



Microempresas e Reforma Tributária: Efeitos Econômicos e Jurídicos no Cenário Brasileiro

Microenterprises and Tax Reform: Economic and Legal Effects in the Brazilian Context

Arthur Enzo Pimenta Nina

Felipe Ricardo Margato Moraes Nascimento

Resumo: O sistema tributário brasileiro historicamente se caracteriza pela elevada complexidade normativa, multiplicidade de obrigações acessórias e significativa insegurança jurídica, fatores que impactam de forma mais intensa as microempresas, em razão de sua limitada capacidade financeira, estrutural e técnica para lidar com custos de conformidade fiscal. Nesse contexto, a recente Reforma Tributária, materializada especialmente pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, representa uma das mais relevantes alterações institucionais do modelo arrecadatório nacional nas últimas décadas, ao propor a reorganização da tributação sobre o consumo mediante a criação de novos tributos, mecanismos de simplificação e racionalização administrativa. Diante dessa conjuntura, o presente estudo analisa os principais efeitos econômicos e jurídicos da Reforma Tributária sobre as microempresas no cenário brasileiro, considerando tanto as potencialidades associadas à simplificação do sistema quanto os desafios decorrentes do período de transição normativa e operacional. Metodologicamente, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da análise da Constituição Federal, da Emenda Constitucional nº 132/2023, da Lei Complementar nº 123/2006, além de doutrina especializada, dados institucionais e estudos técnicos recentes. Os resultados indicam que a reforma tende a produzir avanços relevantes no que se refere à redução da cumulatividade, maior transparência tributária e melhoria do ambiente de negócios. Todavia, evidenciam-se riscos relacionados à adaptação tecnológica, necessidade de regulamentação infraconstitucional eficiente e possíveis assimetrias setoriais capazes de afetar negativamente determinados segmentos empresariais de menor porte. Conclui-se que os benefícios pretendidos somente se concretizam plenamente mediante implementação gradual, segurança regulatória e preservação do tratamento diferenciado constitucionalmente assegurado às microempresas, cuja relevância econômica e social permanece central para o desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: microempresas; reforma tributária; Emenda Constitucional nº 132/2023; sistema tributário; desenvolvimento econômico.

Abstract: The Brazilian tax system has historically been characterized by high regulatory complexity, a multiplicity of ancillary obligations, and significant legal uncertainty, factors that impact microenterprises more intensely due to their limited financial, structural, and technical capacity to deal with tax compliance costs. In this context, the recent Tax Reform, especially established through Constitutional Amendment No. 132 of 2023, represents one of the most significant institutional changes to the national tax collection model in recent decades, proposing the reorganization of consumption taxation through the creation of new taxes, simplification mechanisms, and administrative rationalization. Given this scenario, the present study analyzes the main economic and legal effects of the Tax Reform on microenterprises in the Brazilian context, considering both the potential benefits associated with system simplification and the challenges arising from the period of regulatory and operational transition. Methodologically, this is a bibliographic and documentary study developed through the analysis of the Federal

Constitution, Constitutional Amendment No. 132/2023, Complementary Law No. 123/2006, as well as specialized doctrine, institutional data, and recent technical studies. The results indicate that the reform tends to produce relevant advances regarding the reduction of tax cascading, greater tax transparency, and improvements in the business environment. However, risks related to technological adaptation, the need for efficient infraconstitutional regulation, and possible sectoral asymmetries capable of negatively affecting certain small business segments are also evident. It is concluded that the intended benefits will only be fully achieved through gradual implementation, regulatory security, and the preservation of the differentiated treatment constitutionally guaranteed to microenterprises, whose economic and social relevance remains central to national development.

Keywords: microenterprises; tax reform; Constitutional Amendment No. 132/2023; tax system; economic development.

INTRODUÇÃO

A tributação constitui um dos principais instrumentos de financiamento estatal e de organização das relações econômicas em sociedades contemporâneas. Por meio dela, o Estado viabiliza políticas públicas, promove a manutenção da máquina administrativa e busca, ao menos em perspectiva normativa, concretizar objetivos constitucionais relacionados à justiça social, à redução das desigualdades e ao desenvolvimento nacional.

No entanto, para além de sua função arrecadatória, o sistema tributário também produz efeitos diretos sobre a dinâmica produtiva, sobre a competitividade empresarial e sobre a capacidade de permanência dos agentes econômicos no mercado. Quando estruturado de forma excessivamente complexa, onerosa ou instável, o modelo de tributação deixa de cumprir apenas função fiscal e passa a operar como obstáculo ao crescimento econômico e à livre iniciativa.

No caso brasileiro, a literatura especializada e os diagnósticos institucionais convergem sobre as falhas do sistema tributário brasileiro. Ele é marcado por fragmentação normativa, multiplicidade de impostos sobre o consumo, sobreposição de competências entre entes federativos e excesso de obrigações acessórias. A coexistência de tributos como ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI, cada um com regras e interpretações próprias, gera insegurança jurídica e altos custos de conformidade.

Essas distorções impactam os agentes econômicos de forma desigual. O peso burocrático recai com maior intensidade sobre os pequenos negócios e microempresas. Por possuírem menor capacidade financeira e estrutura técnica reduzida, esses empreendimentos enfrentam maior dificuldade para absorver os constantes encargos fiscais e alterações legislativas (SEBRAE, 2024).

As microempresas ocupam posição estratégica no desenvolvimento brasileiro. Além de exercerem papel relevante na geração de emprego, circulação de renda e dinamização das economias locais, constituem importante porta de entrada para o empreendedorismo e para a formalização produtiva. Dados recentes do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas indicam que os pequenos negócios representam parcela expressiva dos estabelecimentos formais existentes

no país e mantêm contribuição significativa para o mercado de trabalho nacional (SEBRAE, 2024).

Em razão dessa centralidade econômica e social, a Constituição Federal de 1988 consagrou tratamento jurídico diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, posteriormente regulamentado, em especial, pela Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

É nesse cenário que se insere a recente Reforma Tributária, consolidada inicialmente pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, considerada uma das mais amplas reestruturações do sistema tributário brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988.

A reforma propõe a substituição gradual de tributos incidentes sobre o consumo por modelos baseados no Imposto sobre Bens e Serviços e na Contribuição sobre Bens e Serviços, além da criação do Imposto Seletivo e de novos mecanismos de repartição federativa e governança fiscal. Em termos teóricos, a proposta busca simplificar a tributação indireta, reduzir cumulatividades, ampliar transparência e elevar a eficiência econômica do sistema (Brasil, 2023).

Todavia, embora os objetivos gerais da reforma sejam amplamente debatidos sob a perspectiva macroeconômica, seus impactos concretos sobre as microempresas demandam análise mais detida. Isso porque a simplificação normativa prometida pode coexistir com custos relevantes de adaptação tecnológica, reestruturação contábil, necessidade de capacitação profissional e incertezas relacionadas à regulamentação complementar.

Além disso, determinados setores econômicos compostos majoritariamente por pequenos negócios poderão experimentar efeitos distintos conforme margens operacionais, cadeias produtivas e regimes especiais existentes. A manutenção do Simples Nacional, embora anunciada constitucionalmente, também suscita debates quanto à operacionalização de créditos tributários, competitividade e integração com o novo modelo arrecadatório.

Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a Reforma Tributária brasileira produz efeitos econômicos e jurídicos capazes de favorecer ou dificultar a atuação das microempresas no cenário nacional? Parte-se da hipótese de que a reforma apresenta potencial relevante de racionalização do sistema tributário, mas seus benefícios para as microempresas dependerão diretamente da qualidade da regulamentação infraconstitucional, da previsibilidade institucional e da preservação do tratamento favorecido constitucionalmente assegurado a esse segmento empresarial.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar os efeitos econômicos e jurídicos da Reforma Tributária sobre as microempresas no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se examinar as características estruturais do sistema tributário anterior à reforma, identificar as principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, compreender a relevância econômica das microempresas no país e avaliar oportunidades, riscos e desafios decorrentes da implementação do novo modelo.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa possui natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. Foram utilizados como referenciais a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 123/2006, dados institucionais de órgãos oficiais e contribuições doutrinárias contemporâneas no campo do Direito Tributário e da análise econômica da tributação.

A relevância do tema justifica-se não apenas pela atualidade legislativa da matéria, mas sobretudo pela necessidade de compreender como grandes reformas institucionais repercutem sobre agentes econômicos estruturalmente mais vulneráveis. Em um país no qual milhões de empreendimentos dependem de estabilidade normativa e ambiente regulatório funcional para subsistir, discutir os impactos da Reforma Tributária sobre as microempresas significa, em última análise, refletir sobre desenvolvimento, inclusão produtiva e justiça fiscal no Brasil contemporâneo.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Sistema Tributário Brasileiro e os Entraves Históricos às Microempresas

Complexidade estrutural da tributação brasileira

A compreensão do sistema tributário brasileiro exige, inicialmente, o reconhecimento de sua base constitucional, uma vez que a Constituição da República de 1988 não apenas autoriza a instituição de tributos, mas também estabelece limites ao poder de tributar, distribui competências entre os entes federativos e define princípios voltados à proteção do contribuinte e à promoção da justiça fiscal (Brasil, 1988). Nesse sentido, a ordem tributária nacional não se resume a um conjunto de normas arrecadatórias, mas integra uma estrutura jurídica mais ampla, vinculada aos objetivos fundamentais do Estado brasileiro e à própria organização federativa.

No modelo constitucional vigente, União, estados, Distrito Federal e municípios possuem competências tributárias próprias, repartidas de forma expressa pelo texto constitucional. Tal desenho busca preservar a autonomia política e financeira dos entes federados, permitindo que cada esfera de governo disponha de receitas necessárias ao desempenho de suas atribuições institucionais. Conforme observa Fagnani (2018), a conformação histórica da estrutura fiscal brasileira resulta de sucessivas disputas políticas e econômicas em torno da arrecadação pública, o que contribuiu para a consolidação de um arranjo complexo e marcado por permanentes tensões entre centralização e descentralização tributária.

Essa repartição de competências, embora relevante para o equilíbrio federativo, também favoreceu, ao longo do tempo, a coexistência de múltiplos tributos

incidentes sobre bases econômicas semelhantes, especialmente no campo do consumo e da circulação de bens e serviços. Antes da recente Reforma Tributária, o sistema brasileiro operava com tributos de natureza parcialmente sobreposta, como ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI, cada qual submetido a regras específicas, legislações próprias e regimes distintos.

Um sistema normativo que envolve diversos entes federados, leis, regulamentos e mecanismos institucionais gera uma elevada complexidade da estrutura tributária brasileira. O ordenamento jurídico-tributário nacional contempla um expressivo número de espécies tributárias, ultrapassando a marca de noventa tributos distintos, entre impostos, taxas e contribuições, o que o posiciona entre os sistemas fiscais mais complexos no cenário internacional (Rodrigues *et al.*, 2023, p. 24).

Para Paulsen (2024), a elevada complexidade do sistema tributário brasileiro, evidenciada pela multiplicidade de tributos e pela sobreposição normativa, contribui para a formação de um ambiente jurídico fragmentado, marcado por intensa litigiosidade e por expressivos custos de conformidade fiscal. Tais fatores afetam empresas de diferentes portes e comprometem a eficiência das atividades econômicas.

Além da repartição de competências, a Constituição Federal estrutura a tributação a partir de princípios fundamentais. Entre eles, destaca-se o princípio da legalidade tributária, segundo o qual nenhum tributo pode ser exigido ou majorado sem previsão legal. Trata-se de garantia essencial ao contribuinte e de mecanismo de contenção do arbítrio estatal. Soma-se a ele o princípio da anterioridade, que impede a cobrança imediata de novos tributos ou aumentos tributários em determinadas hipóteses, assegurando previsibilidade mínima às relações econômicas (Machado, 2023).

Igualmente relevantes são os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva. O primeiro veda tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente, enquanto o segundo orienta que a tributação observe, sempre que possível, a condição econômica do sujeito passivo. Em termos teóricos, tais diretrizes aproximam o sistema fiscal de ideais de justiça distributiva, pois indicam que contribuintes com maior capacidade econômica devem suportar carga tributária proporcionalmente mais elevada. Para Rodrigues (2025):

[...] a finalidade básica da tributação é a arrecadação que serve para aumentar a receita de uma nação. Quando uma nação é voltada para o estado de bem-estar social, a função arrecadatória se intensifica. Assim, é possível inferir que o sistema tributário transcende sua função fiscal, assumindo caráter instrumental na promoção da justiça social, especialmente por meio da redistribuição de riquezas. Nesse cenário, os investimentos estatais em projetos de capital voltados à redução da pobreza revelam-se essenciais não apenas como medida de equidade, mas como condição para o alcance da estabilidade econômica (Rodrigues, 2025, p. 16).

Entretanto, como observa Sabbag (2024), a experiência brasileira revela dificuldades históricas de concretização desses postulados, especialmente em razão da forte incidência de tributos indiretos sobre o consumo.

Nesse ponto, a literatura econômica e jurídica identifica traço regressivo relevante no sistema tributário nacional. Isso ocorre porque a tributação concentrada no consumo compromete parcela relativamente maior da renda das famílias de menor poder aquisitivo e, simultaneamente, repercute sobre empresas inseridas em mercados sensíveis a preço, como frequentemente ocorre com microempresas e pequenos negócios. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a concentração da arrecadação em tributos indiretos tende a ampliar desigualdades distributivas e reduzir a eficiência econômica em determinados setores produtivos (IPEA, 2023).

Outro fundamento constitucional de grande importância reside no tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. O artigo 170, inciso IX, e o artigo 179 da Constituição Federal reconhecem a necessidade de estímulo estatal a esse segmento, mediante simplificação administrativa, redução de encargos e adoção de regime jurídico diferenciado (Brasil, 1988). Trata-se de comando normativo que decorre do reconhecimento da função econômica e social exercida pelos pequenos empreendimentos na geração de emprego, renda e desenvolvimento regional. Posteriormente, tais diretrizes foram concretizadas, em especial, pela Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 2006).

