § 3º, II, da Constituição Federal, possibilitando a apropriação de créditos por adquirentes não optantes do Simples Nacional em montante equivalente ao devido por meio do regime unificado.

Esse crédito corresponderia à aplicação da alíquota efetiva, tal como definida no art. 18 da Lei Complementar nº 123/2006, que como já demonstrado acima, acaba sendo inferior à alíquota nominal. Temos então um cenário desigual em que uma empresa do regime normal de tributação pode ter alíquotas efetivas de IBS e CBS baixas, mas fornecerá crédito de 28%, enquanto uma empresa optante pelo Regime Simplificado, como no exemplo citado acima, terá alíquota efetiva de 5,18%, fornecendo os mesmos 5,18% de crédito, apenas.

Verifica-se, então, que a edição da Lei Complementar nº 214/2025 que regulamenta a emenda constitucional limitou o crédito transferível pelas empresas do regime simplificado ao montante correspondente apenas às parcelas de Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) recolhidas no Documento de Arrecadação do Simples (DAS). Como se vê, em termos práticos, essa limitação reduziu significativamente o crédito passível de ser apropriado por adquirentes do regime geral, tornando os optantes pelo Simples menos atrativos como fornecedores.

As consequências dessa alteração normativa são evidentes. Em primeiro lugar, há uma perda de competitividade, uma vez que empresas de maior porte tendem a preferir fornecedores que possibilitem maior aproveitamento de créditos. Em segundo lugar, observa-se um aumento relativo de custos para as empresas do Simples, que passam a competir em condições desfavoráveis com aquelas fora do regime. Além disso, a medida gera desigualdade entre diferentes setores, impactando de forma mais intensa as empresas prestadoras de serviços.

Assim, ao restringir a extensão dos créditos tributários decorrentes de aquisições de optantes pelo Simples Nacional, a LC nº 214/2025 enfraquece um dos

principais mecanismos de integração entre empresas de diferentes portes, afetando diretamente a competitividade, a sobrevivência e a capacidade de inserção no mercado das micro e pequenas empresas brasileiras.

6. Diferença no tratamento do Simples Nacional nos casos de alíquotas reduzidas

Como já ressaltado, a LC nº 214/2025, ao regulamentar a Emenda Constitucional nº 132/23, trouxe uma alíquota modal aplicável a todos os bens e serviços de forma geral, mas traz situações excepcionais em que ocorrerá reduções em 30%, conforme artigo 127, em 60%, conforme previsões para educação (art. 129), saúde (art. 130), dentre outros e, ainda, a redução em 100% para algumas situações, como, por exemplo, produtos da Cesta Básica Nacional de Alimentos (art. 125).

No regimento atual, o art. 18, § 20, da LC nº 123/06 estabelece que, na hipótese do Estado ou Município conceder isenção ou redução do ICMS ou do ISS devido por microempresa ou empresa de pequeno porte, ou ainda determine recolhimento de valor fixo para esses tributos, deve ser realizada uma redução proporcional ou ajuste do valor a ser recolhido. Ocorre que, a LC nº 214/2025 não contém disposição semelhante em relação ao IBS e à CBS. E, ainda, como o § 20 do art. 18 da LC nº 123/2006 trata exclusivamente do ICMS e do ISS, sua aplicação não se estenderia aos novos tributos sobre o consumo, deixando os contribuintes do Simples Nacional à margem dessas reduções.

Caber observar, ainda, que há o reconhecimento de que a alíquota zero de PIS e COFINS também se aplicava às empresas optantes pelo Simples Nacional, quando a desoneração é determinada em função do produto e não do contribuinte, como é o caso do artigo 18, § 4o-A, da LC nº 123/2006.

Em vista disso, essas limitações trazidas pela nova sistemática da tributação sobre o consumo vão de encontro a posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, como o citado anteriormente, em especial o Tema 363 (RE 627543). Isso porque, limitar os efeitos das reduções de alíquotas apenas aos contribuintes submetidos ao regime geral de apuração do IBS e da CBS representa retrocesso incompatível com os objetivos da Reforma Tributária, cujo propósito fundamental da justiça tributária,

conforme ressalta o artigo 145, § 3º, da Constituição Federal, alteração essa trazida pela própria Emenda Constitucional 132/23.

