


**A REFORMA TRIBUTÁRIA E SEUS IMPACTOS NAS MICROEMPRESAS  
PRESTADORAS DE SERVIÇO: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO  
BRASILEIRO**

**TAX REFORM AND ITS IMPACTS ON MICRO-ENTERPRISES PROVIDING SERVICES:  
AN ANALYSIS OF CHANGES IN THE BRAZILIAN TAX SYSTEM**

**REFORMA TRIBUTARIA Y SUS IMPACTOS EN LAS MICROEMPRESAS DE  
SERVICIOS: UN ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA TRIBUTARIO  
BRASILEÑO**

 <https://doi.org/10.56238/arev8n5-008>

**Data de submissão:** 06/04/2026

**Data de publicação:** 06/05/2026

**Joginete Pereira Acrião Asfuri**

Graduanda em Bacharel em Direito

Instituição: Faculdade de Teologia, Filosofia e Ciências Humanas Gamaliel

E-mail: joginete@gmail.com

**Aracy Meireles Wischanski**

Especialista em Direito Tributário e Direito Empresarial

Instituição: Faculdade de Teologia, Filosofia e Ciências Humanas Gamaliel

E-mail: aracy.meireles@faculdadegamaliel.com.br

---

## **RESUMO**

Este estudo analisa os impactos da Reforma Tributária de 2025 nas microempresas prestadoras de serviço no Brasil, enfocando as alterações na carga tributária, no cumprimento das obrigações acessórias e na sustentabilidade econômica dessas organizações. Adotou-se uma abordagem qualitativa, exploratória e explicativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com análise crítica da legislação vigente (Emenda Constitucional nº 132/2023, Lei Complementar nº 214/2025), propostas legislativas (PEC 45/2019, PEC 110/2019), artigos científicos e relatórios institucionais, além de dados secundários oficiais para análise econômica e tributária.

**Palavras-chave:** Reforma Tributária 2025. Microempresas. Tributação. Serviços.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the impacts of the 2025 Tax Reform on micro-enterprises providing services in Brazil, focusing on changes in the tax burden, compliance with ancillary obligations, and the economic sustainability of these organizations. A qualitative, exploratory, and explanatory approach was adopted, carried out through bibliographic and documentary research, with critical analysis of current legislation (Constitutional Amendment No. 132/2023, Complementary Law No. 214/2025), legislative proposals (PEC 45/2019, PEC 110/2019), scientific articles and institutional reports, in addition to official secondary data for economic and tax analysis.

**Keywords:** Tax Reform 2025. Microenterprises. Taxation. Services.

## **RESUMEN**

Este estudio analiza los impactos de la Reforma Tributaria 2025 en las microempresas de servicios en Brasil, centrándose en los cambios en la carga tributaria, el cumplimiento de las obligaciones accesorias y la sostenibilidad económica de estas organizaciones. Se adoptó un enfoque cualitativo, exploratorio y explicativo, mediante investigación bibliográfica y documental, con análisis crítico de la legislación vigente (Enmienda Constitucional n.º 132/2023, Ley Complementaria n.º 214/2025), propuestas legislativas (PEC 45/2019, PEC 110/2019), artículos científicos e informes institucionales, así como datos secundarios oficiales para el análisis económico y tributario.

**Palabras clave:** Reforma Tributaria 2025. Microempresas. Tributación. Servicios.

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema brasileiro de tributação sobre o consumo consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como um dos mais complexos e litigiosos do mundo, marcado pela convivência de múltiplos tributos incidentes sobre bases econômicas semelhantes, com regras de incidência fragmentadas e frequentemente conflitantes.<sup>1</sup> Nesse cenário, a Reforma Tributária de 2025, materializada, em especial, pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, representa uma inflexão relevante, ao substituir tributos tradicionais por um modelo de imposto sobre valor agregado dual, consubstanciado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), sob a égide de princípios como justiça fiscal, simplificação e transparência.<sup>2</sup>

As microempresas prestadoras de serviço, por sua vez, desempenham papel estruturante na economia brasileira, seja pela capacidade de geração de empregos formais e informais, seja pela capilaridade em âmbito local, especialmente em municípios de pequeno e médio porte.<sup>3</sup> Não obstante, trata-se de segmento particularmente vulnerável a alterações abruptas no regime tributário, na medida em que oscilações na carga tributária e na complexidade das obrigações acessórias repercutem de forma imediata sobre sua margem de sobrevivência e sua capacidade de competir em mercados cada vez mais concentrados. É nesse contexto que se coloca a questão central deste artigo: quais são os principais impactos da Reforma Tributária de 2025 sobre as microempresas prestadoras de serviço, especialmente no que concerne à carga tributária, à complexidade do cumprimento das obrigações fiscais e à sustentabilidade econômica desses negócios?

A relevância da investigação decorre, de um lado, do mandamento constitucional de tratamento favorecido e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e, de outro, da possibilidade concreta de que a reconfiguração do sistema de tributos sobre o consumo resulte em aumento de ônus fiscal e de custos de conformidade para esse segmento. Em termos mais amplos, trata-se de verificar se o novo desenho normativo é compatível com a preservação do espaço econômico das microempresas prestadoras de serviços ou se, ao contrário, tende a agravar as assimetrias já existentes na relação concorrencial com empresas de maior porte.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de caráter exploratório e explicativo, com base em pesquisa bibliográfica e documental. São examinados a legislação vigente (notadamente a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025 e a Lei Complementar nº

---

<sup>1</sup>No regime anterior, destacavam-se ISS, ICMS, IPI, PIS/Pasep e Cofins, com incidências muitas vezes sobre a mesma base, o que alimentava a litigiosidade.