Dados recentes do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas demonstram a centralidade desse segmento na economia nacional, especialmente na geração de empregos formais e no fortalecimento das economias locais (SEBRAE, 2024). Por essa razão, qualquer alteração estrutural no sistema tributário brasileiro repercute de maneira direta sobre a sustentabilidade econômica dessas organizações.

Dessa forma, os fundamentos constitucionais da tributação brasileira revelam um sistema construído sob a pretensão de conciliar arrecadação estatal, autonomia federativa, proteção ao contribuinte e promoção da justiça fiscal. Contudo, a distância entre o desenho normativo e a realidade prática tornou-se evidente ao longo das últimas décadas, sobretudo diante da complexidade burocrática, da litigiosidade elevada e da persistência de distorções distributivas. É justamente dessa tensão entre princípios constitucionais e funcionamento concreto do sistema que emergem as razões centrais para o debate contemporâneo acerca da Reforma Tributária e de seus reflexos sobre as microempresas no Brasil.

Complexidade normativa, burocracia fiscal e custos de conformidade

Entre os fatores historicamente mais criticados no sistema tributário brasileiro destaca-se a excessiva complexidade burocrática imposta aos contribuintes, especialmente no que se refere ao cumprimento de obrigações acessórias e à necessidade permanente de adequação normativa. Para além do recolhimento dos

tributos em si, empresas de diferentes portes passaram a conviver com um conjunto amplo de exigências formais, tais como declarações eletrônicas, escrituração fiscal e contábil, emissão de documentos específicos, acompanhamento de alterações legislativas e observância de procedimentos distintos conforme o ente federativo competente. Nesse cenário, a tributação deixou de representar apenas dever jurídico de natureza financeira, assumindo também a condição de relevante custo administrativo (Paulsen, 2024).

Antes da Reforma Tributária, a coexistência de tributos como ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins, submetidos a legislações próprias e regimes de apuração diversos, exigia das organizações elevado grau de atenção técnica e constante atualização operacional. Segundo Paulsen (2024), a complexidade do modelo brasileiro não se restringia à pluralidade de espécies tributárias, mas abrangia igualmente a multiplicidade de normas infralegais, regimes especiais e interpretações divergentes, circunstâncias que alimentavam litígios e ampliavam a insegurança jurídica.

Estudos recentes, como o de Santos *et al.* (2025), destacam que a alta complexidade normativa obriga as empresas a contratarem especialistas para garantir o recolhimento correto de tributos. Essa necessidade eleva os custos operacionais e aumenta os riscos de não conformidade legal perante o fisco.

Além disso, a burocracia excessiva gera atrasos procedimentais, dificulta a fiscalização e amplia as despesas administrativas. Esse cenário torna o ambiente empresarial mais oneroso, prejudicando diretamente a eficiência das atividades econômicas.

Os chamados custos de conformidade tributária correspondem, nesse contexto, ao conjunto de recursos financeiros, humanos e tecnológicos empregados para que o contribuinte atenda adequadamente às exigências do sistema fiscal. Tais custos abrangem honorários contábeis, consultorias jurídicas, aquisição de softwares de gestão, treinamento de pessoal, auditorias internas e tempo despendido na interpretação de normas frequentemente alteradas. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, sistemas tributários excessivamente complexos tendem a reduzir produtividade, desestimular investimentos e criar barreiras à formalização de novos negócios (OCDE, 2023).

Nas microempresas, os efeitos dessas exigências assumem maior gravidade. Diferentemente de grandes organizações, que normalmente dispõem de departamentos internos especializados, pequenos empreendimentos operam com capital restrito, quadro funcional reduzido e limitada capacidade de absorção de despesas indiretas.

Consequentemente, recursos que poderiam ser direcionados à expansão comercial, inovação ou geração de empregos acabam sendo consumidos por encargos burocráticos indispensáveis à regularidade fiscal. Para Santos *et al.* (2025 p. 6) “A elevada complexidade do sistema tributário motiva a contratação de especialistas para atuarem no recolhimento dos tributos, elevando os custos operacionais de adaptação, além de gerar o risco de não conformidade, devido às mudanças repentinas”.

Ainda que o Simples Nacional tenha representado importante mecanismo de simplificação para microempresas e empresas de pequeno porte, seus efeitos não foram suficientes para eliminar integralmente os entraves estruturais do sistema. Persistiram dificuldades relacionadas a enquadramentos legais, limites de faturamento, incidência de regimes específicos, substituição tributária e divergências interpretativas entre administrações fazendárias. Conforme apontado em estudo recente, mesmo empresas inseridas no regime simplificado continuavam sujeitas à insegurança jurídica e a limitações de planejamento tributário (Santos *et al.*, 2025).

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas destaca que a burocracia permanece entre os principais obstáculos ao crescimento e à sobrevivência empresarial, especialmente nos primeiros anos de atividade, fase em que a estrutura financeira do negócio se mostra mais vulnerável (SEBRAE, 2024). Em razão disso, a simplificação administrativa passou a figurar como demanda histórica do setor produtivo e como um dos principais fundamentos políticos e econômicos da recente Reforma Tributária.

Dessa forma, os custos burocráticos, as obrigações acessórias e os elevados custos de conformidade consolidaram-se como elementos centrais de pressão sobre a atividade empresarial brasileira. No caso das microempresas, tais fatores ultrapassaram a esfera meramente administrativa e passaram a influenciar diretamente a competitividade, a capacidade de investimento e a permanência no mercado, justificando a busca por um sistema tributário mais racional, previsível e funcional.

Microempresas e os Efeitos da Complexidade Tributária

As microempresas ocupam posição estratégica na economia brasileira, tanto pela expressiva participação no número de estabelecimentos formais quanto pela relevante contribuição na geração de empregos, circulação de renda e dinamização dos mercados locais (SEBRAE, 2024). Sua relevância é evidenciada na geração de postos de trabalho, sendo responsáveis, juntamente com pequenas empresas, por mais de 60% das vagas formais criadas no país em 2025 (SEBRAE, 2026).

Apesar dessa relevância social e econômica, trata-se também do segmento mais sensível aos efeitos negativos da complexidade tributária. Devido à sua reduzida capacidade financeira e estrutura administrativa limitada, pequenos empreendimentos possuem menor poder de absorção de custos indiretos e encargos burocráticos.

No Brasil, o tratamento jurídico diferenciado conferido às microempresas decorre do reconhecimento constitucional de sua importância econômica. A Constituição Federal prevê estímulo específico a esse segmento, diretriz posteriormente concretizada pela Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e regulamentou o Simples Nacional (Brasil, 2006). Ainda assim, a existência de regime favorecido não foi suficiente, por si só, para neutralizar integralmente os efeitos estruturais produzidos por um sistema tributário historicamente complexo e burocratizado.

Um dos impactos mais imediatos recai sobre o capital de giro. Microempresas normalmente operam com receitas de menor escala e dependem do fluxo financeiro cotidiano para aquisição de mercadorias, reposição de estoque, pagamento de fornecedores, despesas trabalhistas e manutenção das atividades essenciais. Nesse contexto, exigências acessórias onerosas, custos contábeis elevados, autuações inesperadas ou dificuldades no cumprimento fiscal comprometem recursos indispensáveis à continuidade do negócio. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas identifica a insuficiência de capital de giro como um dos fatores recorrentes de fragilidade empresarial entre pequenos empreendimentos (SEBRAE, 2024).