7. CONCLUSÃO

A relevância das micro e pequenas empresas para a economia brasileira exige a construção de um regime tributário capaz de reconhecer suas particularidades estruturais e operacionais. Devido à sua estrutura enxuta e menor capacidade de organização administrativa, esses empreendimentos demonstram maior vulnerabilidade diante de exigências fiscais complexas e de cargas desproporcionais. Exigir de uma microempresa ou de uma empresa de pequeno porte o mesmo grau de adequação e uma carga tributária até mesmo superior à das empresas do regime ordinário desconsidera a realidade operacional desses pequenos empreendedores. Como já ensinava a literatura jurídica²⁰: tratar com equidade significa justamente reconhecer as desigualdades e atuar de acordo com elas.

O ordenamento jurídico, por meio da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 123/2006, consagra o dever de assegurar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. O Simples Nacional, ao instituir um regime unificado de arrecadação, traduz a busca por justiça fiscal, redução de custos de conformidade e simplificação das obrigações acessórias, em consonância com os princípios constitucionais da razoabilidade, da transparência e da competitividade.

A experiência brasileira demonstra, entretanto, que a efetividade desse regime depende de constante aprimoramento, sobretudo diante das mudanças na tributação sobre o consumo e da necessidade de harmonização normativa. A integração entre normas constitucionais e infraconstitucionais é essencial para garantir segurança jurídica, fomentar a competitividade e assegurar que as previsões constitucionais de tratamento favorecido não se tornem letra morta.

²⁰ Embora a literatura costume indicar Aristóteles como o pai do brocardo, o aforismo, no Brasil, ficou conhecido pela pena de Rui Barbosa, quando da publicação de sua obra *Oração aos Moços*, no qual afirma: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem” (BARBOSA, Rui. *Oração aos Moços*. Vol. 271, Editora do Senado Federal, p. 36, 2019.)

Em última análise, a consolidação de um sistema tributário que valorize as pequenas empresas por meio da simplificação e da equidade fiscal constitui não apenas uma política de justiça social, mas também um vetor estratégico de desenvolvimento sustentável, fortalecendo a economia nacional a partir de sua base empreendedora.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Rui. Oração aos Moços. Vol. 271, Editora do Senado Federal, p. 36, 2019.

CARRAZA, ROQUE ANTONIO. **ICMS**. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

COSTA, REGINA HELENA. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

CRIVELLI FILHO, José Luiz. A não cumulatividade da Contribuição para o PIS e da COFINS: a restrição ao aproveitamento de créditos e os limites à atuação do Legislador Infraconstitucional. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 32, 2014, p. 198-214. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/85/1347>. Acesso em 15.08.2025.

FERNANDES, Edison Carlos; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Não Cumulatividade do PIS e da COFINS**: Implicação Contábil, Societária e Fiscal. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FERRETTI, Renata Cardoso; FUNCHAL, Bruno. O Efeito da Regulação Trabalhista e Tributária nos Investimentos no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**. Vol. 12, item 4, Ago., 2011, p. 127-154. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/YkFy7tfnv8kJnDhtHWLkbnS/?format=html&lang=pt>.

GOVERNO FEDERAL. **Mapa de Empresas**: Boletim do 1º quadrimestre de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2024.pdf>. Acesso em 14.07.2025.

MELO, JOSÉ EDUARDO SOARES. **Contratos e Tributação**: Noções Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2015.

OECD. Publishing. (2019). **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019**. OECD Publishing. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-2019>. Acesso em 13.07.2025.

OLIVEIRA, Ricardo Maris. **Visão Geral sobre a Cumulatividade e a Não Cumulatividade (Tributos com Incidência Única ou Múltipla), e a Não Cumulatividade da Cofins e da Contribuição ao PIS/ Não Cumulatividade Tributária**. São Paulo: Dialética, 2009.

PYRRHO, Sérgio. **Soberania, ICMS e Isenções**: Os Convênios e os Tratados Internacionais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

RECEITA FEDERAL. **Dados Setoriais 2011/2015**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/pessoas-juridicas-por-setor/estudos-setoriais-das-pessoas-juridicas/dados-setoriais-consolidados-2011-e-2015/dados-setoriais-consolidados-de-2011-a-2015-resumido>. Acesso em 17.08.2025.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). **Simples Nacional – 15 anos.** Atualizado em 15 de abril de 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/simples-nacional-15-anos.ed271fe78c9ec510VgnVCM1000004c00210aRCRD> (sebrae.com.br). Acesso em 16.07.2025.

SENADO FEDERAL. Nova Tributação do consumo a partir de 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/17/pais-tera-nova-tributacao-sobre-consumo-a-partir-de-2026#:~:text=A%20al%C3%ADquota%2Dpadr%C3%A3o%2C%20que%20ser%C3%A1,%20governo%20federal%2C%20Bernard%20Appy>. Acesso em 13.07.2025.

TORRES, RICARDO LOBO. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário:** Os tributos na Constituição. Vol. IV. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.