<sup>2</sup>A EC 132/2023, regulamentada pela LC 214/2025, substituiu esses tributos por IBS e CBS, estruturados como impostos sobre valor agregado não cumulativos.

<sup>3</sup>Levantamentos sobre o Simples Nacional e estudos empíricos indicam que as microempresas de serviços concentram grande número de estabelecimentos e postos de trabalho.

123/2006), projetos e propostas legislativas (como as PECs nº 45/2019 e nº 110/2019), artigos científicos, livros e relatórios institucionais, além de dados oficiais relativos ao comportamento da arrecadação e à participação das microempresas no emprego e no produto interno bruto.<sup>4</sup> A técnica de análise de conteúdo é empregada para identificar, na disciplina do IBS e da CBS e na reconfiguração do Simples Nacional, os pontos de tensão e os potenciais gargalos para as microempresas prestadoras de serviços.

A partir dessa moldura, o Capítulo 1 dedica-se ao exame do regime jurídico das microempresas e empresas de pequeno porte no ordenamento brasileiro, com ênfase no Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) e nas alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 214/2025. Analisa-se, nesse âmbito, a evolução do Simples Nacional e o impacto da substituição de PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS pelos novos tributos IBS e CBS, bem como os principais argumentos favoráveis e contrários à reforma sob a ótica desse segmento.

O Capítulo 2 volta-se à investigação dos impactos práticos da reforma para as microempresas prestadoras de serviços, em especial aquelas enquadradas no Simples Nacional. São examinadas as novas regras de apuração e recolhimento, as interfaces com o sistema de créditos de IBS e CBS e os reflexos econômicos e administrativos em distintos subsetores de serviços, com atenção às dimensões financeira, contábil e operacional.

No Capítulo 3, procede-se a uma análise crítica das soluções normativas adotadas, identificando-se fragilidades, riscos e potenciais distorções na forma como o novo modelo trata as microempresas prestadoras de serviços. A partir dessa crítica, são formuladas propostas de aperfeiçoamento do tratamento tributário aplicável a esse segmento, seja por meio de ajustes normativos, seja pela implementação de políticas públicas complementares de simplificação, fomento ao empreendedorismo e mitigação dos impactos adversos da reforma.

Em síntese, o estudo busca oferecer uma leitura crítica e sistematizada da Reforma Tributária de 2025 sob a perspectiva das microempresas prestadoras de serviços, procurando responder, com base em análise normativa e empírica, se o novo arranjo tributário contribui para um ambiente de negócios mais justo e sustentável para esse segmento ou se, ao revés, acentua as dificuldades já experimentadas pelos pequenos prestadores de serviços no país.

---

<sup>4</sup>Tomam-se como principais marcos normativos a Constituição de 1988 (especialmente os arts. 170, IX, e 179), a LC 123/2006, que institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e a dupla EC 132/2023–LC 214/2025, que redesenha a tributação do consumo, complementados por estudos empíricos como o de Barros (2025) e por estatísticas oficiais da Receita Federal sobre o Simples Nacional.

## **2 TRATAMENTO JURÍDICO DAS MICROEMPRESAS E A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: PROPOSTAS E JUSTIFICATIVAS**

O tratamento tributário diferenciado conferido às microempresas e às empresas de pequeno porte não decorre de mera opção conjuntural de política econômica, mas de verdadeira diretriz constitucional estruturante.<sup>5</sup> A Constituição da República de 1988, ao elencar, no art. 170, IX, o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte como um dos princípios da ordem econômica, e ao estabelecer, no art. 179, o dever dos entes federativos de dispensar a microempresas e empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado e simplificado, inclusive em matéria tributária, reconhece nesses agentes econômicos instrumentos relevantes de promoção do desenvolvimento, de geração de empregos e de desconcentração de renda. Esse comando foi concretizado pelo legislador complementar com a edição da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e criou o regime tributário simplificado conhecido como Simples Nacional,<sup>6</sup> concebido justamente para materializar, em termos normativos, essa proteção constitucional.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, voltada à Reforma Tributária sobre o consumo, o legislador buscou, ao menos em tese, compatibilizar a preservação desse tratamento favorecido com uma ampla reorganização do sistema de tributos incidentes sobre bens e serviços. A emenda substituiu a incidência fragmentada de PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS e ISS por dois tributos de base ampla – o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) –, além do Imposto Seletivo, remetendo à lei complementar a disciplina detalhada do novo modelo.<sup>7</sup> Em diversos dispositivos, a EC nº 132/2023 faz referência expressa à necessidade de manutenção de regimes especiais e simplificados para microempresas e empresas de pequeno porte, prevendo, inclusive, a possibilidade de alíquotas reduzidas e de regimes específicos, em consonância com os arts. 170, IX, e 179 da Constituição.

No plano das propostas que antecederam a reforma, o desenho atual resultou de intenso debate legislativo em torno, sobretudo, das PECs nº 45/2019 e nº 110/2019, ambas assentadas na ideia de um imposto sobre valor agregado de base ampla, com poucas exceções, incidência no destino e forte ênfase na não cumulatividade.<sup>8</sup> Relatórios de comissões especiais na Câmara dos Deputados e no

---

<sup>5</sup>Os arts. 170, IX, e 179 da Constituição preveem expressamente tratamento favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte.

