

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

---

**UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO SIMPLES  
NACIONAL SEGUNDO A TEORIA ECONÔMICA DOS  
CONTRATOS**

**IARA ANTUNES VIANNA**

Brasília-DF, 2025

**IARA ANTUNES VIANNA**

**UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO SIMPLES NACIONAL SEGUNDO A TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Brasília-DF 2025

**IARA ANTUNES VIANNA**

**UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO SIMPLES NACIONAL SEGUNDO A TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 23 / 06 / 2025

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha - Orientador

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

---

Profa. Dra. Cristiane Coelho

---

V617a Vianna, Iara Antunes  
Uma análise do benefício tributário simples nacional segundo a teoria econômica dos contratos/ Iara Antunes Vianna. – Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

70 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Economia, Brasília, 2025.  
Orientador: Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha.

1. Teoria econômica dos contratos. 2. Gastos tributários. 3. Regime de tributação simplificada. I. Título.

CDD 330

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



**DEDICATÓRIA**

A meus pais e a Helena



## AGRADECIMENTOS

Essa dissertação de mestrado não se materializaria sem o apoio e incentivo do meu orientador, professor Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha, que não apenas me ajudou na escolha e delimitação do tema estudado, como indicou leituras, emprestou livros, estabeleceu metas e prazos, mostrando-se sempre atencioso, disponível e comprometido com seu papel de orientador.

Agradeço também aos membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Fernando Meneguín e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristiane Coelho, pelas observações e sugestões pertinentes, que me ajudaram a dar um direcionamento ao estudo, além da disponibilidade para participar da avaliação deste trabalho.

Sou grata aos professores e colegas do curso de Mestrado em Economia do IDP, pelas ricas discussões e reflexões delas decorrentes.

À PGFN minha gratidão por ser o ambiente que fez despertar em mim o interesse pela tributação como instrumento de promoção de justiça social, além de me dar condições materiais para a realização desse mestrado, inclusive com a concessão de licença capacitação.

Finalmente, a meu marido Gustavo, pelo apoio e paciência, sempre.

## RESUMO

O presente estudo se propõe a avaliar o SIMPLES Nacional, que é o regime de tributação simplificada para micro e pequenas empresas (MPE) no Brasil. O custo fiscal significativo do programa, estimado em R\$ 136,2 bilhões para 2026, motiva a análise de sua eficácia em alcançar objetivos como formalização, geração de empregos, redução da informalidade e estímulo à inovação. Com base na Teoria Econômica dos Contratos, o estudo identifica falhas de desenho, como incentivos desalinhados e assimetrias de informação. Propõe-se recomendações para melhorar essa política pública, visando a aumentar sua eficiência e alinhamento aos objetivos fiscais e econômicos. O estudo contribui para o debate sobre gastos tributários, destacando a importância de políticas públicas bem estruturadas para as MPE no Brasil.

**Palavras-chave:** SIMPLES Nacional; gastos tributários; eficiência econômica; micro e pequenas empresas; Teoria Econômica dos Contratos.

## ABSTRACT

This study investigates the inefficiencies of SIMPLES Nacional, which is Brazil's simplified tax regime for micro and small enterprises (MSE), focusing on its economic efficiency. The program's significant fiscal cost, estimated at BRL 136,2 billion for 2026, drives the analysis of its effectiveness in achieving goals such as formalization, job creation, reducing informality, and fostering innovation. Grounded in Contract Theory, the study identifies design flaws, such as misaligned incentives and information asymmetries. The research proposes recommendations to enhance the program's efficiency and alignment with fiscal and economic goals. This work contributes to the debate on tax expenditures, emphasizing the importance of well-structured public policies for MSE in Brazil.

**Keywords:** SIMPLES Nacional; tax expenditures; economic efficiency; micro and small enterprises; Contract Theory.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>ALC</b>	América Latina e Caribe
<b>CBS</b>	Contribuição sobre Bens e Serviços
<b>CIAT</b>	Centro Interamericano de Administrações Tributárias
<b>CMAP</b>	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
<b>COFINS</b>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
<b>CPP</b>	Contribuição Patronal Previdenciária
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
<b>DGT</b>	Demonstrativo de Gastos Tributários
<b>EPP</b>	Empresa de pequeno porte
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IBS</b>	Imposto sobre Bens e Serviços
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
<b>IDP</b>	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IRPJ</b>	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
<b>ISS</b>	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
<b>ME</b>	Microempresa
<b>MEPE</b>	Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
<b>MEI</b>	Microempreendedor Individual
<b>MF</b>	Ministérios da Fazenda
<b>MPE</b>	Micro e pequenas empresas
<b>MPO</b>	Ministério do Planejamento e Orçamento
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>P&amp;D</b>	Pesquisa e desenvolvimento



<b>PLDO</b>	<b>Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentária</b>
<b>PIS/PASEP</b>	<b>Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público</b>
<b>PTF</b>	<b>Produtividade total dos fatores</b>
<b>RFB</b>	<b>Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil</b>
<b>TCU</b>	<b>Tribunal de Contas da União</b>
<b>UE</b>	<b>União Europeia</b>



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Desigualdade da Tributação

.....**37**



## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Dados Relativos ao Simples Nacional (R\$ Milhões)

.....**33**



# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO ..... 16

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO ..... 22

- 2.1. BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE A ESCOLHA DA TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS PARA ANÁLISE DO SIMPLES NACIONAL..... 22
- 2.2. SIMPLES NACIONAL COMO UM GASTO TRIBUTÁRIO..... 24
- 2.3 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SIMPLES NACIONAL COM BASE NA REVISÃO DE LITERATURA..... 30

## 3. METODOLOGIA ..... 40

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ..... 43

- 4.1. ANÁLISE EX ANTE DO SIMPLES NACIONAL..... 43
  - 4.1.1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA OU DA SITUAÇÃO QUE DEMANDA PROVIDÊNCIAS..... 43
    - 4.1.1.A. QUAL PROBLEMA OU NECESSIDADE A PROPOSTA VISA SOLUCIONAR? ..... 43
    - 4.1.1.B. QUAIS AS CAUSAS QUE ACARRETAM O PROBLEMA?..... 44
    - 4.1.1.C. QUAIS SÃO AS EVIDÊNCIAS DA EXISTÊNCIA DO PROBLEMA NA REALIDADE BRASILEIRA? ..... 45
    - 4.1.1.D. APRESENTAR, SE CABÍVEL, A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DO PROBLEMA. .... 46
    - 4.1.1.E. QUAIS AS RAZÕES PARA QUE O GOVERNO FEDERAL INTERVENHA NO PROBLEMA?..... 46
    - 4.1.1.F. APRESENTAR BREVE LEVANTAMENTO DE POLÍTICAS ANTERIORMENTE ADOTADAS PARA COMBATER O MESMO PROBLEMA E AS RAZÕES PELAS QUAIS FORAM DESCONTINUADAS. .... 47
  - 4.1.2. IDENTIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS, DAS AÇÕES E DOS RESULTADOS ESPERADOS ..... 48
    - 4.1.2.A. QUAL O OBJETIVO DA PROPOSTA?..... 48
    - 4.1.2.B. QUAIS SÃO OS RESULTADOS E OS IMPACTOS ESPERADOS PARA A SOCIEDADE? ..... 49
    - 4.1.2.C. QUAIS SÃO AS AÇÕES A SEREM IMPLANTADAS? ..... 49
  - 4.1.3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO ..... 50
    - 4.1.3.A. APRESENTAR ANÁLISE DOS CUSTOS DA PROPOSTA PARA OS ENTES PÚBLICOS E OS PARTICULARES AFETADOS. .... 50

# SUMÁRIO

4.1.3.B. SE A PROPOSTA IMPLICAR AUMENTO DE DESPESAS OU RENÚNCIA DE RECEITAS:.....	50
4.1.3.C. APRESENTAR DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA:.....	50
4.1.3.D. QUAIS SÃO OS POTENCIAIS RISCOS FISCAIS DA PROPOSTA? ....	50
4.1.4. ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE.....	50
4.1.4.A. O CONJUNTO DE CIDADÃOS APOIA A POLÍTICA PROPOSTA?....	50
4.1.4.B. QUAIS SÃO AS RAZÕES OU AS EVIDÊNCIAS DE QUE HÁ ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS?.....	51
4.1.4.C. COMO OS ENVOLVIDOS PARTICIPAM OU SE MANIFESTAM NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA?.....	51
4.1.4.D A POLÍTICA PROPOSTA É UMA PRIORIDADE DAS LIDERANÇAS POLÍTICAS? .....	51
4.1.4.E. QUAIS SERIAM AS POSSÍVEIS OPOSIÇÕES ATIVAS PARA A EXECUÇÃO DESSA POLÍTICA? .....	51
4.1.5. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE .....	52
4.1.5.A. A POLÍTICA PÚBLICA PODERIA SER IMPLEMENTADA A PARTIR DE PROJETO-PILOTO? .....	52
4.1.5.B. COMO SERÁ REALIZADO O MONITORAMENTO E QUAIS SERÃO OS INDICADORES? .....	52
4.1.5.C. POSTERIORMENTE, COMO SERÁ REALIZADA A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA?.....	52
4.1.5.D. COMO SE DARÁ A TRANSPARÊNCIA E A PUBLICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES? .....	52
4.1.5.E. QUAIS SERÃO OS MECANISMOS DE CONTROLE A SEREM ADOTADOS?.....	52
4.2. PROPOSTA DE REDESENHO INSTITUCIONAL DO SIMPLES NACIONAL COM BASE NA TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS .....	53

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>58</b>
--------------------------------------	-----------

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>
-------------------------	-----------

<b>APÊNDICES.....</b>	<b>66</b>
-----------------------	-----------



## 1

## INTRODUÇÃO

O tema gastos tributários está no centro das discussões atuais sobre Finanças Públicas não apenas no Brasil, mas no mundo. Uma simples pesquisa na *internet* sobre o assunto tem como resultado inúmeras matérias em veículos de informação ou artigos em revistas especializadas em diversas línguas. É possível encontrar inúmeros relatórios e documentos sobre os gastos tributários nas páginas oficiais de órgãos governamentais como o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o Tribunal de Contas da União (TCU), bem como de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) e a União Europeia (UE).