Outro efeito relevante relaciona-se à dificuldade de planejamento econômico e tributário. Toda atividade empresarial depende de previsibilidade mínima para definição de preços, contratação de pessoal, expansão comercial e realização de investimentos. Contudo, em ambiente regulatório marcado por frequentes alterações normativas, múltiplas interpretações administrativas e diversidade de regimes jurídicos, torna-se significativamente mais difícil projetar custos futuros e estabelecer estratégias de médio prazo. Para Sabbag (2024), a segurança jurídica constitui elemento indispensável ao funcionamento eficiente da atividade econômica, especialmente em contextos empresariais de maior vulnerabilidade.

Essa realidade se agrava porque muitos microempreendedores concentram simultaneamente funções gerenciais, operacionais e comerciais, sem contar com equipe técnica especializada. Assim, tempo e recursos que poderiam ser destinados ao crescimento do negócio são consumidos pela necessidade de acompanhar normas fiscais, resolver pendências burocráticas e manter a regularidade cadastral. Em empresas de pequeno porte, a sobrecarga administrativa frequentemente representa perda concreta de produtividade e redução da competitividade no mercado.

Adicionalmente, nota-se o estímulo indireto à informalidade como reflexo da onerosidade do sistema. Quando o custo de ingresso ou permanência na formalidade se mostra excessivamente elevado, parte dos agentes econômicos tende a desenvolver suas atividades sem plena observância das exigências legais.

Embora a informalidade possa parecer solução imediata para redução de despesas, seus efeitos estruturais são amplamente negativos, pois restringem acesso a crédito, dificultam contratação regular de trabalhadores, impedem participação em licitações e mantêm o empreendimento em condição permanente de instabilidade. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ressalta que sistemas tributários demasiadamente complexos tendem a ampliar barreiras à formalização econômica e ao empreendedorismo sustentável (OCDE, 2023).

A mortalidade empresarial constitui uma das manifestações mais severas desse conjunto de obstáculos. Estudos do SEBRAE demonstram que os primeiros anos de funcionamento concentram maiores índices de encerramento de pequenos negócios, especialmente quando há insuficiência de planejamento financeiro, dificuldade de acesso a crédito e incapacidade de suportar custos fixos elevados

(SEBRAE, 2024). Quando esses fatores se somam à burocracia tributária e à instabilidade normativa, a probabilidade de descontinuidade empresarial torna-se ainda mais elevada.

Importa destacar que a tributação não constitui a única variável responsável pelo fechamento precoce de empresas, uma vez que conjuntura econômica, consumo, gestão interna e acesso a financiamento também influenciam diretamente a sobrevivência dos negócios. Todavia, no caso das microempresas, onde as margens operacionais costumam ser estreitas, qualquer custo adicional ou exigência desproporcional tende a produzir efeitos mais intensos e imediatos.

Apesar dessas limitações, as microempresas permanecem essenciais para a estrutura econômica nacional. Além de ampliarem oportunidades de trabalho e fortalecerem economias locais, funcionam como importante mecanismo de mobilidade social e democratização do empreendedorismo. Por essa razão, políticas tributárias voltadas à simplificação normativa, previsibilidade regulatória e redução de custos indiretos produzem efeitos que ultrapassam o âmbito empresarial, alcançando dimensões sociais relevantes.

Dessa forma, a análise dos efeitos da complexidade tributária sobre as microempresas evidencia que o debate em torno da Reforma Tributária não se restringe à arrecadação estatal ou à técnica legislativa. Trata-se, igualmente, de discussão sobre permanência empresarial, formalização econômica, geração de empregos e fortalecimento de um segmento indispensável ao desenvolvimento brasileiro.

A Necessidade Histórica da Reforma Tributária no Brasil

A discussão em torno da Reforma Tributária no Brasil não constitui fenômeno recente, tampouco decorre exclusivamente de conjunturas políticas imediatas. Trata-se de demanda histórica vinculada às limitações estruturais do sistema fiscal brasileiro, amplamente reconhecidas por agentes econômicos, estudiosos do direito tributário e instituições públicas ao longo das últimas décadas. A persistência de elevada complexidade normativa, a sobreposição de competências tributárias, a cumulatividade em determinadas cadeias produtivas e os expressivos níveis de litigiosidade consolidaram ambiente considerado disfuncional sob a perspectiva arrecadatória e econômica.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos debates legislativos buscaram revisar o modelo tributário nacional, especialmente no campo da tributação sobre o consumo. Embora a ordem constitucional tenha fortalecido a autonomia financeira dos entes federativos e ampliado mecanismos de repartição de receitas, também preservou estrutura fragmentada composta por múltiplos tributos incidentes sobre bens e serviços. Com o passar do tempo, essa configuração revelou crescente dificuldade de coordenação entre União, estados e municípios, produzindo conflitos interpretativos e disputas arrecadatórias recorrentes (Brasil, 1988).

Entre as manifestações mais conhecidas desse problema destaca-se a chamada guerra fiscal, caracterizada pela concessão de incentivos tributários por unidades federativas como estratégia de atração de investimentos privados. Em muitos casos, a competição entre entes subnacionais gerou desequilíbrios concorrenciais, insegurança jurídica e questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal. Para Fagnani (2018), a disputa federativa em torno da arrecadação tornou-se um dos elementos centrais da complexidade tributária brasileira, dificultando soluções coordenadas de longo prazo.

Outro fator decisivo para o amadurecimento da pauta reformista reside na cumulatividade tributária e nos custos econômicos associados ao modelo anterior. A incidência de tributos em múltiplas etapas da cadeia produtiva, somada às restrições de creditamento em determinados regimes, elevava preços finais, reduzia eficiência alocativa e comprometia a competitividade de empresas brasileiras no mercado interno e externo. Conforme observa Varsano (2014), sistemas tributários excessivamente cumulativos tendem a distorcer decisões produtivas e prejudicar a neutralidade econômica desejável em matéria fiscal.

No caso das microempresas, tais disfunções assumiam contornos ainda mais sensíveis. Além da carga burocrática já examinada nos tópicos anteriores, pequenos negócios conviviam com ambiente de baixa previsibilidade, dificuldades de expansão formal e custos indiretos incompatíveis com sua estrutura financeira. A percepção de que o sistema tributário operava como obstáculo ao empreendedorismo e à geração de empregos contribuiu para ampliar apoio político e social a propostas de simplificação institucional.

A necessidade de reforma também foi impulsionada por mudanças no cenário econômico global. Em contexto marcado por integração produtiva, digitalização de mercados e crescente competição internacional, sistemas fiscais demasiadamente complexos passaram a ser percebidos como desvantagem estratégica. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico assinala que modelos tributários mais simples, transparentes e neutros tendem a favorecer investimentos, inovação e produtividade (OCDE, 2023).