<sup>6</sup>A LC 123/2006 instituiu o Estatuto da MPE e criou o Simples Nacional como regime unificado de recolhimento de tributos para pequenos negócios.

<sup>7</sup>A EC 132/2023 redesenha a tributação do consumo, e a LC 214/2025 é a primeira lei complementar a detalhar IBS, CBS e Imposto Seletivo.

<sup>8</sup>O novo modelo busca aplicar a não cumulatividade plena, permitindo crédito amplo de IBS e CBS ao longo das cadeias de bens e serviços.

Senado Federal, bem como estudos elaborados pelo Ministério da Fazenda e por órgãos de pesquisa, identificaram, no sistema anterior, problemas recorrentes de cumulatividade, de guerra fiscal entre entes subnacionais e de elevada complexidade no cumprimento das obrigações tributárias, apontando a necessidade de uma reforma estrutural. Ao longo desse processo, entidades representativas das micro e pequenas empresas insistiram na preservação e no aperfeiçoamento do Simples Nacional, alertando para o risco de que uma reforma focada apenas em parâmetros macroeconômicos pudesse resultar em aumento de carga tributária e em maior burocracia para o segmento de menor porte.

## 2.1 REGIME JURÍDICO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE: ESTATUTO DA MPE E O SIMPLES NACIONAL

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar nº 123/2006, configura o principal marco normativo do tratamento favorecido conferido a esse segmento no direito brasileiro. Trata-se de diploma que não se limita à dimensão tributária, mas abrange também aspectos trabalhistas, previdenciários, creditícios e de acesso a mercados, compondo um conjunto de medidas destinadas a reduzir barreiras de entrada e de permanência no mercado formal.<sup>9</sup> No campo tributário, a grande inovação do Estatuto consistiu na criação do Simples Nacional, regime unificado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos federais, estaduais, distritais e municipais, que permite o recolhimento de diversos tributos mediante guia única, com aplicação de alíquotas progressivas sobre a receita bruta. A doutrina e estudos empíricos têm ressaltado que esse regime contribuiu de maneira significativa para a formalização de empreendimentos de pequeno porte e para a redução dos custos de conformidade tributária.<sup>10</sup>

Nos termos da LC nº 123/2006, a definição de microempresa e de empresa de pequeno porte se faz com base na receita bruta anual, estabelecendo-se limites para enquadramento e critérios de exclusão, além de hipóteses em que a opção pelo Simples é vedada, como certas participações societárias e atividades específicas. As microempresas prestadoras de serviços optantes pelo Simples recolhem, por meio do Documento de Arrecadação do Simples (DAS), tributos como IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS e ISS, conforme o tipo de atividade, em alíquotas globais definidas em tabelas anexas à lei. Em não poucos casos, essa sistemática resulta em carga tributária efetiva inferior àquela suportada por empresas submetidas ao Lucro Presumido ou ao Lucro Real, ainda que tal vantagem relativa varie segundo o setor econômico, a estrutura de custos e o patamar de faturamento.

<sup>9</sup>A chamada Lei Geral da MPE foi concebida justamente para operacionalizar esse tratamento favorecido previsto na Constituição.

<sup>10</sup>Dados da Receita Federal indicam que, após a criação do Simples Nacional, houve aumento relevante no número de empresas formalizadas e optantes pelo regime.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao instituir o IBS e a CBS, expressamente determinou que a legislação complementar deveria preservar o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive quanto à manutenção e à adaptação do Simples Nacional ao novo desenho tributário. Atendendo a esse comando, a Lei Complementar nº 214/2025 disciplinou a incidência do IBS e da CBS e assegurou a continuidade do regime simplificado, prevendo regras específicas para a forma de recolhimento dos novos tributos e para a repartição das respectivas receitas quando se tratar de contribuintes optantes pelo Simples. A lei introduziu, ademais, a possibilidade de que determinadas empresas optantes recolham IBS e CBS fora do Simples, submetendo-se ao regime geral desses tributos, o que constitui inovação relevante para a dinâmica competitiva das microempresas prestadoras de serviços, na medida em que altera a forma de inserção dessas empresas em cadeias em que o creditamento de tributos assume papel central.

## 2.2 ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A REFORMA.

No debate público e acadêmico, os argumentos favoráveis à Reforma Tributária concentram-se, em linhas gerais, na promessa de simplificação do sistema, redução da cumulatividade e promoção da neutralidade econômica.<sup>11</sup> Sustenta-se que a unificação de múltiplos tributos sobre o consumo em um imposto sobre valor agregado dual, com base de incidência ampla e regras claras de não cumulatividade, tende a reduzir litígios, mitigar a insegurança jurídica e desestimular práticas de guerra fiscal, com impactos positivos sobre o ambiente de negócios, a previsibilidade e a produtividade. A adoção da não cumulatividade plena, com creditamento amplo ao longo da cadeia de produção e circulação de bens e serviços, é apontada como mecanismo apto a mitigar a tributação em cascata, especialmente danosa em cadeias longas de prestação de serviços.