O interesse na matéria não surpreende. O impacto dos gastos tributários nos orçamentos dos países vem aumentando significativamente nos últimos anos e os mecanismos de controle, bem como de avaliação, parecem ser menos efetivos do que os relativos aos gastos orçamentários.

No Brasil, de acordo com os Quadros VI e X do Anexo IV (Anexo de Metas Fiscais) da Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentária para o ano de 2026 (PLDO 2026- BRASIL, 2025), o gasto tributário estimado para o ano de 2026 é de R\$ 620,80 bilhões, representando 4,53% do Produto Interno Bruto e 20,19% da arrecadação estimada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Em 2000, a fração dos gastos tributários no Brasil era equivalente a cerca de 1,5% do PIB (RECH, 2022).

No PLDO 2025 (BRASIL, 2024, p. 9), a política de avaliação e revisão dos gastos públicos, especialmente dos gastos tributários, é apontada como essencial no auxílio à sustentabilidade das finanças públicas, bem como para a criar espaço fiscal tanto para financiar novas prioridades como para enfrentar pressões de gastos emergentes e/ou reduzir a dívida pública.

Atualmente, o SIMPLES Nacional é o gasto tributário com maior repercussão econômica no âmbito federal, com estimativa, para 2026, de R\$ 136,2 bilhões, o que representa 21,95% do total de gastos tributários estimado para o período (PLDO 2026- BRASIL, 2025).

O SIMPLES Nacional é um regime de tributação diferenciado que, além de pretender simplificar a tributação das micro e pequenas empresas (MPE), reduz a respectiva carga tributária. Dentro desse contexto de alto custo do SIMPLES Nacional e de apontamentos sobre a necessidade de avaliação do programa é que se insere a presente pesquisa, visando a propor, com apoio na Teoria Econômica dos Contratos, uma revisão deste regime de tributação.

Não se desconhece a doutrina que critica a classificação do SIMPLES Nacional como gasto tributário e a metodologia adotada para obter os valores constantes das normas orçamentárias. Tais questões serão enfrentadas para justificar a adoção, para fins dessa pesquisa, do entendimento oficial do Estado Brasileiro acerca da caracterização do SIMPLES Nacional como gasto tributário de maior impacto financeiro atual no seu orçamento.

Diante do custo que o SIMPLES Nacional representa para o orçamento brasileiro e das evidências de que esse programa gera distorções econômicas e não apresenta resultados compatíveis com o seu custo, propõe-se o seguinte questionamento: é possível propor uma revisão no desenho econômico dessa política pública com base na Teoria Econômica dos Contratos?

A hipótese norteadora da presente pesquisa é de que o SIMPLES Nacional, no seu atual desenho, gera distorções e incentivos inadequados na economia, mostrando-se ineficiente para alcançar os objetivos para os quais foi criado, mas a Teoria Econômica dos Contratos é um instrumental válido para propor mudanças para reverter esse quadro.

Mediante uma pesquisa bibliográfica e documental, o presente estudo tem por objetivo geral investigar as ineficiências no desenho atual do SIMPLES Nacional, bem como propor o seu aperfeiçoamento. A fim de alcançar o objetivo geral acima explicitado, deverão ser perseguidos os seguintes objetivos específicos. Primeiro, deve-se avaliar a eficiência do SIMPLES Nacional a partir do exame de dados empíricos sobre o impacto do regime na formalização, geração de empregos e inovação, redução dos custos de conformidade,

identificando limitações no alcance dos objetivos do programa e distorções ou incentivos inadequados. Segundo, deve-se identificar falhas no desenho do programa, utilizando-se a Teoria Econômica dos Contratos para explorar possíveis assimetrias de informação, incentivos desalinhados ou distorções contratuais no SIMPLES Nacional. Finalmente, deve-se propor medidas de aperfeiçoamento, desenvolvendo recomendações para ajustar o SIMPLES Nacional, fundamentadas na análise empírica, na Teoria Econômica dos Contratos e nas melhores práticas internacionais. Pretende-se, desta forma, a partir de revisão bibliográfica, levantar dados sobre os impactos do SIMPLES Nacional, a fim de avaliar esse programa e propor seu aperfeiçoamento, com fundamento na Teoria Econômica dos Contratos e em diretrizes internacionais.

Em termos de delimitação do escopo do estudo, a presente pesquisa se concentra na análise do SIMPLES Nacional e a investigação mira a eficiência econômica do programa, com ênfase nos objetivos de formalização, geração de empregos e inovação, redução dos custos de conformidade e impactos sobre a produtividade. Além disso, o estudo se limita ao sistema de tributação simplificada do Brasil. A comparação com práticas internacionais terá como objetivo fornecer *insights* ou parâmetros para avaliar o SIMPLES Nacional quanto a seu desenho.

O desenvolvimento de pesquisas envolvendo o SIMPLES Nacional é relevante ao atual debate acadêmico por se tratar do maior gasto tributário a nível federal, com importantes implicações de políticas públicas, uma vez que SIMPLES Nacional tem sido alvo de questionamentos sobre sua eficiência, principalmente em relação aos seus custos e impactos na arrecadação tributária. Diversos pesquisadores têm argumentado que esse regime tributário, embora tenha o objetivo de simplificar a tributação para micro e pequenas empresas, não tem sido eficaz na geração de empregos conforme planejado, por exemplo.

As Micro e Pequenas Empresas (MPE) desempenham papel crucial na economia brasileira. De acordo com boletim produzido pelo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEPE), no segundo quadrimestre de 2024, de um total de 21.095.654 empresas ativas, abrangendo matrizes, filiais e microempreendedores individuais (MEI), 93,4% são MPE. Portanto, não há dúvidas de que um sistema de tributação direcionado a essas empresas com o objetivo de reduzir a informalidade, promover a

geração de empregos e a inovação e diminuir os custos de transação tem grande relevância para a economia. Mas o custo fiscal do SIMPLES Nacional representa um impacto significativo no orçamento público. E no contexto brasileiro atual, que demanda restrições orçamentárias, é essencial avaliar se os recursos alocados estão gerando os retornos esperados.

Embora existam estudos sobre o SIMPLES Nacional, muitos carecem de uma abordagem que: a) analise criticamente sua eficiência econômica, considerando o custo-benefício do programa; b) explore teorias econômicas, como a Teoria Econômica dos Contratos, para identificar falhas estruturais no desenho do regime tributário; c) adote uma perspectiva comparativa, incorporando parâmetros definidos internacionalmente.

Feitas essas considerações, esse estudo se justifica pelo impacto econômico e social, sua relevância orçamentária, pelas lacunas na literatura, pela possível contribuição para políticas públicas e pela inovação metodológica, ao propor a aplicação da Teoria Econômica dos Contratos para explorar questões como incentivos, assimetrias de informação e alinhamento de interesses, fornecendo uma abordagem analítica diferenciada. Ao abordar essas questões, o trabalho busca contribuir não apenas para o avanço do conhecimento acadêmico, mas também para o aprimoramento de uma política pública que impacta diretamente milhões de empresas e o equilíbrio fiscal do Brasil. O presente trabalho pretende contribuir para a discussão sobre os gastos tributários no Brasil, especialmente sobre a tributação diferenciada das MPE. A investigação das ineficiências do programa será conduzida à luz da Teoria Econômica dos Contratos, avaliando falhas de desenho, incentivos e assimetrias de informação.

Além desta introdução, o presente estudo encontra-se dividido da seguinte forma. A próxima seção tratará do referencial teórico, onde será explicado em que consiste a Teoria Econômica dos Contratos e defendida a sua pertinência como instrumento para análise do SIMPLES Nacional e proposta de aperfeiçoamento. Ademais, serão enfrentadas as críticas à caracterização do SIMPLES Nacional como gasto tributário, bem como os questionamentos acerca da metodologia de cálculo adotada pela RFB para medir seu custo. Em seguida, serão apresentadas, a partir de revisão de literatura, evidências das ineficiências e distorções econômicas geradas pelo SIMPLES Nacional em seu desenho atual. Na terceira seção, será descrita a

metodologia adotada. A quarta seção, relativa à análise e discussão dos resultados, consistirá na análise *ex ante* da proposta de aperfeiçoamento do regime de tributação especial das MPE, amparada na Teoria Econômica dos Contratos, e na apresentação de sugestões de aperfeiçoamento dessa política pública. A última seção é dedicada às considerações finais desse estudo.