No plano interno, entidades representativas do setor produtivo, órgãos técnicos e centros de pesquisa passaram a defender com maior intensidade a substituição de tributos sobre consumo por modelo mais racionalizado, inspirado em experiências internacionais de imposto sobre valor agregado. O objetivo central consistia em reduzir litigiosidade, simplificar obrigações acessórias, eliminar distorções cumulativas e melhorar o ambiente de negócios. Não se tratava apenas de aumentar arrecadação, mas de reorganizar a relação entre tributação e desenvolvimento econômico.

Esse processo culminou, após longos debates institucionais, na promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, considerada marco histórico da reorganização tributária brasileira. A reforma introduziu novos parâmetros constitucionais para a tributação do consumo, prevendo a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto

Seletivo, além de regras de transição e mecanismos de compensação federativa (Brasil, 2023).

Importa reconhecer, contudo, que a aprovação da reforma não encerra os desafios históricos que a motivaram. A efetividade das mudanças dependerá da regulamentação infraconstitucional, da coordenação entre entes federativos, da adaptação tecnológica das empresas e da capacidade institucional de reduzir burocracias preexistentes. Reformar a Constituição representa uma etapa decisiva, mas não suficiente, para transformar a experiência tributária cotidiana dos contribuintes.

Dessa forma, a necessidade histórica da Reforma Tributária no Brasil decorre da convergência entre fatores jurídicos, econômicos e federativos que, por longo período, evidenciaram a insuficiência do modelo anterior. A compreensão desse percurso é essencial para analisar, nos capítulos seguintes, de que maneira a nova

A REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E SUAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES

O Modelo de IVA Dual Instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023

A Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, representa uma das mais significativas transformações institucionais do sistema fiscal brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988. Após décadas de debates legislativos, tentativas frustradas de reorganização tributária e crescente consenso técnico acerca das disfunções do modelo anterior, a alteração constitucional inaugura novo paradigma para a tributação sobre o consumo no país. Seu propósito central consiste em simplificar a estrutura arrecadatória, reduzir distorções econômicas históricas e conferir maior racionalidade ao funcionamento do Sistema Tributário Nacional (Brasil, 2023).

O modelo precedente era marcado pela coexistência de múltiplos tributos incidentes sobre bens e serviços, notadamente ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins, cada qual submetido a bases de cálculo, competências, regimes de apuração e interpretações próprias. Essa fragmentação normativa contribuía para cumulatividade parcial, insegurança jurídica, elevados custos de conformidade e intensa litigiosidade entre contribuintes e administrações fazendárias. Nesse contexto, a reforma surge como resposta institucional à necessidade de modernização do ambiente tributário brasileiro.

Entre as principais alterações introduzidas destaca-se a criação de dois tributos sobre valor agregado: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios. Inspirado em modelos internacionais de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), o novo desenho busca substituir gradualmente

tributos anteriores por um sistema mais uniforme, transparente e baseado na não cumulatividade plena. Em termos econômicos, pretende-se que a tributação recaia de forma mais neutra sobre o consumo, reduzindo interferências artificiais nas decisões empresariais.

A CBS substituirá, em linhas gerais, contribuições federais incidentes sobre o consumo, enquanto o IBS assumirá o espaço anteriormente ocupado por tributos subnacionais como ICMS e ISS. A adoção de bases comuns, regras harmonizadas e gestão compartilhada procura superar conflitos históricos entre entes federativos, especialmente aqueles relacionados à guerra fiscal e à sobreposição normativa. Para Paulsen (2024), modelos tributários baseados em maior uniformidade normativa tendem a reduzir litigiosidade e ampliar previsibilidade para contribuintes.

Outra inovação relevante consiste na instituição do Imposto Seletivo, destinado à tributação de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Sua lógica extrafiscal diferencia-se da CBS e do IBS, pois não se orienta prioritariamente pela arrecadação ordinária, mas pelo desestímulo a determinadas condutas de consumo. Trata-se de mecanismo já observado em diversas experiências internacionais, especialmente na tributação de produtos como cigarros, bebidas alcoólicas e itens ambientalmente nocivos.

A reforma também incorpora o princípio da tributação no destino, segundo o qual a arrecadação tende a beneficiar o local de consumo final, e não necessariamente o de origem da produção. Essa mudança possui relevante impacto federativo, pois busca reduzir incentivos artificiais à concessão de benefícios fiscais por entes subnacionais e reorganizar a distribuição das receitas públicas em bases mais aderentes à dinâmica econômica contemporânea.

No campo operacional, a Emenda Constitucional nº 132/2023 prevê período de transição gradual, justamente para evitar rupturas abruptas no funcionamento econômico e permitir adaptação de governos, empresas e sistemas tecnológicos. Durante essa fase, coexistirão temporariamente tributos antigos e novos mecanismos de arrecadação, exigindo elevada coordenação institucional. A transição revela que reformas estruturais de grande porte dependem não apenas de alteração normativa, mas de capacidade administrativa para implementação eficiente.

No que se refere às microempresas e empresas de pequeno porte, a reforma preserva constitucionalmente o tratamento favorecido já assegurado pela Lei Complementar nº 123/2006. O Simples Nacional permanece como regime diferenciado, embora novas discussões surjam quanto à forma de aproveitamento de créditos tributários, competitividade entre empresas optantes e integração com o sistema do IBS e da CBS. Assim, ainda que mantida a proteção normativa, os efeitos concretos sobre pequenos negócios dependerão de regulamentação complementar e da operacionalização prática do novo modelo.

Importa registrar que a aprovação da Emenda Constitucional não esgota o processo reformista. Diversos aspectos centrais dependem de legislação infraconstitucional, definição de alíquotas, estruturação de órgãos gestores, sistemas eletrônicos de arrecadação e mecanismos de compensação federativa. Em outras

palavras, a reforma constitucional estabelece as bases do novo sistema, mas sua efetividade será determinada pelo modo como essas bases serão implementadas nos anos subsequentes.

Nesta toada, a Reforma Tributária brasileira representa uma tentativa histórica de superação de problemas estruturais acumulados ao longo de décadas. Ao substituir tributos fragmentados por um modelo mais integrado, ao ampliar a racionalidade arrecadatória e ao buscar maior neutralidade econômica, inaugura-se um novo cenário jurídico e fiscal. Resta examinar, contudo, em que medida tais mudanças se converterão em benefícios concretos para as microempresas, tema central do capítulo seguinte.

O Simples Nacional no Contexto da Reforma Tributária

A preservação do tratamento tributário favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte figurou entre os temas centrais do debate que resultou na Emenda Constitucional nº 132/2023. Tal preocupação não decorre de mera opção política contingencial, mas do reconhecimento de que os pequenos negócios desempenham função estratégica na estrutura econômica brasileira, seja pela capilaridade territorial de suas atividades, seja pela relevante participação na geração de empregos, renda e dinamização dos mercados locais. Nesse sentido, qualquer reforma estrutural do sistema tributário nacional necessariamente repercute sobre esse segmento, exigindo compatibilização entre simplificação fiscal e proteção ao empreendedorismo de menor porte.