Não faltam, contudo, críticas consistentes ao novo modelo, sobretudo quando se observa o setor de serviços e, em particular, as microempresas prestadoras de serviços. Diversos estudos e manifestações de entidades representativas apontam o risco de elevação da carga tributária efetiva sobre esse segmento, em razão da provável convergência das alíquotas de IBS e CBS para patamares superiores àqueles atualmente praticados para o ISS e para o PIS/Cofins cumulativo, especialmente em municípios que adotam alíquotas reduzidas de ISS.<sup>12</sup> Argumenta-se que uma alíquota uniforme de IVA, com reduzido espaço para tratamentos diferenciados, tenderia a deslocar parte do ônus tributário hoje suportado por setores fortemente tributados, como a indústria, para segmentos de

---

<sup>11</sup> Entre os objetivos declarados da reforma estão simplificação, neutralidade, transparência e redução de litígios na tributação sobre o consumo.

<sup>12</sup> Estudos setoriais apontam que serviços hoje sujeitos a ISS baixo e PIS/Cofins cumulativos podem enfrentar aumento expressivo de carga com as alíquotas de referência de IBS e CBS.

serviços intensivos em mão de obra, que possuem menor capacidade de repassar integralmente o aumento de custos aos consumidores finais. Para as microempresas, o temor central reside na combinação de alíquotas mais elevadas com uma maior formalização de obrigações acessórias, o que pode resultar em aumento de custos administrativos, compressão de margens e, em casos extremos, inviabilização de negócios de pequeno porte.

Some-se a isso a preocupação quanto à efetiva concretização do tratamento favorecido no novo contexto. A EC nº 132/2023 remeteu a diversos pontos à legislação complementar e a regulamentos infralegais, o que gera incertezas sobre alíquotas efetivas, regimes especiais e regras de creditamento aplicáveis às empresas enquadradas no Simples Nacional. Embora a LC nº 214/2025 tenha mantido o regime simplificado e tenha previsto alguns mecanismos específicos voltados às microempresas, parcela da doutrina entende que ainda há espaço significativo para aperfeiçoamentos, especialmente no que se refere à compatibilização entre o Simples e o sistema de créditos do IBS e da CBS e à necessidade de evitar que as microempresas prestadoras de serviços sejam desproporcionalmente oneradas pelo novo modelo tributário.

### **3 IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NAS MICROEMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO**

A substituição do antigo mosaico de tributos incidentes sobre o consumo por um modelo de imposto sobre valor agregado dual repercute de maneira direta sobre a forma como as microempresas prestadoras de serviços apuram e recolhem tributos, estruturam sua contabilidade e se posicionam nas cadeias produtivas.<sup>13</sup> Ainda que o Simples Nacional tenha sido formalmente preservado, as alterações na sistemática de incidência, na disciplina de créditos e débitos e na lógica de repartição das receitas tributárias tendem a afetar a competitividade dessas empresas, em especial na prestação de serviços a médias e grandes companhias que se valem intensamente do creditamento de tributos ao longo da cadeia. Nesse contexto, torna-se indispensável examinar, de modo mais detido, as principais mudanças na apuração e recolhimento dos tributos, os reflexos sobre o Simples Nacional, os efeitos sobre a carga tributária efetiva e os impactos práticos e econômicos no setor de serviços.

---

<sup>13</sup>A mudança da lógica de tributação em origem para destino e a centralidade dos créditos de IBS e CBS alteram a forma de inserção das microempresas nas cadeias B2B de serviços.

### 3.1 ESTUDO DAS ALTERAÇÕES NA SISTEMÁTICA DE APURAÇÃO E RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS

A Lei Complementar nº 214/2025 instituiu formalmente o IBS e a CBS como tributos de caráter não cumulativo, incidentes sobre operações com bens e serviços, tendo por base de cálculo o valor da operação e adotando um sistema de creditamento amplo dos montantes pagos nas etapas anteriores da cadeia.<sup>14</sup> Entre as inovações de maior relevo, destaca-se a adoção do denominado “split payment”, mecanismo pelo qual instituições financeiras e prestadores de serviços de pagamento passam a reter, no momento da liquidação financeira da operação, a parcela correspondente ao IBS e à CBS, repassando-a diretamente ao Comitê Gestor do IBS e à Receita Federal.<sup>15</sup> Essa sistemática, em princípio, reduz o risco de inadimplimento tributário e a necessidade de fiscalização repressiva, mas altera sensivelmente o fluxo de caixa dos contribuintes, inclusive das microempresas, que deixam de gerir, ainda que temporariamente, os valores correspondentes aos tributos devidos.

No caso das empresas enquadradas no Simples Nacional, a apuração e o recolhimento continuam concentrados no Documento de Arrecadação do Simples (DAS), mas com particularidades específicas em relação ao IBS e à CBS. A LC nº 214/2025 prevê que a parcela desses tributos embutida na alíquota global do Simples seja destacada e repassada aos entes federados, segundo as regras de repartição estabelecidas na Constituição e na legislação complementar, o que demanda ajustes nos sistemas de emissão de documentos fiscais e de escrituração, inclusive por parte de microempresas que se valem de soluções tecnológicas simplificadas de baixo custo.

Além disso, a lei complementar abriu a possibilidade de que empresas optantes pelo Simples escolham, em determinadas situações, tributar IBS e CBS pelo regime geral, fora do regime unificado, configurando um regime híbrido.<sup>16</sup> Essa opção pode revelar-se interessante para microempresas que prestam serviços a grandes tomadores e desejam gerar créditos integrais de IBS e CBS para seus clientes, aumentando, assim, sua atratividade comercial. Por outro lado, a adoção do regime regular implica sujeição a obrigações acessórias mais complexas, escrituração específica e maior exigência de gestão fiscal, o que pode se mostrar incompatível com a realidade de microempresas com estrutura administrativa reduzida.