?

## 2

**REFERENCIAL TEÓRICO****2.1. BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE A ESCOLHA DA TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS PARA ANÁLISE DO SIMPLES NACIONAL**

A Teoria Econômica dos Contratos analisa os contratos em contextos de incerteza e informação incompleta, a fim de propor desenhos que alinhem os interesses dos agentes envolvidos e que minimizem problemas como seleção adversa (quando, antes do contrato, uma das partes, por não possuir informações relevantes sobre os demais agentes, escolhe parceiros menos eficientes ou oportunistas) e risco moral (quando, após a assinatura do contrato, uma das partes tem incentivos para alterar seu comportamento de maneira oportunista, já que nem todas as suas ações são observáveis).

Por exemplo, Bolton e Dewatripont (2005), Bag (2018), Salanié (2005) e Trindade (2021) abordam conceitos de assimetria de informação, contratos completos e incompletos, contratos únicos e contingentes, seleção adversa, risco moral, mecanismos de revelação de informação e desenhos contratuais para garantir melhor eficiência. Esses conceitos são também úteis para a análise de regimes simplificados de tributação como o SIMPLES Nacional, pois assim como os agentes econômicos que firmam contratos em relações particulares, os contribuintes podem ter comportamentos oportunistas em um ambiente de informação assimétrica.

Um regime de tributação simplificado pode ser conceituado como uma estratégia de política tributária mediante a qual se estabelece um conjunto de regras tributárias especiais com o objetivo de facilitar o cumprimento das obrigações fiscais de determinados contribuintes. No caso do SIMPLES Nacional, além da simplificação, há relevante diminuição da carga tributária.

Na exposição de motivos da lei que criou o SIMPLES Nacional são apresentadas como razões para a implementação do sistema a necessidade de simplificar e desburocratizar a forma das MPE pagarem seus tributos, a importância das pequenas e microempresas no

desenvolvimento da economia brasileira, especialmente como fator de geração de emprego e distribuição de renda, e a necessidade de reduzir a informalidade na economia (BRASIL, 2006).

Nesse contexto, para a tributação pelo SIMPLES Nacional ser considerada eficiente, em termos do critério de Kaldor-Hicks, seria necessário que o ganho social decorrente da política fosse superior ao seu custo<sup>1</sup>.

Ora, tratando-se de uma política voltada às MPE, que se justifica pelo custo de conformidade e suposta menor capacidade contributiva dessas empresas, haverá seleção adversa se a política atrair empresas que poderiam arcar com os custos de conformidade ou que possuem maior capacidade contributiva. Veja-se que, do ponto de vista da informação, o Estado não tem informações completas sobre a verdadeira lucratividade e produtividade das empresas. Outrossim, haverá risco moral se a política de simplificação da tributação incentivar a MPE a não aumentar sua produtividade e não crescer para continuar pagando menos tributos.

Observa-se que a possibilidade de seleção adversa e de risco moral não está, necessariamente, relacionada a condutas ilegais ou fraudes. Uma vez que as falhas que são observadas nas relações contratuais e que diminuem a eficiência das trocas também podem, analogicamente, ocorrer na relação tributária, as soluções apresentadas pela Teoria Econômica dos Contratos, tais como mecanismos contratuais ou institucionais que incentivem a revelação da informação privada, minimizem comportamentos oportunistas e preservem a eficiência econômica, podem fornecer elementos para analisar e aperfeiçoar a política de simplificação tributária voltada às MPE.

---

<sup>1</sup> A Eficiência de Kaldor-Hicks é um conceito de eficiência econômica que avalia se uma mudança social (como uma nova lei ou política pública) é eficiente, mesmo que cause perdas para alguns, desde que os ganhos totais compensem as perdas, e os perdedores possam ser compensados pelos ganhadores. Em outras palavras, a mudança é considerada eficiente se, em teoria, os ganhadores pudessem compensar os perdedores de forma que todos ficassem em igual ou melhor situação. O critério de Kaldor-Hicks é amplamente utilizado na Análise Econômica do Direito e em outras frentes de estudo, por exemplo, na avaliação de impacto regulatório e na avaliação de projetos de investimentos.

## 2.2. SIMPLES NACIONAL COMO UM GASTO TRIBUTÁRIO

Em recente tese de doutorado, Santiago (2024) defende que o SIMPLES Nacional seria um alívio tributário estruturante, que não implica renúncia fiscal, razão pela qual não deveria constar dos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) (2024, p. 17). Em sua tese, o autor apresenta as seguintes razões para que o SIMPLES Nacional não seja considerado um gasto tributário: i) por ter sua criação determinada pela Constituição, não teria caráter concessivo ou alocativo de recursos, pois o legislador, ao criar o SIMPLES Nacional, teria apenas cumprido as determinações do Constituinte, estando sua discricionariedade restrita (p. 48-49); ii) não seria exceção ao sistema tributário de referência, mas um sistema alternativo, instituído por norma geral, que não implicaria uma redução discriminada da tributação, mas uma medida de diferenciação que atenderia aos princípios da capacidade contributiva e da progressividade (p. 63); iii) o § 6º do art. 165 da Constituição Federal (CF), segundo o qual *“O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”*, somente abrangeria as medidas que implicassem renúncia de receita, não se aplicando a medidas redutoras da imposição tributária emanadas da própria Constituição (SANTIAGO, 2024, p. 90).

Os argumentos acima expostos são refutáveis e não invalidam a opção deste estudo de tratar do SIMPLES Nacional como gasto tributário. Embora a expressão “gastos tributários” padeça de definição na legislação brasileira, há diversos documentos oficiais que utilizam a expressão e lhe conceituam.

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), para conceituar gasto tributário, adota como referência os critérios adotados pela OCDE e as recomendações constantes do Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) (DGT 2023). Neste documento, gastos tributários são definidos como recursos não arrecadados pelo Estado em virtude da existência de benefícios e incentivos que reduzem a carga tributária de certos contribuintes, gerando perda da arrecadação e desvio de uma disposição tributária geral para perseguir um objetivo de política econômica ou social do Estado (CIAT, 2011).

Os gastos tributários são também chamados de gastos indiretos, pois são gastos realizados pelo governo por meio do sistema tributário. Eles são considerados desvios ou exceções ao Sistema Tributário de Referência (STR), na medida em que implicam desonerações excepcionais e não gerais, que reduzem a arrecadação potencial do Estado e aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte para atender a objetivos econômicos e sociais do governo (BRASIL, 2020).

Para a RFB, são consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Essas desonerações são consideradas gastos tributários, quando têm por finalidade compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, incentivar determinado setor da economia (BRASIL, 2020). Não há divergência entre o conceito de gasto tributário acima explicitado e a tese defendida por Santiago (2024). Todavia, ele entende que o SIMPLES Nacional não preenche os requisitos para ser considerado um gasto tributário, pelas razões já expostas.

Ao contrário do que defendeu Santiago, a previsão constitucional da instituição de regime tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte não retira o caráter concessivo ou alocativo dos recursos que deixam de ser recolhidos em razão da adesão ao SIMPLES Nacional. Em momento algum o legislador Constituinte determinou que essas empresas necessariamente gozassem de redução da carga tributária, especialmente da forma abrangente como restou definido pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Um regime que se limitasse, por exemplo, a criar mecanismos mais simples de apuração e recolhimento dos tributos, ou simplificasse de algum outro modo a tributação, seria diferenciado e favorecido, ainda que não reduzisse em nada a carga tributária.

O art. 146 da CF prevê a existência de lei complementar com normas gerais em matéria tributária, para a definição de tratamento diferenciado às MPE, incluindo regimes especiais ou simplificados para os seguintes tributos: ICMS, COFINS, contribuição previdenciária patronal e contribuição PIS, com a possibilidade da instituição de um

regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Congresso Nacional, ao editar a Lei Complementar 123/2006, optou por reduzir significativamente a carga tributária das MPE, abrangendo tributos que sequer estão previstos no referido dispositivo constitucional. E o fez, conforme consta na exposição de motivos da referida Lei, com o fito de incentivar esse setor da Economia, ressaltando a importância das MPE como fator de geração de emprego e distribuição de renda, e a necessidade de reduzir a informalidade na economia (BRASIL, 2006).

Vê-se, portanto, que o legislador fez uma escolha: alocou, indiretamente, recursos para o desenvolvimento da atividade econômica, privilegiando as MPE. Nesse sentido, o Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários do CIAT ressalta que regimes de tributação simplificados ou especiais, ao melhorar a disponibilidade econômica de determinados contribuintes, pode ter o objetivo de trazê-los à formalidade e, quando se adicionam requisitos que configuram o perfil de seguimentos específicos de contribuintes, como as MPE, visualiza-se claramente a intenção de promover suas atividades (CIAT, 2011, p. 30).