O fundamento jurídico desse tratamento diferenciado encontra-se na Constituição Federal de 1988, que determina a concessão de regime favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive mediante simplificação de obrigações administrativas, tributárias e creditícias. Em cumprimento a esse mandamento constitucional, a Lei Complementar nº 123/2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, consolidando o Simples Nacional como regime unificado de arrecadação e de racionalização burocrática.

Desde sua criação, o Simples Nacional passa a ocupar posição relevante na política pública de formalização econômica. Ao reduzir barreiras de entrada e custos de conformidade, o regime contribui para a inserção de milhares de empreendedores na economia formal, especialmente em setores de comércio e serviços. Estudos recentes indicam que a simplificação tributária possui impacto direto sobre a sobrevivência empresarial e sobre a capacidade de expansão de negócios de menor porte, particularmente em ambientes marcados por elevada complexidade regulatória (SEBRAE, 2024).

A importância desse regime torna-se ainda mais evidente quando se observa a realidade histórica da tributação brasileira. Conforme Orair e Gobetti (2018), a estrutura fiscal nacional consolidou-se sob forte fragmentação normativa, multiplicidade de tributos e elevada complexidade operacional, cenário que afeta de forma desproporcional empresas com menor capacidade financeira e administrativa. Enquanto grandes corporações conseguem internalizar departamentos contábeis

especializados, pequenos empreendedores frequentemente suportam custos relativamente mais elevados para cumprir exigências fiscais básicas.

Nesse contexto, a Reforma Tributária de 2023 preserva formalmente o Simples Nacional, ainda que o insira em novo ambiente institucional marcado pela criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A manutenção do regime diferenciado representa decisão coerente com a necessidade de proteção econômica das microempresas. Todavia, sua continuidade normativa não elimina dúvidas relevantes quanto à operacionalização prática no novo modelo tributário.

Uma das questões centrais refere-se à convivência entre a lógica simplificada do Simples Nacional e a sistemática não cumulativa própria do IVA dual brasileiro. O IBS e a CBS foram concebidos com base em mecanismos amplos de creditamento, incidência no destino e neutralidade econômica. Segundo o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF, 2019), a eficiência de um imposto sobre valor agregado depende, em grande medida, da fluidez dos créditos tributários ao longo das cadeias produtivas. Surge, portanto, o desafio de compatibilizar esse desenho técnico com um regime simplificado historicamente estruturado por recolhimento unificado.

Em cadeias empresariais integradas, a possibilidade de aproveitamento de créditos influencia decisões econômicas relevantes, inclusive a escolha de fornecedores. Caso operações realizadas por empresas optantes do Simples Nacional ofereçam menor capacidade de creditamento aos adquirentes, pode surgir desvantagem competitiva indireta para pequenos negócios inseridos em mercados mais sofisticados. Conforme observam Oliveira, Gomes e Cavalcante (2023), sistemas tributários mal calibrados produzem distorções alocativas que afetam produtividade, investimento e eficiência econômica.

Ao mesmo tempo, a eventual criação de mecanismos híbridos, permitindo recolhimento parcial fora do Simples Nacional, embora possa ampliar competitividade em determinados setores, também tende a introduzir nova complexidade operacional. Pequenas empresas, em regra, não dispõem de estrutura técnica suficiente para simular regimes alternativos, mensurar impactos fiscais futuros e administrar dupla sistemática arrecadatória. O que se apresenta como liberdade de escolha normativa pode converter-se, na prática, em custo decisório adicional.

Outro aspecto sensível envolve a transição entre regimes tributários conforme o crescimento empresarial. A literatura econômica demonstra que saltos abruptos de carga tributária e aumento repentino de burocracia funcionam como desestímulo à expansão formal dos negócios. Em economias emergentes, esse fenômeno contribui para manutenção de empresas artificialmente pequenas ou parcialmente informais. Por isso, a interação entre Simples Nacional, IBS e CBS exigirá modelagem normativa cuidadosa, capaz de estimular crescimento sem penalizar o empreendedor bem-sucedido.

Apesar desses desafios, a reforma também apresenta oportunidades concretas ao segmento. Caso a implementação do novo sistema efetivamente reduza litígios, simplifique obrigações acessórias e amplie previsibilidade regulatória,

microempresas poderão usufruir ambiente econômico menos oneroso. A OCDE (2023) destaca que sistemas tributários mais simples e transparentes tendem a favorecer produtividade, formalização e investimentos, sobretudo em países marcados por elevado custo regulatório.

Além disso, a digitalização de procedimentos e a unificação progressiva de rotinas fiscais podem reduzir despesas indiretas historicamente suportadas pelos pequenos negócios, como tempo dedicado ao preenchimento de declarações, inconsistências cadastrais e multiplicidade de exigências entre diferentes entes federativos. Dados do Banco Mundial (2021) demonstram que o Brasil permaneceu entre os países com maior tempo médio despendido pelas empresas no cumprimento de obrigações tributárias, o que reforça a urgência de simplificação efetiva.

Dessa forma, o Simples Nacional permanece como peça central no contexto da Reforma Tributária brasileira. Entretanto, sua preservação formal não basta para assegurar proteção material às microempresas. O êxito do novo arranjo dependerá da capacidade legislativa e administrativa de compatibilizar simplicidade, neutralidade econômica e competitividade empresarial. Em última análise, a reforma será bem-sucedida para os pequenos negócios não apenas se mantiver o nome do regime diferenciado, mas se garantir condições reais para que empreender no Brasil deixe de significar enfrentar obstáculos tributários desproporcionais.

Benefícios Esperados da Reforma Tributária para as Microempresas

A Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma das mais profundas alterações no sistema fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo. A substituição de tributos como PIS, Cofins, ICMS, ISS e parcialmente o IPI por um modelo dual de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), busca promover simplificação, neutralidade econômica e maior eficiência arrecadatória (Brasil, 2023). Tal reestruturação, entretanto, suscita relevantes debates quanto aos impactos sobre as micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional.

Conforme destaca Viana (2024), o Simples Nacional constitui importante instrumento de concretização do princípio constitucional do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto nos artigos 170, IX, e 179 da Constituição Federal. Mais do que um regime simplificado de arrecadação, trata-se de política pública voltada à redução de desigualdades econômicas, ao estímulo ao empreendedorismo e à geração de empregos. Nesse sentido, qualquer modificação estrutural no sistema tributário deve observar a preservação dessa função constitucional estratégica.

Os estudos recentes indicam que, embora o Simples Nacional seja formalmente mantido após a reforma, seus optantes poderão enfrentar impactos indiretos relevantes. Santos, Silva e Laranja (2025) observam que a nova sistemática poderá comprometer a competitividade de pequenos negócios, sobretudo daqueles

inseridos em cadeias produtivas nas quais o aproveitamento de créditos tributários se torna fator decisivo de mercado. Isso ocorre porque empresas adquirentes tendem a preferir fornecedores inseridos no regime regular de IVA, capazes de transferir créditos integrais, em detrimento de empresas optantes pelo Simples Nacional.