---

<sup>14</sup>O modelo de IBS e CBS foi concebido como IVA de crédito financeiro, permitindo em tese o abatimento integral do imposto cobrado nas etapas anteriores.

<sup>15</sup>O split payment antecipa o recolhimento do tributo no momento do pagamento, reduzindo inadimplência, mas impactando o capital de giro do prestador.

<sup>16</sup>Essa possibilidade de tributar IBS e CBS fora do DAS é frequentemente chamada de ‘Simples híbrido’ por autores que analisam a LC 214/2025 e seus reflexos.

### 3.2 SIMPLES NACIONAL: CONTINUIDADE, POSSÍVEIS MUDANÇAS E EXCLUSÕES

A Emenda Constitucional nº 132/2023 assegurou expressamente a continuidade de regimes favorecidos para microempresas e empresas de pequeno porte, delegando à lei complementar a tarefa de compatibilizar o Simples Nacional com o novo sistema de tributação sobre o consumo.<sup>17</sup> Nesse sentido, a LC nº 214/2025, ao regulamentar o IBS e a CBS, manteve o Simples como regime unificado de arrecadação, mas detalhou a integração entre o regime simplificado e o sistema de repartição das receitas dos novos tributos, enfatizando a necessidade de transparência e rastreabilidade dos valores arrecadados.

Para as microempresas prestadoras de serviços, a principal novidade reside justamente na possibilidade de opção pelo regime regular de IBS e CBS, já mencionada, e na maior exigência de informação detalhada nas notas fiscais, com vistas a permitir a correta partilha de receitas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa maior granularidade informacional, embora aumente a precisão na repartição, tende a exigir maior cuidado na emissão de documentos fiscais, inclusive por microempresas que, até então, operavam com rotinas muito simplificadas.

As hipóteses de exclusão do Simples Nacional, por sua vez, permanecem, em linhas gerais, semelhantes às do regime anterior, envolvendo tanto o excesso de receita bruta anual quanto o exercício de atividades vedadas ou a ocorrência de irregularidades fiscais relevantes. Todavia, o incremento de faturamento decorrente de maior formalização, bem como de incentivos à emissão de notas fiscais, pode levar determinadas microempresas a ultrapassar os limites de enquadramento, migrando para regimes de tributação em que a alíquota efetiva de IBS e CBS se revela sensivelmente mais elevada. Esse risco reforça a importância do planejamento tributário e do acompanhamento sistemático da evolução da receita por parte dos empreendedores, sob pena de transições abruptas entre regimes com impactos significativos sobre a carga tributária suportada.

### 3.3 CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA: COMPARAÇÃO ENTRE O REGIME ATUAL E O PROPOSTO

A avaliação da carga tributária efetiva antes e depois da reforma exige a construção de cenários comparativos, sobretudo no setor de serviços, em que a tributação tradicionalmente se apoia no ISS e em contribuições cumulativas. Em grande número de municípios, as empresas prestadoras de serviços sujeitam-se a ISS com alíquotas que variam, em geral, entre 2% e 5%, somadas ao PIS/Cofins

---

<sup>17</sup>Guias práticos para pequenos negócios destacam que o Simples foi preservado, mas terá de se adaptar às novas regras de repartição e de informação sobre IBS e CBS.

cumulativo de 3,65%, o que resulta em carga nominal típica entre 6% e 9% sobre a receita bruta.<sup>18</sup> Estudos empíricos elaborados por secretarias de fazenda estaduais e por entidades empresariais indicam que, com a implantação plena do IBS e da CBS, em alíquotas de referência situadas na faixa de 25% a 28%, ainda que com reduções setoriais pontuais, a carga sobre determinados serviços pode se aproximar de 18% a 20%,<sup>19</sup> representando aumento expressivo em relação ao cenário anterior quando não houver regime simplificado suficientemente vantajoso.

Para as microempresas enquadradas no Simples Nacional, o cálculo da carga efetiva é mais complexo, porquanto as alíquotas aplicáveis são definidas em tabelas progressivas, com faixas de receita e redutores previstos na LC nº 123/2006. Em diversos segmentos de serviços, simulações apontam que a permanência no Simples tende a continuar sendo vantajosa, com alíquotas efetivas inferiores às do regime geral de IBS/CBS. Essa vantagem relativa, todavia, pode ser mitigada por fatores como a adoção do split payment – que afeta o fluxo de caixa – e a pressão de clientes, especialmente empresas de maior porte, para contratarem prestadores que lhes assegurem créditos integrais dos novos tributos.

Desse modo, a análise da carga tributária efetiva não pode restringir-se à comparação de alíquotas nominais, devendo levar em consideração o impacto sobre o fluxo de caixa das microempresas, a possibilidade de repasse dos custos tributários aos preços e a posição das microempresas nas cadeias de fornecimento. Em muitos casos, o problema central não será apenas “quanto” se paga, mas “como” e “quando” se paga, bem como a forma pela qual o regime tributário adotado influencia a competitividade do prestador de serviços diante de tomadores que valorizam o aproveitamento integral de créditos de IBS e CBS.