Sob outro aspecto, ainda que a Constituição expressamente determinasse a redução da carga tributária das MPE, ou até se tivesse criado uma imunidade e impedisse a cobrança de qualquer tributo dessas empresas, deixando ao Congresso Nacional apenas a tarefa de definir o que seriam as MPE, ainda assim seria possível incluir no DGT a estimativa do que seria possível arrecadar se não existisse essa suposta imunidade. No caso, haveria uma opção do legislador constituinte de não permitir essa tributação, mas a estimativa dessa não tributação seria justificável, inclusive para que se pudesse avaliar, eventualmente, se a opção do constituinte fora acertada, lembrando que a Constituição Federal não é imutável. Outrossim, mesmo nessa hipótese fictícia, ao definir MPE, o legislador estaria, indiretamente, desistindo de tributar as empresas assim definidas e ter a dimensão do respectivo custo seria relevante para a gestão das contas públicas e avaliação da política subjacente à decisão do Constituinte de fomentar a atividade dessas empresas. Ora, na medida que o legislador não-Constituinte tem discricionariedade para estabelecer critérios para considerar uma empresa no conceito de MPE ou não, está concedendo benefícios tributários a um grupo de contribuintes e não a outro grupo.

Também não procede o argumento de que o SIMPLES Nacional não é uma exceção ao sistema tributário de referência, mas um sistema alternativo que atende os princípios da capacidade contributiva e da progressividade. De acordo com a RFB, o sistema tributário de referência está baseado na legislação tributária vigente, em normas contábeis, em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada, abrangendo os elementos essenciais do tributo (BRASIL, 2020). As empresas que optam pelo SIMPLES Nacional têm redução, de forma discriminada, como se argumentou acima, da base de cálculo e modificação das alíquotas dos seguintes tributos: IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição Previdenciária Patronal. Todavia, o tamanho da empresa não está diretamente relacionado à sua capacidade contributiva e tributar menos as MPE não implica, necessariamente, prestigiar o princípio da progressividade tributária e, nem mesmo, respeito à capacidade contributiva. Em recente relatório elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), constatou-se que MPE altamente lucrativas têm o mesmo nível de tributação que MPE com margens de lucro baixas. Além disso, analisando os setores que mais se beneficiam do SIMPLES Nacional, verificou-se que são justamente aqueles destinados aos 10% mais ricos da população, evidenciando um caráter regressivo do SIMPLES Nacional (BRASIL, 2024).

Desse modo, entendendo que o Sistema Tributário de Referência tem por princípios a equidade, a progressividade e a neutralidade, e sendo o SIMPLES Nacional um regime de tributação que provoca desvios a esses três princípios, mostra-se adequada a sua caracterização como gasto tributário.

Finalmente, a literalidade do § 6º do art. 165 da Constituição Federal não é compatível com a interpretação restritiva que lhe deu Santiago, na tese já citada (2024). O referido dispositivo constitucional exige que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas de qualquer benefício de natureza tributária, sendo inegável que o SIMPLES Nacional tem esse caráter. Ademais, o SIMPLES Nacional implica renúncia de receita, seja pelas razões já expostas, seja considerando a redação do § 1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo o qual a renúncia compreende benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Em sua tese, Santiago também critica os valores de perda de arrecadação estimados pela RFB nos DGT (2024). Para ele, os valores são superestimados, pois são desconsiderados os efeitos comportamentais das empresas optantes pelo regime, não sendo compensados eventuais ganhos de arrecadação das empresas optantes que pagariam menos se não fossem optantes e comparando a arrecadação do SIMPLES Nacional com as alíquotas integrais dos demais regimes, como se fora do regime não houvesse perda de arrecadação (p. 94).

Embora seja de fundamental importância a medição dos gastos tributários, tanto para o controle das contas públicas, como para avaliar as políticas financiadas por esse meio ou subsidiar a definição de novas políticas, apurar os respectivos valores no Brasil não é tarefa trivial, seja em razão da quantidade de benefícios existentes, seja pela capilaridade do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 2023), ou ainda por dificuldades metodológicas intrínsecas a esse instrumento de política pública.

A literatura especializada identifica três metodologias para a mensuração dos gastos tributários (COUTO, 2022): a) perda de arrecadação (*ex-post*): apura-se o valor das operações ocorridas ou esperadas para o futuro e é feita uma simulação, aplicando-se a alíquota do tributo como se não houvesse a desoneração, *ceteris paribus*; b) ganho de arrecadação (*ex-ante*): estima-se o potencial de arrecadação no caso de supressão do benefício, levando em consideração reflexos no comportamento dos agentes econômicos; c) gasto tributário equivalente: estima-se o montante que seria despendido mediante gasto direto para atingir os mesmos resultados pretendidos com o gasto tributário.

É possível notar que, qualquer que seja a metodologia adotada, estar-se-á lidando com estimativas.

A RFB publica em seu sítio na *internet* um documento chamado “Metodologia de Cálculos dos Gastos Tributários” no qual explicita a adoção da metodologia da perda de arrecadação para elaborar seu demonstrativo dos gastos tributários. Essa metodologia, pela sua própria natureza, não leva em consideração o impacto decorrente da própria desoneração, o que, conforme acentua Pellegrini, é um problema do método, pois supõe que os contribuintes não reagem à desoneração (PELLEGRINI, 2018).

Apesar das críticas que podem ser feitas à adoção dessa metodologia, o CIAT, no Manual de Boas Práticas na Medição de Custos Tributários, cita a medição do custo relacionado ao SIMPLES Nacional pelo Brasil como uma boa prática da adoção do método de agregação ou simulação agregada (CIAT, 2011, p. 71).

De fato, não há estudos que estimem a quantidade de empresas que não existiriam, nem das que continuariam existindo, sem o SIMPLES Nacional, mas há evidências de que o impacto dessa política sobre a formalização é limitado (APPY, 2022). Também não há dados sobre o aumento de arrecadação que se poderia obter com a maior produtividade de empresas médias e de grande porte se não tivessem a concorrência das empresas tributadas pelo SIMPLES Nacional.

Em outras palavras, não é possível estimar:

- a) a perda de arrecadação apenas das MPE que continuariam existindo se o SIMPLES Nacional não existisse;**
- b) o que se arrecada com as empresas que só existem em razão da existência do SIMPLES Nacional;**
- c) o aumento da arrecadação que decorreria do aumento do lucro das empresas que se beneficiariam com a saída do mercado das MPE que fechariam se o SIMPLES Nacional não existisse.**

Somente com as estimativas acima, para compensar eventual aumento de arrecadação de algumas empresas com a perda de outras, seria possível calcular de forma precisa o impacto do SIMPLES Nacional sobre a arrecadação.

Nesse contexto, válida a observação de Campos Vasquez (2022), no sentido de que o total estimado a partir da metodologia adotada pelos países da América Latina, incluindo o Brasil, não representa de maneira precisa a arrecadação potencial dos tributos sobre os quais foram concedidos benefícios e as conclusões obtidas devem ser avaliadas com cuidado, tendo em conta essa limitação (Campos Vasquez, 2022, p. 8).

Sendo assim, a metodologia adotada no DGT é a possível, apesar das suas limitações.

Feitas essas considerações, entende-se justificada a adoção, para fins dessa pesquisa, do entendimento oficial do Estado Brasileiro acerca

da caracterização do SIMPLES Nacional como gasto tributário de maior impacto financeiro atual no orçamento.

## **2.3 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SIMPLES NACIONAL COM BASE NA REVISÃO DE LITERATURA**

A literatura recente evidencia que o benefício tributário SIMPLES Nacional não tem se mostrado eficiente para alcançar os objetivos econômicos e de políticas públicas para os quais foi criado: redução do desemprego e da informalidade, estímulo à inovação e redução dos custos de conformidade. Pelo contrário, esse benefício tributário tem gerado distorções e incentivos inadequados na economia.

Conforme apontam Pessôa, Pinto e Zugman (2020), as razões recorrentemente apresentadas para justificar o tratamento favorecido às MPE são: (a) importância das MPE para a economia, especialmente considerando o volume de empresas; (b) sua maior capacidade de gerar empregos; (c) sua maior aptidão para a inovação tecnológica; (d) o custo regressivo de conformidade fiscal a que estão sujeitas; e (e) combate à informalidade.

No Brasil, o tratamento diferenciado e privilegiado das MPE é regido pela Lei Complementar nº 123, de 2006, também conhecida como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno. Essa lei estabelece critérios objetivos para que uma sociedade seja enquadrada como MPE, a saber: receita bruta de até R\$ 81.000,00, para Microempreendedor Individual (MEI), até R\$ 360.000,00, para Microempresa (ME) e entre R\$ 360.000,01 e R\$ 4.800.000,00, para Empresa de Pequeno Porte (EPP).

Aprovada em 2006, essa lei criou o chamado SIMPLES Nacional, que é um regime de tributação de natureza opcional, que engloba os seguintes tributos: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o PIS/Pasep, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Contribuição Patronal Previdenciária (CPP).