Na mesma direção, Ferreira (2021) sugere que a limitação histórica no aproveitamento de créditos tributários por empresas enquadradas no Simples Nacional gera distorções concorrenciais, especialmente nos setores industrial e comercial. Com a implantação do novo modelo IVA, essa problemática tende a ganhar maior relevância, uma vez que a lógica da não cumulatividade plena se torna elemento central da reforma.

Almeida (2025), ao analisar os impactos econômicos da nova sistemática, ressalta que as micro e pequenas empresas poderão experimentar aumento do custo de conformidade tributária, exigindo maior planejamento contábil, reorganização fiscal e constante simulação de cenários. Para negócios de menor porte, que frequentemente operam com estrutura administrativa reduzida, tais exigências podem representar obstáculo adicional à permanência competitiva no mercado.

Segundo Muniz Filho (2024), a adoção do IVA aproxima o Brasil de modelos internacionais de tributação do consumo, alinhando o país a práticas observadas em economias desenvolvidas. Contudo, o autor pondera que experiências comparadas demonstram a necessidade de regimes compensatórios sólidos para pequenas empresas, a fim de evitar que a simplificação macroeconômica produza complexidade microeconômica para os agentes menos estruturados.

Por outro lado, o Senado Federal destaca que a transição gradual entre 2026 e 2033 busca justamente minimizar rupturas abruptas, permitindo adaptação progressiva de contribuintes e administrações públicas (Brasil, 2025). Ainda assim, a efetividade desse período dependerá da regulamentação infraconstitucional e da capacidade estatal de oferecer segurança jurídica e mecanismos operacionais acessíveis aos pequenos empreendedores.

Dessa maneira, conclui-se que a Reforma Tributária possui potencial modernizador significativo, mas seus efeitos sobre o Simples Nacional exigem acompanhamento rigoroso. A preservação material do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas não pode limitar-se à manutenção formal do regime, devendo assegurar competitividade, simplicidade operacional e viabilidade econômica. Caso contrário, corre-se o risco de enfraquecer um dos setores mais relevantes para geração de emprego, renda e dinamização da economia nacional.

IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NAS MICROEMPRESAS

A análise dos efeitos da Reforma Tributária sobre as microempresas exige compreender que alterações fiscais dessa magnitude não se limitam à substituição formal de tributos ou à reorganização técnica da arrecadação estatal. Em realidade, trata-se de mudança capaz de repercutir diretamente sobre a dinâmica financeira

dos negócios, sobre a previsibilidade jurídica das relações empresariais e sobre a própria capacidade competitiva dos pequenos empreendimentos no mercado.

Em razão da reduzida margem de capitalização, da menor estrutura administrativa e da elevada sensibilidade às oscilações econômicas, as microempresas tendem a perceber de forma mais intensa tanto os benefícios quanto os riscos decorrentes da nova configuração tributária.

Sob a perspectiva econômica, um dos impactos potencialmente mais relevantes encontra-se na prometida simplificação do sistema de tributação sobre o consumo. A substituição gradual de múltiplos tributos por modelo mais uniforme, racionalizado e integrado tende a reduzir custos indiretos historicamente suportados pelos pequenos negócios, especialmente aqueles relacionados à contabilidade, ao cumprimento de obrigações acessórias e ao acompanhamento permanente de mudanças legislativas.

Conforme assinala Almeida (2025), a complexidade tributária brasileira sempre representou fator expressivo de pressão financeira para empresas de menor porte, justamente porque essas organizações operam com estruturas reduzidas e menor capacidade técnica de absorver exigências burocráticas sucessivas.

Outro aspecto economicamente relevante reside no aumento da previsibilidade do ambiente empresarial. Para microempresas, previsibilidade não constitui conceito abstrato, mas condição concreta para formação adequada de preços, organização de estoques, contratação de trabalhadores, negociação com fornecedores e planejamento de expansão.

Em sistemas marcados por frequentes alterações normativas, interpretações divergentes e elevada insegurança operacional, o pequeno empreendedor passa a decidir sob permanente incerteza, o que compromete diretamente seu fluxo de caixa e limita perspectivas de crescimento sustentável.

Não obstante esses possíveis avanços, os efeitos positivos da reforma não se distribuem automaticamente entre todos os agentes econômicos. Santos *et al.* (2025) observam que a nova lógica de creditamento tributário pode produzir dificuldades concorrenciais para empresas optantes pelo Simples Nacional, especialmente em mercados nos quais clientes empresariais valorizem fornecedores aptos a transferir créditos integrais. Nesses casos, pequenos negócios poderão experimentar perda relativa de atratividade comercial, ainda que permaneçam formalmente inseridos em regime diferenciado. A proteção jurídica nominal, portanto, não elimina necessariamente os impactos econômicos concretos da nova sistemática.

No campo jurídico, a reforma apresenta potencial significativo de redução da litigiosidade estrutural que marcou o sistema anterior por décadas. A multiplicidade de tributos sobre consumo, a fragmentação de competências entre entes federativos e a divergência constante de interpretações normativas contribuíram para um ambiente de intensa judicialização. A unificação progressiva de bases tributárias, associada à racionalização das competências e à padronização de regras gerais, tende a reduzir parte desses conflitos. Para microempresas, esse efeito assume especial relevância, pois litígios tributários geralmente exigem custos advocatícios e administrativos incompatíveis com estruturas empresariais reduzidas.

Todavia, no período inicial de implementação, a insegurança jurídica pode inclusive se intensificar temporariamente. Reformas dessa dimensão dependem de legislação complementar, regulamentações administrativas, ajustes tecnológicos e posterior consolidação jurisprudencial. Enquanto tais elementos não se estabilizam, surgem dúvidas operacionais acerca de alíquotas efetivas, regimes de creditamento, obrigações acessórias e enquadramento de atividades específicas.

Viana (2024) destaca que a proteção constitucional conferida às microempresas somente se concretiza plenamente quando acompanhada de instrumentos normativos claros, inteligíveis e materialmente acessíveis aos contribuintes.

Também merece atenção o impacto sobre a formalização econômica. Caso a reforma consiga reduzir custos de permanência na legalidade e simplificar rotinas administrativas, poderá estimular novos empreendedores a ingressar no mercado formal, ampliando a arrecadação e proteção jurídica das atividades econômicas. Em sentido inverso, se a fase de transição se revelar excessivamente onerosa ou tecnicamente complexa, parte dos pequenos agentes econômicos poderá manter-se à margem da formalização ou operar em níveis precários de regularidade fiscal.

Ademais, um efeito importante relaciona-se à competitividade regional e setorial. Microempresas atuam predominantemente em mercados locais e dependem da circulação econômica imediata de bairros, municípios e pequenas cadeias produtivas. Mudanças na tributação do consumo influenciam preços finais, comportamento do consumidor, custos logísticos e capacidade de sobrevivência de negócios territorialmente vulneráveis. Por essa razão, os impactos da reforma não ocorrerão de maneira homogênea, variando conforme setor econômico, localização geográfica, perfil empresarial e grau de inserção competitiva de cada empreendimento.