### 3.4 IMPACTOS PRÁTICOS E ECONÔMICOS NO SETOR DE SERVIÇOS

No setor de serviços, os efeitos da Reforma Tributária tendem a manifestar-se de maneira especialmente sensível na estrutura de preços, nas margens de lucro e nas decisões de formalização e sobrevivência das microempresas. A elevação potencial das alíquotas de IBS e CBS, quando comparada ao patamar de ISS vigente em muitos municípios, pode reduzir significativamente o espaço para remuneração do trabalho e do capital,<sup>20</sup> compelindo as empresas a buscarem ganhos de produtividade, reorganização de processos ou, na impossibilidade disso, o repasse parcial do aumento

---

<sup>18</sup>Em muitos municípios, ISS entre 2% e 5%, somado a PIS/Cofins cumulativos de 3,65%, gera exatamente essa faixa de carga nominal sobre serviços fora do Simples.

<sup>19</sup>Estudos de entidades empresariais estimam que, com alíquota de referência em torno de 28% para IBS + CBS, mesmo com reduções setoriais, a carga de certos serviços pode praticamente dobrar.

<sup>20</sup>Análises do setor de serviços apontam risco de compressão de margens, redução de contratações e possível aumento da mortalidade de microempresas se a elevação de carga não for compensada por regimes favorecidos.

de custos ao consumidor final. Em mercados altamente competitivos e com baixa elasticidade de preços, entretanto, a capacidade de repasse é limitada, o que tende a resultar em compressão de margens e, em situações extremas, no encerramento de atividades de menor porte.

Por outro lado, a ampliação das possibilidades de creditamento de IBS e CBS para os tomadores de serviços pode funcionar como estímulo à formalização, na medida em que empresas contratantes tenderão a exigir notas fiscais regulares para fins de aproveitamento de créditos. Esse efeito virtuoso, contudo, depende de que a carga tributária não se torne excessivamente onerosa para as microempresas e de que existam mecanismos efetivos de simplificação das obrigações acessórias para esse segmento, sob pena de a formalização se tornar economicamente inviável em determinadas faixas de faturamento.

Em síntese, os impactos econômicos da reforma sobre as microempresas prestadoras de serviços revelam caráter ambivalente: de um lado, há expectativa de ganhos em termos de segurança jurídica, previsibilidade e eventual expansão da base formal de contribuintes; de outro, subsistem riscos concretos de aumento da carga tributária efetiva, de maior complexidade operacional e de reforço de assimetrias competitivas em favor de empresas de maior porte. A forma como o legislador infraconstitucional calibrar alíquotas, regimes especiais e obrigações acessórias será decisiva para definir se, para as microempresas de serviços, a Reforma Tributária se converterá em oportunidade ou em obstáculo adicional à sua permanência no mercado.

#### **4 ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DAS MICROEMPRESAS**

A leitura crítica da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025 revela que, embora o texto constitucional reafirme a diretriz de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, a concretização desse comando no contexto do modelo de imposto sobre valor agregado dual ainda se mostra incompleta e cercada de incertezas.<sup>21</sup> A mera manutenção formal do Simples Nacional configura, sem dúvida, importante salvaguarda, mas não se revela suficiente, por si só, para garantir a sustentabilidade econômica das microempresas prestadoras de serviços diante das transformações introduzidas pela reforma. O desafio reside justamente em verificar se as opções normativas adotadas efetivamente neutralizam os riscos identificados ou se, ao revés, acabam por deslocar para esse segmento parte dos custos da reestruturação do sistema tributário.

---

<sup>21</sup>Grande parte dos efeitos concretos da EC 132/2023 depende de leis complementares e regulamentações infralegais, como a própria LC 214/2025.

#### 4.1 AVALIAÇÃO CRÍTICA DAS PROPOSTAS DA REFORMA SOB A ÓTICA DAS MPES

Sob a perspectiva das micro e pequenas empresas, a principal virtude atribuída à Reforma Tributária consiste na promessa de simplificação, redução da litigiosidade e aumento da previsibilidade normativa.<sup>22</sup> Em teoria, contribuintes com menor capacidade de lidar com a volatilidade legislativa e com a complexidade do contencioso tributário tenderiam a se beneficiar de um sistema mais coeso, com menos tributos e regras mais claras de incidência e de creditamento. Todavia, a efetividade desses benefícios está diretamente condicionada à forma como as obrigações acessórias são desenhadas para esse segmento e ao grau de simplificação real do Simples Nacional em um ambiente crescentemente digitalizado e marcado pela integração de bases de dados fiscais.

A possibilidade de que empresas optantes pelo Simples Nacional escolham tributar IBS e CBS pelo regime regular, fora do regime unificado, ilustra bem essa ambivalência. De um lado, tal opção pode se converter em oportunidade para determinados nichos de mercado, em especial para prestadores de serviços inseridos em cadeias em que o creditamento dos novos tributos é decisivo para a escolha do fornecedor. De outro lado, o exercício dessa faculdade pressupõe capacidade de avaliação acurada do custo-benefício de cada regime, o que nem sempre está ao alcance de microempresas com baixa estrutura de gestão fiscal. Há risco concreto de escolhas mal informadas, que resultem em aumento de carga tributária e de custos administrativos, em lugar de qualquer ganho competitivo. A ausência, até o momento, de instrumentos normativos mais claros de modulação de alíquotas e de regimes específicos voltados a atividades típicas de microempresas de serviços intensivos em mão de obra reforça a necessidade de ajustes futuros na legislação infraconstitucional.