Ser uma MPE não implica automaticamente ser tributada pelo SIMPLES. É necessária uma adesão expressa ao regime. O contribuinte que adere ao SIMPLES passa a gozar dos seguintes benefícios: a)

recolhimento de múltiplos tributos por meio de uma única guia; b) redução da carga tributária; c) diminuição das obrigações acessórias e procedimentos mais simples para o cumprimento das exigências fiscais.

De acordo com Appy (2022), a literatura sobre o tema é clara no sentido de que uma das razões que poderia justificar o tratamento diferenciado para MPE seria a existência de uma correlação inversa clara entre o tamanho das empresas e a geração de externalidades positivas, como por exemplo, a geração de empregos.

Com efeito, em termos absolutos, as MPE, no Brasil, são responsáveis pela maior parte dos empregos gerados. Segundo divulgado pela Agência Brasil de Notícias<sup>2</sup> pesquisa feita pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) - a partir de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) - teria apontado que as micro e pequenas empresas (MPE) responderam por oito em cada dez empregos criados na economia em 2023. Segundo noticiado, dos 1,48 milhão novos empregos acumulado no ano passado, os pequenos negócios responderiam por 1,18 milhão de novas vagas (80,1%).

Todavia, caso se considere o dado já apresentado de que 93,4% das empresas ativas atualmente no Brasil são MPE, não surpreende que elas sejam as responsáveis pela maior parte dos empregos existentes. Sendo assim, esse fato por si só não justificaria a grande renúncia fiscal com o SIMPLES. Há que se questionar se o investimento nessas empresas gera mais empregos que um investimento equivalente em empresas de médio e grande porte.

Conforme Pessôa, Pinto e Zugman (2020), diversos estudos realizados desde a década de 1980 não conseguiram correlacionar a maior criação de empregos ao tamanho da empresa, apontando como relevante, principalmente, a idade da empresa (empresas mais novas geram mais empregos) e o setor em que atua.

No Brasil, Corseuil e Moura (2016) concluíram que o efeito do SIMPLES sobre a criação de empregos é nulo em empresas que faturaram em torno do limite de receita que a torna elegível ao sistema.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-02/pequenas-empresas-respondem-por-8-em-cada-10-empregos-criados-em-2023> (consulta realizada em 13/12/2024).

Foi analisado o impacto do programa no setor industrial sobre o emprego total, emprego formal, admissões, desligamentos, salário médio e uma medida do lucro econômico.

Banco Mundial (2017, p. 141) também constatou a ausência de demonstração de efeitos positivos do SIMPLES nos indicadores de mercado de trabalho. Verifica-se, portanto, que a geração de emprego, como justificativa para o tratamento tributário privilegiado das MPE, em especial diante do custo que representa para o orçamento brasileiro, não está amparada em dados.

Assim como a geração de empregos, a redução da informalidade seria uma externalidade positiva que poderia justificar uma política de redução dos custos tributários das MPE. Mas, para atestar a eficiência do SIMPLES como instrumento de indução à formalização, há que se constatar não apenas o impacto sobre esse fenômeno, mas também que os benefícios obtidos superam os custos.

Pessoa, Pinto e Zugman (2020), citando Monteiro (2016), pontuam que há três principais incentivos para empresas se formalizarem: (1) aumento de fiscalização, (2) redução dos custos de entrada na formalidade e (3) redução dos custos para uma empresa operar no setor formal.

Diante da enorme redução da tributação, além da simplificação das obrigações acessórias, a expectativa é de que o SIMPLES Nacional desempenharia um papel importante na formalização MPE. No entanto, Appy (2022) destaca que os estudos empíricos existentes demonstram que a formalização não é homogênea em todos os setores, sendo limitada em alguns casos pela burocracia residual e pela falta de incentivos adicionais, como acesso ao crédito e à inovação tecnológica.

Corseuil, Neri e Ulyssea (2016) concluem que a política do MEI *“pode ter tido um impacto positivo na decisão dos empreendedores individuais de contribuírem para a previdência”*. Ocorre que, ao mesmo tempo em que houve aumento na formalização, constatou-se redução relativa de vínculos empregatícios, o que sugere a substituição de empregados por prestadores de serviços.

Por outro lado, ainda que fosse inquestionável a maior formalização de empresas, cotejando os dados relativos à evolução da arrecadação com o SIMPLES Nacional e a evolução dos custos desse

benefício fiscal, consolidados na tabela abaixo, é evidente que eventual aumento da formalização não compensa o dispêndio para a sociedade.

<b>Tabela 1 – Dados Relativos ao Simples Nacional (R\$ Milhões)</b>			
	<b>Arrecadação da União com SIMPLES Nacional</b>	<b>Estimativa de perda</b>	<b>Número de optantes</b>
2007	6.047,04		
2008	17.766,05		
2009	19.917,96		
2010	26.697,57		4.340.122
2011	31.935,32		5.631.176
2012	35.272,43		7.074.520
2013	41.380,09		8.236.475
2014	47.337,21		9.513.065
2015	53.436,16		10.660.679
2016	55.674,86		11.588.281
2017	67.721,87	61.643,88	12.706.387
2018	74.073,58	67.130,82	12.764.000
2019	80.690,93	67.340,91	14.526.469
2020	82.200,85	72.321,43	16.644.200
2021	98.179,15	72.079,22	19.256.165
2022	120.150,29	76.641,40*	21.237.436
2023	131.869,40	81.574,67*	22.627.032
2024	119.243,45	102.378,36	23.201.805

Fonte: RFB<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Os dados relativos à arrecadação com o SIMPLES constam no seguinte link: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/ConteudoApoio/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>

Os dados relativos à perda de arrecadação foram obtidos nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anuais, salvo com relação aos anos de 2022 e 2023, porque o SIMPLES Nacional, nestes anos, não foi considerado benefício tributário em virtude do §2º, art. 136, da Lei nº 11.194/2021. Deste modo, foram utilizadas as projeções feitas na LDO de 2021.

A tabela acima não demonstra o resultado líquido de perda ou ganho do SIMPLES Nacional, pois como se argumentou no item anterior, não há dados para fazer esse cálculo de forma precisa. Mas ela permite observar que, dado o número de optantes do SIMPLES Nacional, o valor arrecadado comparado com a perda de arrecadação indica que a arrecadação obtida com o programa é incompatível com seu custo social.

Note-se que o grande aumento no número de optantes do SIMPLES Nacional constatado na tabela acima não corresponde a uma efetiva formalização ou criação de empresas novas, seja porque podem representar a migração de empresas que já estavam formalizadas e eram regidas pelo sistema padrão de tributação (lucro presumido ou real), especialmente considerando que diversas alterações na legislação do SIMPLES Nacional ampliaram o rol de setores que podem optar por este sistema, seja porque nesse número estão incluídos os microempreendedores individuais (MEI)<sup>4</sup>, que em grande medida eram empregados formais e passaram a ser prestadores de serviços, refletindo um movimento de precarização das relações de trabalho.

Também se aponta como justificativa para a redução da carga tributária das MPE uma suposta contribuição destas empresas para a inovação. O tratamento favorecido para inovação se justifica em razão do ganho social dela decorrente (*spillovers* positivos). Todavia, novamente é preciso que os ganhos sejam superiores ao montante da renúncia para que o gasto seja considerado eficiente.

Pessôa e Pessôa (2022) apontam para a controvérsia quanto à maior propensão das MPE à inovação. Comparando o tratamento que diversos países dão ao investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), conforme relatório da OCDE de 2016, ressaltou-se que um benefício tributário amplo como o SIMPLES Nacional, que tenha como justificativa a promoção à inovação, não tem precedentes em outros países. E para citar alguns dos países referidos, destacou-se que Canadá, Portugal e Reino Unido contêm dispositivos prevendo um

---

Os dados relativos aos optantes do SIMPLES, incluindo MEI, foram extraídos de planilhas publicadas na seguinte página na *internet*:  
<https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/ConteudoApoio/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>.

<sup>4</sup> De acordo com o Mapa de Empresas: boletim do 2º quadrimestre de 2024 (BRASIL, 2024), nesse período havia 11.697.275 MEI ativos, quase metade dos optantes do SIMPLES Nacional que constam da tabela 1,

tratamento diferenciado para as MPE em função da sua aptidão para inovar. Na Coreia do Sul, Estados Unidos da América (EUA) e Israel, países conhecidos pelo desempenho em inovação, não há incentivo específico de P&D para as MPE.

Sendo assim, também em razão da suposta maior propensão à inovação não se justifica um benefício fiscal generalizado a todas as MPE, em especial no montante do SIMPLES Nacional.

A relação entre o SIMPLES e a produtividade é objeto de intenso debate. Appy (2017, p. 15) destaca que, embora o regime reduza custos operacionais para MPE, também cria distorções significativas na alocação de recursos, privilegiando setores menos produtivos e perpetuando práticas de baixa eficiência. Para fins de análise sobre a relação entre SIMPLES Nacional e produtividade, o autor considera o conceito clássico de eficiência produtiva e defende que uma mudança no sistema tributário que aumenta a produtividade é aquela que aumenta a eficiência produtiva sem reduzir a arrecadação ou, usando o critério de Kaldor-Hicks, onde a redução na arrecadação é compensada e superada pelo ganho.