Assim, a Reforma Tributária possui potencial para produzir avanços econômicos e jurídicos relevantes às microempresas, sobretudo por meio da simplificação sistêmica, da ampliação da previsibilidade e da possível redução de conflitos fiscais. Entretanto, também impõe riscos concretos relacionados à transição normativa, à competitividade mercadológica e à capacidade de adaptação operacional dos pequenos negócios. O êxito do novo modelo dependerá, em última análise, da capacidade estatal de converter promessas constitucionais em resultados efetivamente percebidos pelo empreendedor em sua rotina empresarial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou os impactos econômicos e jurídicos da Reforma Tributária brasileira sobre as microempresas, tomando como referência a Emenda Constitucional nº 132/2023 e as transformações estruturais por ela introduzidas no sistema nacional de tributação sobre o consumo. Partiu-se do reconhecimento de que os pequenos negócios ocupam posição estratégica na economia brasileira, seja pela expressiva participação no número de estabelecimentos formais, seja pela

contribuição relevante à geração de empregos, circulação de renda e dinamização dos mercados locais. Por essa razão, qualquer alteração significativa no modelo tributário nacional inevitavelmente repercuta sobre esse segmento.

Ao longo do estudo, demonstrou-se que o sistema tributário anterior era marcado por elevada complexidade normativa, multiplicidade de tributos, sobreposição de competências administrativas e excessivos custos de conformidade. Tais características produziam efeitos especialmente gravosos para microempresas, que historicamente operam com menor capacidade financeira, reduzida estrutura técnica e limitada margem para absorção de despesas burocráticas. Nesse contexto, a necessidade de reforma não se justificava apenas por razões arrecadatórias ou macroeconômicas, mas também pela urgência de construir ambiente institucional mais racional e acessível aos pequenos empreendedores.

Verificou-se que a criação do IBS e da CBS, inspirada em modelos contemporâneos de tributação sobre valor agregado, apresenta potencial para simplificar a incidência sobre o consumo, reduzir distorções históricas e ampliar previsibilidade jurídica. Caso adequadamente regulamentado, o novo sistema poderá favorecer a diminuição de custos administrativos, melhor planejamento empresarial e maior segurança nas relações entre contribuinte e Estado. Para as microempresas, tais avanços possuem relevância concreta, pois tempo, capital e energia despendidos com burocracia frequentemente representam recursos retirados da atividade produtiva principal.

Entretanto, a pesquisa também evidenciou que os benefícios projetados não se materializam automaticamente. A transição entre regimes tributários, a necessidade de regulamentação infraconstitucional, a adaptação tecnológica e a nova lógica de creditamento fiscal podem gerar desafios relevantes aos pequenos negócios. Em especial, observou-se que empresas optantes pelo Simples Nacional poderão enfrentar tensões concorrenciais em determinados mercados, sobretudo se a sistemática de créditos favorecer relações comerciais com contribuintes inseridos no regime regular.

Nesse sentido, conclui-se que a manutenção formal do tratamento favorecido às microempresas, embora juridicamente importante, não basta por si só. A efetividade constitucional desse regime dependerá da construção de regras complementares capazes de assegurar competitividade real, simplicidade operacional e custos proporcionais à capacidade econômica do segmento. Em outras palavras, preservar o nome do Simples Nacional sem preservar sua funcionalidade prática significaria enfraquecer importante instrumento de inclusão produtiva.

Também se constatou que os impactos da reforma tendem a variar conforme setor econômico, a localização geográfica e o grau de inserção mercadológica das empresas. Microempreendimentos vinculados a cadeias produtivas complexas poderão experimentar efeitos distintos daqueles voltados ao consumo local imediato. Tal constatação reforça a necessidade de acompanhamento empírico contínuo nos primeiros anos de implementação do novo sistema tributário.

Dessa forma, conclui-se que a Reforma Tributária representa oportunidade histórica de modernização institucional do Estado brasileiro, mas seu êxito perante as microempresas dependerá menos do texto constitucional e mais da qualidade técnica da regulamentação futura. Se conduzida com sensibilidade econômica e compromisso federativo, poderá reduzir entraves históricos ao empreendedorismo de pequeno porte. Caso contrário, corre-se o risco de substituir antigas complexidades por novos obstáculos.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras acompanhem empiricamente os efeitos concretos da reforma sobre mortalidade empresarial, formalização econômica, geração de empregos e competitividade das microempresas nos primeiros anos de vigência do novo modelo, de modo a avaliar se as promessas normativas se converterão, de fato, em melhorias percebidas no cotidiano empresarial brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rosileide Helena de Oliveira de. **Reforma tributária brasileira e seus impactos na carga tributária das micro e pequenas empresas**. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2025.
- ALVES, Mariana *et al.* **Micro e pequenas empresas e desenvolvimento regional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2024.
- BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies**. Washington, DC: World Bank, 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.
- CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCiF). **Reforma do consumo: propostas para modernização do sistema tributário brasileiro**. São Paulo: CCiF, 2019.
- FAGNANI, Eduardo. **Reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.
- FERREIRA, Hugo dos Santos. As micro e pequenas empresas, o Simples Nacional e o problema dos créditos de ICMS. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 7, n. 1, p. 157-178, 2021.
- FORBES BRASIL. Reforma tributária se aproxima e empresas enfrentam desafios para se adaptar. **Forbes Brasil**, 16 set. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br>. Acesso em: 10 abr. 2026.

GUIMARÃES, Paulo; CARVALHO, Ricardo; PAIXÃO, Marcelo. **Micro e pequenas empresas: critérios de classificação e políticas públicas comparadas**. Brasília: Ipea, 2018.

MENDES, Roberto; CARVALHO, Luiz. **Pequenas empresas, mercado de trabalho e descentralização produtiva**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023.

MUNIZ FILHO, Cleber José Pontes. Alguns comentários à Emenda Constitucional nº 132/2023: o futuro da tributação sobre o consumo no Brasil e a experiência do IVA na Alemanha. **Revista de Direito Tributário OAB/CE**, v. 3, n. 1, jan./abr. 2024.

OCDE. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**. Tax policy reforms 2023: OECD and selected partner economies. Paris: OECD Publishing, 2023.

OCDE. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**. Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected Partner Economies. Paris: OECD Publishing, 2023.

OLIVEIRA, João Maria de; GOMES, Victor; CAVALCANTE, Eric Jardim. **Tributação, produtividade e ambiente de negócios no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate**. Brasília: Ipea, 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

RODRIGUES, Felipe. **Tributação, justiça fiscal e desenvolvimento econômico no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2025.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

SANTOS, Ricardo; MELO, André; LARANJA, Tiago. Reforma tributária e seus impactos nas micro e pequenas empresas brasileiras. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 23, n. 10, p. 1-20, 2025.

SEBRAE. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas**. Panorama dos pequenos negócios no Brasil 2024. Brasília, DF: Sebrae, 2024.

SEBRAE. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas**. Panorama dos pequenos negócios no Brasil 2026. Brasília, DF: Sebrae, 2026.

VARSAÑO, Ricardo. **Tributação sobre consumo e eficiência econômica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014.

VIANA, Hudson Andrade. **O Simples Nacional e o princípio do tratamento favorecido na Constituição Econômica do Brasil: uma análise à luz da reforma tributária de 2023**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.