#### 4.2 DIAGNÓSTICO DAS FRAGILIDADES E RISCOS À CONTINUIDADE DOS NEGÓCIOS

Do exame das normas e dos estudos disponíveis, podem ser identificadas algumas fragilidades relevantes para a continuidade dos negócios das microempresas prestadoras de serviços no contexto pós-reforma. Entre elas, destaca-se, em primeiro plano, o risco de aumento da carga tributária efetiva para determinados segmentos de serviços, especialmente na hipótese de migração para regimes em que a combinação de IBS e CBS se aproxime de patamares significativamente superiores à soma de ISS e PIS/Cofins cumulativo anteriormente praticada. Soma-se a isso a maior complexidade das decisões relativas ao enquadramento e à eventual opção entre diferentes regimes, o que exige conhecimento técnico que nem sempre está disponível aos pequenos empreendedores.

---

<sup>22</sup> Relatórios institucionais destacam simplificação, previsibilidade e menor litigiosidade como benefícios esperados especialmente para empresas de menor porte.

A adoção do mecanismo de split payment, embora reduza a possibilidade de inadimplemento e reforce o controle estatal da arrecadação, restringe a flexibilidade de caixa das empresas, impactando de modo mais agudo aquelas que dependem de capital de giro limitado para fazer frente a suas despesas correntes. Paralelamente, a transição para um modelo em que o creditamento de IBS e CBS se converte em elemento central nas relações comerciais tende a favorecer fornecedores aptos a gerar créditos integrais, o que pode levar grandes empresas a preferirem contratar prestadores fora do Simples Nacional.<sup>23</sup> Nessa hipótese, microempresas prestadoras de serviços podem passar a ocupar posição desvantajosa, ainda que sua carga tributária percentual, considerada isoladamente, seja menor, contribuindo para movimentos de concentração de mercado em favor de empresas de maior porte.

Some-se, ainda, a necessidade de investimentos em sistemas de emissão de documentos fiscais eletrônicos mais sofisticados, em infraestrutura tecnológica e em capacitação em matéria tributária, o que representa ônus proporcionalmente mais elevado para empreendedores individuais e microempresas situadas em regiões periféricas ou com menor acesso a serviços especializados. A conjugação desses fatores sugere que a implementação da reforma, sem medidas complementares de apoio, pode intensificar o risco de mortalidade precoce de negócios de pequeno porte no setor de serviços.

#### 4.3 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Diante das fragilidades identificadas, impõe-se a formulação de propostas de aprimoramento, tanto no plano normativo quanto no institucional, voltadas a qualificar o tratamento tributário conferido às microempresas prestadoras de serviços no contexto da reforma. Em primeiro lugar, mostra-se recomendável ampliar e tornar mais claras as hipóteses de redução de alíquotas de IBS e CBS aplicáveis a atividades tipicamente exercidas por microempresas de serviços, com possibilidade de reduções mais expressivas do que aquelas hoje delineadas para determinados setores, especialmente onde haja forte componente de mão de obra e margens estreitas. Em segundo lugar, poderia ser cogitada a instituição de um regime de não cumulatividade simplificada para microempresas, com concessão de créditos presumidos de IBS e CBS, de modo a mitigar distorções competitivas sem exigir escrituração complexa.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Análises sobre o Simples Nacional apontam que grandes tomadores tendem a privilegiar fornecedores capazes de gerar créditos integrais de IBS e CBS.

<sup>24</sup> Modelos de crédito presumido são usados em regimes especiais justamente para aproximar pequenos contribuintes da lógica da não cumulatividade sem onerar o controle fiscal.

No plano institucional, ganha relevo a implementação de políticas consistentes de educação fiscal voltadas às microempresas, idealmente desenvolvidas em cooperação entre administrações tributárias, instituições como o Sebrae e entidades representativas do setor de serviços. A disponibilização de sistemas gratuitos ou de baixo custo para emissão de documentos fiscais eletrônicos compatíveis com o novo modelo, bem como de ferramentas simplificadas de apuração, mostra-se essencial para reduzir os custos de conformidade e evitar que a complexidade tecnológica se converta em barreira à formalização. Sugere-se, ademais, a criação de mecanismos de monitoramento permanente dos impactos da reforma sobre as microempresas prestadoras de serviços, com participação de representantes do setor, de modo a permitir ajustes legislativos e regulamentares calibrados por evidências empíricas e não apenas por expectativas teóricas.

#### 4.4 A IMPORTÂNCIA DA DIFERENCIAÇÃO TRIBUTÁRIA E DO FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO

A diferenciação tributária em favor das microempresas não se confunde com privilégio injustificado; antes, constitui instrumento de correção de assimetrias estruturais de mercado e de promoção de um desenvolvimento econômico mais inclusivo,<sup>25</sup> em consonância com o projeto constitucional de 1988. Em um contexto de elevada carga tributária sobre o consumo e de alta complexidade normativa, regimes como o Simples Nacional e outros tratamentos favorecidos voltados a microempresas e empresas de pequeno porte configuram condições necessárias para que pequenos empreendimentos ingressem e permaneçam no mercado formal, competindo em alguma medida com agentes de maior porte. A Reforma Tributária, ao propor a simplificação e racionalização do sistema, deve ser capaz de preservar e aperfeiçoar esses instrumentos de diferenciação, sob pena de aprofundar desigualdades e comprometer a sobrevivência de milhares de micronegócios de serviços em todo o país.