Para Appy (2017), as duas principais distorções alocativas que o sistema tributário pode ocasionar são: (a) a mudança de preços relativos provocada pela tributação; e (b) o fato de que a tributação pode influenciar de forma relevante a forma de organização da produção. O SIMPLES Nacional gera esses dois tipos de distorções. Empresas optantes tendem a manter seu faturamento dentro dos limites para evitar migração para regimes tributários mais onerosos, restringindo sua expansão e ganhos de escala. Desse modo, o montante de bens e serviços produzidos é menor do que seria possível com os mesmos recursos.

Se é fato que nenhum sistema tributário no mundo é totalmente neutro, no Brasil as distorções parecem ser excessivas e benefícios como o SIMPLES Nacional, que alteram enormemente a carga tributária de determinados agentes, induzem os agentes econômicos a se organizarem de forma ineficiente, reduzindo a produtividade do país.

O único ponto sobre o qual há consenso quanto às justificativas apresentadas para conferir tratamento privilegiado às MPE é o maior peso dos custos de conformidade para tais empresas. Custos de conformidade são acessórios para o cumprimento das obrigações

tributárias, havendo muita evidência empírica de que tais custos geram um ônus maior para as MPE (APPY, 2022, p.135, PESSOA, PINTO e ZUGMAN, 2020, 620).

A OCDE reconhece a necessidade de redução dos custos de conformidade para as MPE e, no Brasil, a complexidade das obrigações acessórias e do sistema, em razão do número de tributos, diferentes regimes e organização federativa do Estado, com estrutura tributária descentralizada, torna o problema dos custos de conformidade ainda mais grave que nos outros países (PESSOA, PINTO e ZUGMAN, 2020).

Por outro lado, uma redução geral do tributo, na dimensão do SIMPLES Nacional, é apontada pela literatura como desproporcional ao objetivo de corrigir a regressividade dos custos de conformidade que atingem as MPE. Uma política mais focalizada seria a redução dos próprios custos de conformidade, que não correspondem à própria carga tributária (PESSOA, PINTO e ZUGMAN, 2020).

Finalmente, vale abordar o que diz a literatura sobre a relação entre o SIMPLES Nacional e equidade. O argumento de que um sistema favorecido de tributação das MPE promoveria a distribuição de renda parece derivar da falácia de que o tamanho da empresa teria correlação positiva necessária com a sua lucratividade ou a renda de seus sócios ou proprietários.

Todavia, o SIMPLES Nacional gera desigualdade na tributação de pessoas com a mesma capacidade tributária, pois o desenho do sistema permite que empresas de maior lucratividade sejam, por vezes, menos tributadas, bem como que bens e serviços consumidos prioritariamente pela população mais rica sofra tributação inferior aos consumidos pelos mais pobres.

Tratando dessa questão, Appy (2022, p. 114-119) assevera que a tributação pelo SIMPLES causa enorme distorção na tributação da prestação de serviços, estimulando a chamada pejetização. Isto porque, o custo da tributação da empresa optante do SIMPLES é muito inferior à tributação da pessoa física prestadora de serviços ou do empregado. Deste modo, o SIMPLES Nacional, de um lado, contribui para a precarização das relações de trabalho, pois as empresas optam pela contratação de prestadores de serviços que se formalizam como microempreendedores, com redução da cobertura previdenciária. De outro lado, quando se trata de pequenas empresas de alta lucratividade, a opção pelo SIMPLES acaba subvencionando — com

recursos públicos — a renda de empresários que já teriam uma renda elevada se fossem tributados pelo regime normal.

A Figura 1 a seguir é uma tabela extraída do estudo de Appy (2017)<sup>5</sup> e ilustra a enorme desigualdade da tributação de pessoas que recebem a mesma importância pela prestação de um serviço, variando apenas se a pessoa está atuando como empregado de uma empresa tributada pelo lucro real, como sócio de uma empresa tributada pelo lucro presumido, ou pelo SIMPLES Nacional. Veja-se que o valor do serviço prestado é o mesmo (R\$ 30 mil), mas a remuneração líquida do empregado poderia variar entre R\$ 15.109 e R\$ 26.563, considerando descontos apenas de tributos.

**Figura 1** – Desigualdade da Tributação

**Tabela. 4. Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços<sup>1</sup>**

	Empregado <sup>2</sup>	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simplest <sup>3</sup>
<b>A. Valor do serviço prestado</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>
<b>B. Tributos pagos pela empresa</b>	<b>9.788</b>	<b>4.518</b>	<b>2.463</b>
Tributos Exceto folha <sup>4</sup>	2.856	3.480	2.463
Folha (exceto FGTS)	5.316	1.038	
FGTS	1.617		
<b>C. Tributos pagos pela pessoa física</b>	<b>5.103</b>	<b>974</b>	<b>974</b>
INSS empregado/conta própria	571	571	571
IRPF (retido na fonte)	4.532	403	403
<b>D. Remuneração líquida (A-B-C)</b>	<b>15.109</b>	<b>24.508</b>	<b>26.563</b>
<b>E. Total tributos pagos (B+C)</b>	<b>14.891</b>	<b>5.492</b>	<b>3.437</b>

Notas: (1) Valores consideram como custo para a empresa apenas a remuneração do empregado/sócio e os tributos. (2) Empresa do lucro real (supõe-se que a empresa não tem lucro). (3) Considera-se a incidência com base no Anexo III da Lei Complementar 123/2006. (4) Supõe-se pagamento de ISS por valor fixo trimestral, com base na legislação do Município de São Paulo.

Esse caráter regressivo do SIMPLES Nacional também foi constatado, sob outro aspecto, em relatório de avaliação realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) em 2023. No referido estudo constatou-se que, no Brasil, os 10% mais ricos, cerca de 15 milhões de pessoas na POF/IBGE, se apropriam mais do benefício tributário do SIMPLES do

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy\\_Tributacao\\_e\\_Produtividade\\_1708.pdf](https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy_Tributacao_e_Produtividade_1708.pdf)> Acesso em 24 maio 2025.

que os 40% mais pobres, que somam mais 100 milhões de pessoas (BRASIL, 2024).

Por fim, deve-se destacar recente estudo de Ma *et al.* (2023), em que se analisa a relação entre subsídios governamentais e a produtividade total dos fatores (PTF) de empresas na China, considerando os diferentes estágios do ciclo de vida das empresas. Os autores buscam compreender como os subsídios governamentais afetam a PTF das empresas em diferentes estágios do ciclo de vida, que incluem os estágios de *start-up*, crescimento, maturidade e declínio. A hipótese central é que os subsídios governamentais podem ter efeitos variados na PTF dependendo do estágio de vida da empresa, influenciando tanto atividades produtivas quanto atividades de busca de renda improdutivoas. No referido estudo, foram utilizados um conjunto de dados em painel de 136 empresas do setor de manufatura de equipamentos na província de Heilongjiang, China, cobrindo o período de 1998 a 2013. A metodologia inclui a aplicação do método semiparamétrico de Olley e Pakes (OP) para calcular a PTF, além de modelos de regressão para testar as hipóteses propostas. Os resultados indicam que os subsídios governamentais têm um efeito negativo significativo na PTF das empresas, especialmente naquelas em estágio de crescimento. Os subsídios induzem atividades de busca de renda (*rent-seeking*) improdutivoas, que, por sua vez, reduzem a PTF. Em contraste, as atividades de busca de renda produtivas, como a inovação, podem aumentar a PTF, mas são prejudicadas pelos subsídios. Além disso, os subsídios têm os efeitos mais negativos na PTF das empresas em estágio de crescimento e os efeitos menos negativos nas empresas em estágio de *start-up*. Os autores concluem que os subsídios governamentais, embora destinados a apoiar a inovação e o crescimento das empresas, muitas vezes resultam em alocação ineficiente de recursos e atividades de busca de renda improdutivoas, especialmente em empresas em estágio de crescimento. Eles sugerem que políticas de subsídios devem ser reavaliadas para focar mais em atividades produtivas e inovação tecnológica, adaptando-se aos diferentes estágios do ciclo de vida das empresas.



3

## 3

## METODOLOGIA

O presente estudo tem natureza teórica e abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica. O objetivo é avaliar o SIMPLES Nacional à luz Teoria Econômica dos Contratos, especialmente no que se refere às falhas de mercado associadas à assimetria de informação, como seleção adversa e risco moral.

A investigação baseia-se predominantemente em obras clássicas e contemporâneas da teoria dos contratos (como Bolton e Dewatripont, 2025; Salanié, 2005; Bag, 2018; Trindade, 2021), além de estudos aplicados à análise econômica do sistema tributário brasileiro. A seleção das fontes seguiu critérios de relevância teórica e empírica, com foco em autores que dialogam com o tema da eficiência e dos efeitos distributivos de regimes simplificados de tributação, bem como documentos oficiais de avaliação de políticas públicas, como os relatórios do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), da Receita Federal (RFB) e da Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>6</sup>.

A metodologia contempla também a análise *ex ante* de uma proposta alternativa de desenho para o regime do SIMPLES Nacional, fundamentada no Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas publicado pela Casa Civil (BRASIL, 2018). Essa abordagem busca antecipar os possíveis efeitos da política proposta com base em critérios como eficiência alocativa, riscos de incentivos distorcivos, e capacidade de revelação informacional, alinhando-se aos pressupostos da Teoria dos Contratos em ambientes de informação imperfeita.

A análise teórica é complementada por dados secundários oriundos de fontes oficiais, como o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), os Boletins do Mapa de Empresas, os anexos dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e relatórios de avaliação de órgãos da União ou entidades como Banco Mundial e Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). Esses dados são utilizados para

---

<sup>6</sup> Foram utilizadas também ferramentas de pesquisa como Scielo, Google Scholar e Periódicos CAPES, utilizando palavras-chave como “SIMPLES Nacional”, “falhas de mercado”, “eficiência”.

contextualizar as distorções identificadas na literatura e sustentar as inferências da análise teórica proposta.

Dado o caráter exploratório e teórico do trabalho, não foram utilizadas técnicas estatísticas formais ou métodos empíricos quantitativos. O foco está na argumentação lógica, na coerência interna das propostas e na articulação conceitual entre Teoria Econômica dos Contratos e a política pública sob análise. Foram apresentadas algumas representações formais das falhas de mercado identificadas.



4

# 4

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1. ANÁLISE EX ANTE DO SIMPLES NACIONAL

Nesta sessão será realizada a descrição de análise *ex ante* da proposta de aperfeiçoamento do regime de tributação especial das MPE de acordo com o Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, 2018), baseada na Teoria Econômica dos Contratos.

#### 4.1.1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA OU DA SITUAÇÃO QUE DEMANDA PROVIDÊNCIAS

##### 4.1.1.A. QUAL PROBLEMA OU NECESSIDADE A PROPOSTA VISA SOLUCIONAR?

O **problema central** é a **ineficiência e alto custo do SIMPLES Nacional** como política de gasto tributário. Embora o regime tenha sido criado para simplificar a tributação de micro e pequenas empresas, há evidências de que ele gera distorções econômicas (inclusive na concorrência) e não atinge plenamente seus objetivos de estimular o crescimento econômico e a formalização de negócios, além de se demonstrar uma política de tributação regressiva.

A proposta busca resolver o problema da **ineficiência e regressividade** do **SIMPLES Nacional**, além de abordar o **alto custo fiscal** que esse regime impõe às contas públicas, devido à elevada renúncia fiscal sem retornos proporcionais em termos de crescimento econômico, formalização de empresas e geração de empregos.

De acordo com o PLDO de 2026, estima-se um custo de R\$ 136,2 bilhões, o que representa 21,95% do total de gastos tributários estimado para o período (R\$ 620,80 bilhões). Os valores são vultosos, tanto comparando com a expectativa do PIB para o período (R\$ 13.7 trilhões), como de arrecadação da União (R\$ 3,07 trilhões). Registre-se que o total

de gastos tributários previstos para 2026 representam 4,53% do PIB e 20,19% da arrecadação<sup>7</sup>.

Do ponto de vista da teoria dos contratos, observa-se a ocorrência de efeito *hold-up* (as empresas se veem “presas” em um limite de faturamento), seleção adversa (prestadores de serviços e empresas de maior lucratividade, que não seriam o público-alvo do SIMPLES, optam por ele para se beneficiarem da tributação reduzida) e risco moral (redução dos esforços para crescer). Ademais, é possível interpretar a opção pelo SIMPLES Nacional com um contrato incompleto, na medida em que não é possível vislumbrar de imediato todas contingências e incentivos futuros, principalmente quando se trata da transição de empresas para o regime regular de tributação.

#### **4. 1.1.B. QUAIS AS CAUSAS QUE ACARRETAM O PROBLEMA?**

A ineficiência e regressividade do SIMPLES decorrem de distorções no desenho do regime.

À luz da Teoria dos Contratos, pode-se dizer que o SIMPLES Nacional tem as **características de um contrato único em um ambiente de informação assimétrica**. Ou seja, o Estado (principal) “oferece” aos agentes (empresas/contribuintes) um regime de tributação padronizado de adesão voluntária baseado exclusivamente no faturamento declarado.

Como o Estado não tem informações sobre diversas características dos contribuintes, tais como: lucratividade, produtividade, risco e capacidade de investimento, agentes com maior capacidade contributiva e menor necessidade do benefício têm incentivo para permanecer no regime de tributação simplificada, distorcendo seus objetivos distributivos e de incentivo ao crescimento.

Ao oferecer aos contribuintes, quase indistintamente, vantagens tributárias relevantes, considerando basicamente o faturamento da empresa, o principal (Estado) fica sujeito **à seleção adversa**, pois agentes com maior capacidade contributiva e menor necessidade do benefício têm incentivo para permanecer no regime, distorcendo seus objetivos distributivos e de incentivo ao crescimento.

---

<sup>7</sup> Dados obtidos do Quadro VII do Anexo IV do PLDO para 2026 (BRASIL, 2025).

As implicações econômicas desse modelo de tributação são perda de eficiência, regressividade do sistema tributário, concorrência desleal e desincentivo à revelação (empresas não têm incentivo a migrar para regimes mais adequados).

O problema da seleção adversa ocorre antes da adesão ao SIMPLES Nacional. Diz respeito à adesão ao sistema de contribuintes que não deveriam ser alvo da respectiva política pública. Há ainda o problema do **risco moral**, que implica na mudança de comportamento daqueles que aderiram legitimamente ao sistema, mas mudam seu comportamento para nele permanecer, seja restringindo ou ocultando o seu crescimento, causando distorções econômicas. À luz da Teoria Econômica dos Contratos, tal problema decorre também da assimetria de informação, especialmente diante do monitoramento imperfeito.

Além de estar sujeito à seleção adversa e ao risco moral, o gasto tributário associado ao SIMPLES Nacional é elevado, e o retorno para a economia, inclusive quando se considera o potencial de geração de empregos e a formalização, é desproporcional ao custo.

No Apêndice é apresentada uma representação formal de como as falhas de mercado acima ocorrem.

#### **4.1.1.C. QUAIS SÃO AS EVIDÊNCIAS DA EXISTÊNCIA DO PROBLEMA NA REALIDADE BRASILEIRA?**

Conforme indicado anteriormente, o gasto tributário decorrente do SIMPLES é enorme tanto em valores absolutos como relativos.

Por outro lado, há diversos estudos indicando que esse gasto não gera retornos proporcionais em termos de aumento de arrecadação, produtividade ou formalização de empregos.

De acordo com a avaliação realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em 2020, as *“Firmas beneficiadas pelo Simples Nacional exibem taxa de crescimento do emprego formal em torno de 3 pontos de percentagem maior do que aquelas que seriam obtidas na impossibilidade de optarem por esse regime”* e *“O Simples Nacional tende a aumentar a taxa de entrada de firmas formais em 1,8 pontos de percentagem, bem como tende a reduzir a taxa de saída de firmas formais em 0,3 pontos de percentagem”* (BRASIL,2020). Esses dados

confirmam a percepção de baixo retorno da política com relação ao seu custo.

Há também evidências de que muitas empresas optam por não expandir suas operações para não ultrapassar os limites de receita do SIMPLES, inibindo o crescimento econômico (risco moral). Nesse sentido, Matsumoto identificou uma clara aglomeração de empresas com faturamento logo abaixo do limite de faturamento do SIMPLES, estimando que elas deixam de crescer e reduzem suas receitas entre 10% e 25% para evitar sair do regime (2022).

Appy cita um trabalho de Barbosa Filho e Corrêa de 2017 que sugere que a ampla adoção do SIMPLES no Brasil indica que esta política favorece empresas de baixa produtividade (2022, p. 126).

A Teoria dos Contratos sugere que isso decorre de um mal alinhamento de incentivos, onde as empresas preferem permanecer na faixa de menor tributação, mesmo que isso prejudique seu crescimento de longo prazo.

A revisão de literatura da seção anterior também apontou para um impacto negativo do SIMPLES Nacional no que se refere equidade e justiça da tributação.

#### **4.1.1.D. APRESENTAR, SE CABÍVEL, A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DO PROBLEMA.**

De acordo CGU e IPEA, partindo de dados obtidos em documentos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o critério de elegibilidade baseado no faturamento é muito mais restrito em países de economias avançadas que em países de economias emergentes, sendo que o patamar utilizado pelo Brasil não encontra precedentes nem mesmo em países emergentes ou da América Latina (BRASIL, 2024, p. 15).

#### **4.1.1.E. QUAIS AS RAZÕES PARA QUE O GOVERNO FEDERAL INTERVENHA NO PROBLEMA?**

Os diversos problemas acima apontados e o peso do SIMPLES no orçamento brasileiro apontam para a necessidade de intervenção do governo federal no redesenho do programa.

A Teoria dos Contratos pode ajudar a propor mecanismos que melhor alinhem os interesses das partes envolvidas, seja para “revelar” as informações dos contribuintes (principal), seja para incentivar comportamentos que levem a uma melhor eficiência da tributação voltada às MPE, evitando ou reduzindo a ocorrência de seleção adversa e o risco moral.