O fomento ao empreendedorismo de pequeno porte demanda, por sua vez, políticas públicas integradas, que combinem tratamento tributário diferenciado, desburocratização administrativa, acesso a linhas de crédito adequadas e programas de capacitação em gestão e inovação. As microempresas prestadoras de serviços exercem papel relevante na geração de empregos, na inovação incremental e na dinamização de economias locais, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, onde muitas vezes constituem a principal fonte de renda e de circulação de riqueza. Desse modo, a Reforma Tributária somente alcançará plenamente seus objetivos declarados de justiça fiscal,

---

<sup>25</sup>A Constituição associa o favorecimento às micro e pequenas empresas à promoção do desenvolvimento regional e da livre concorrência em bases menos assimétricas.

simplificação e promoção do desenvolvimento se for capaz de compatibilizar a reestruturação do sistema de tributação sobre o consumo com a proteção e o estímulo ao empreendedorismo de pequeno porte, evitando que a busca por neutralidade e eficiência se traduza, na prática, em exclusão econômica dos menores agentes.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Reforma Tributária de 2025 consubstancia uma alteração estrutural no modelo brasileiro de tributação sobre o consumo, orientada, em termos declaratórios, pelos objetivos de simplificação, racionalização e maior transparência na incidência de tributos sobre bens e serviços. Do ponto de vista das microempresas prestadoras de serviços, contudo, os efeitos projetados pela reforma apresentam natureza ambivalente, ao combinarem, de um lado, potenciais ganhos em segurança jurídica e redução da litigiosidade e, de outro, riscos concretos de incremento da carga tributária efetiva, de complexificação das decisões relativas aos regimes de tributação e de reconfiguração da dinâmica concorrencial em desfavor dos pequenos prestadores.

A preservação formal do Simples Nacional e a reafirmação constitucional do tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte configuram salvaguardas relevantes, mas insuficientes, consideradas isoladamente, para impedir que o novo modelo resulte em oneração desproporcional desse segmento. Impõe-se, por isso, a adoção de medidas adicionais, entre as quais se destacam o aperfeiçoamento dos mecanismos de modulação de alíquotas, a eventual criação de regimes de não cumulatividade simplificada com créditos presumidos, a implementação de políticas consistentes de educação fiscal dirigidas às microempresas e a instituição de sistemas robustos de monitoramento dos efeitos da reforma sobre esse público específico.

Somente a partir dessa articulação entre ajustes normativos e políticas públicas de apoio será possível assegurar que a Reforma Tributária, para além de corrigir distorções históricas do sistema, contribua efetivamente para a construção de um ambiente de negócios mais inclusivo, competitivo e propício ao empreendedorismo de pequeno porte, em especial no setor de serviços. Em última análise, o êxito da reforma, sob a ótica das microempresas, dependerá da capacidade do legislador e das instituições de implementação de conciliar as metas de neutralidade e eficiência com o compromisso constitucional de promoção do desenvolvimento econômico e social com justiça fiscal.

## REFERÊNCIAS

BARBIERI, Eduardo. Emenda Constitucional nº 132/2023 e a instituição do IBS e da CBS. São Paulo: Barbieri Advogados, 2026.

BARROS, Letícia Almeida. Análise dos impactos da reforma tributária nas micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2025. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/63070>>. Acesso em: out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Reforma Tributária: simplificação dos tributos sobre consumo. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade da contribuição para o PIS/Pasep. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a não cumulatividade da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o ICMS e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º ago. 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e o Imposto Seletivo, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma tributária do consumo: regulamentação. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019. Reforma Tributária: sistemática de IBS e CBS. Brasília, DF, 2019.

CONTÁBEIS. Reforma Tributária: os 3 maiores impactos no setor de serviços. 24 jun. 2025. Disponível em: <<https://www.contabeis.com.br/noticias/71487/reforma-tributaria-os-3-maiores-impactos-no-setor-de-servicos/>>. Acesso em: 13 abr. 2026.

ESIMPLES AUDITORIA. Reforma Tributária e Simples Nacional: o que muda com a LC 214/2025. 9 dez. 2025. Disponível em: <<https://www.esimplesauidoria.com/reforma-tributaria-e-simples-nacional>>. Acesso em: 13 abr. 2026.

FECOMERCIO-SP. Reforma tributária: impactos no setor de serviços. São Paulo, 2023.

OZAI. Simples Nacional e LC 214/25: impactos para micro e pequenas empresas. São Paulo, 2025. Disponível em: <<https://www.ozai.com.br/simples-nacional-lc-21425-impactos-micro-pequenas/>>. Acesso em: 13 abr. 2026.

PWC BRASIL. Reforma tributária sobre o consumo: promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. São Paulo, 2023.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Estatísticas do Simples Nacional: empresas optantes e arrecadação. Brasília, DF, 2024.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Boletim MPE: participação das micro e pequenas empresas no emprego e no PIB. Brasília, DF, 2024.

SEBRAE. Perfil das micro e pequenas empresas 2025. Brasília, DF: Sebrae Nacional, 2025.

SENADO FEDERAL. Relatório da Comissão Mista da Reforma Tributária. Brasília, DF, 2023.