#### **4.1.1.F. APRESENTAR BREVE LEVANTAMENTO DE POLÍTICAS ANTERIORMENTE ADOTADAS PARA COMBATER O MESMO PROBLEMA E AS RAZÕES PELAS QUAIS FORAM DESCONTINUADAS.**

O SIMPLES Nacional foi instituído por meio da Lei Complementar nº 123, de 2006, que, originariamente, além de estabelecer limites de enquadramento como MPE, previa diversas restrições para a adesão ao SIMPLES, a depender das atividades exercidas pela empresa.

Diversas reformas<sup>8</sup> aprovadas desde a criação do SIMPLES Nacional introduziram mudanças significativas no sistema, como a criação do MEI, ampliação de atividades permitidas, aumento dos limites de faturamento e introdução de novas regras relativas a crédito, parcelamento de débitos, inserção de tabelas progressivas, dentre outras.

Todavia, as reformas até aqui não enfrentaram o problema dos incentivos mal alinhados e talvez tenham até sido responsáveis por ampliá-lo.

Normas fiscais que estabeleçam regras de transição mais suaves, incentivos ao crescimento sustentável e medidas para evitar a regressividade do sistema não foram suficientemente implementados.

Importante ressaltar o poder do *lobby* no Brasil, suspeitando-se que muitas das mudanças na legislação do SIMPLES Nacional se deram não com fundamento em avaliações fundamentadas acerca das medidas adotadas, mas em razão de interesses setoriais.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/historico-da-lei-geral,8e95d6d4760f3610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>> Acesso em 24 maio 2025.

## **4.1.2. IDENTIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS, DAS AÇÕES E DOS RESULTADOS ESPERADOS**

### **4.1.2.A. QUAL O OBJETIVO DA PROPOSTA?**

O objetivo é propor um regime de tributação para as pequenas empresas que seja mais eficiente e progressivo, utilizando os princípios da Teoria Econômica dos Contratos para alinhar os incentivos das empresas com os objetivos fiscais do governo, incentivando o crescimento e a formalização, sem penalizar as empresas que crescem e evitando que empresas de setores altamente lucrativas sejam tributadas da mesma forma que as menos lucrativas.

Para evitar a seleção adversa, buscando soluções paralelas às da Teoria Econômica dos Contratos quando se identifica que há um contrato único em ambiente de informação assimétrica, deve ser proposta uma tributação baseada em faturamento e margem de lucro presumida por setor, além de ajuste de alíquotas conforme indicadores de empregabilidade. Assim, estar-se-ia oferecendo um menu de contratos com incentivos de autosseleção, projetado para revelar a informação privada dos agentes e alocar cada tipo ao regime mais eficiente e justo possível, incentivando também a criação de empregos.

Contratos de transição gradual, com a criação de faixas dinâmicas dentro do SIMPLES Nacional, e mecanismos que alinhem incentivos podem minimizar os problemas identificados. Nesse sentido, também poderiam ser definidos indicadores de crescimento e produtividade no lugar de um limite fixo de receita anual para que se pudesse optar pelo regime simplificado de tributação.

Também se vislumbra a criação de mecanismos de verificação e triagem para evitar que empresas que não se enquadram no perfil do SIMPLES entrem no regime. Isso poderia ser feito por meio de contratos sinalizadores que exigem, por exemplo, comprovação de que a empresa está no estágio de micro ou pequena empresa de forma legítima, com revisão periódica obrigatória. Mas antes disso, teriam que ser fixados de modo explícito os objetivos desse sistema de tributação simplificado.

Para lidar com o risco moral, com fundamento na Teoria dos Contratos, é adequada a criação de regimes graduais (sem saltos de carga ao ultrapassar o teto) e incentivos para empresas que se

formalizam e crescem, reduzindo o comportamento de evitar o crescimento e, conseqüentemente, ineficiência na alocação de recursos na economia.

Já para evitar que as fraudes relacionadas ao subfaturamento e segregação de empresas, podem ser propostos incentivos à transparência contábil, análogos a um “contrato revelador”, como desconto adicional na alíquota do SIMPLES, ou reembolso fiscal proporcional a empregos gerados ou lucro reinvestido, ou acesso preferencial a créditos, para empresas que apresentem voluntariamente dados não exigidos pelo SIMPLES, ou que se submetam voluntariamente a auditorias. Esses incentivos certamente seriam procurados apenas pelas empresas que não praticam fraudes, “revelando o comportamento desejado ou indesejado”.

#### **4.1.2.B. QUAIS SÃO OS RESULTADOS E OS IMPACTOS ESPERADOS PARA A SOCIEDADE?**

Espera-se que as empresas cresçam de forma mais natural e sustentada, com menos distorções de comportamento e falhas de mercado como a seleção adversa e o risco moral, resultando em maior arrecadação tributária e crescimento econômico de longo prazo;

#### **4.1.2.C. QUAIS SÃO AS AÇÕES A SEREM IMPLANTADAS?**

As principais ações incluem:

- a) a criação de contratos contingentes, que alinhem os incentivos da política a seus objetivos e permitam a revelação de informações ocultas ao ente tributante, para reduzir a subdeclaração de receitas e a segregação de empresas, bem como para aumentar a formalização;
- b) a criação de contratos de transição entre as faixas de faturamento do SIMPLES, que gradualmente ajustam a carga tributária conforme as empresas crescem;
- c) a introdução de critérios outros que o faturamento para a adesão e manutenção da empresa no SIMPLES Nacional;
- d) a implementação de mecanismos de auditoria e incentivos progressivos;
- e) o monitoramento contínuo para garantir que as empresas estejam em conformidade com os novos contratos, evitando comportamentos oportunistas;

f) a implementação de incentivos para a transparência contábil.

### **4.1.3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

#### **4.1.3.A. APRESENTAR ANÁLISE DOS CUSTOS DA PROPOSTA PARA OS ENTES PÚBLICOS E OS PARTICULARES AFETADOS.**

A reformulação deverá resultar em uma diminuição da renúncia fiscal a longo prazo.

#### **4.1.3.B. SE A PROPOSTA IMPLICAR AUMENTO DE DESPESAS OU RENÚNCIA DE RECEITAS:**

A proposta busca reduzir a renúncia fiscal, sem sobrecarregar as empresas.

#### **4.1.3.C. APRESENTAR DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA:**

A reforma estará adequada à Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual (PPA), visto que a proposta reduz a renúncia fiscal e busca o aumento da formalização empresarial de forma gradual e eficiente.

#### **4.1.3.D. QUAIS SÃO OS POTENCIAIS RISCOS FISCAIS DA PROPOSTA?**

Os principais riscos incluem a possibilidade de resistência das empresas e enfrentamento do *lobby*.

### **4.1.4. ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE**

#### **4.1.4.A. O CONJUNTO DE CIDADÃOS APOIA A POLÍTICA PROPOSTA?**

A política será melhor recebida se a transição for feita de forma suave, utilizando contratos que gradualmente aumentem a tributação das empresas que crescem, sem penalizações abruptas.

Ademais, importante aumentar a divulgação sobre o custo dos gastos tributários para a toda a sociedade, beneficiando apenas parte privilegiada dela, bem como sobre as distorções e ineficiências geradas pelo atual regime de tributação simplificada, bem como a ausência de equidade.

#### **4.1.4.B. QUAIS SÃO AS RAZÕES OU AS EVIDÊNCIAS DE QUE HÁ ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS?**

A reformulação pode contar com o apoio de associações empresariais e de pequenos empresários, que se beneficiarão de um contrato fiscal mais previsível e justo. Contratos fiscais melhor desenhados, que proporcionem maior previsibilidade, serão mais fáceis de serem aceitos pelos interessados.

#### **4.1.4.C. COMO OS ENVOLVIDOS PARTICIPAM OU SE MANIFESTAM NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA?**

Consultas públicas e fóruns de negociação com entidades representativas de micro e pequenas empresas serão essenciais para garantir o apoio e a confiança nos novos mecanismos contratuais propostos.

#### **4.1.4.D A POLÍTICA PROPOSTA É UMA PRIORIDADE DAS LIDERANÇAS POLÍTICAS?**

No contexto atual de implementação da reforma tributária, parece haver sensibilidade para tratar do tema.

#### **4.1.4.E. QUAIS SERIAM AS POSSÍVEIS OPOSIÇÕES ATIVAS PARA A EXECUÇÃO DESSA POLÍTICA?**

A principal oposição poderá vir de empresas que se beneficiam das distorções atuais do SIMPLES. Esses atores podem resistir à adoção de contratos que eliminem os incentivos à segmentação artificial de empresas.

## **4.1.5. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE**

### **4.1.5.A. A POLÍTICA PÚBLICA PODERIA SER IMPLEMENTADA A PARTIR DE PROJETO-PILOTO?**

Um projeto-piloto pode ser realizado em determinados setores, utilizando contratos contingentes para avaliar a eficácia da transição entre faixas de tributação ou a utilização de critérios adicionais ao faturamento para a adesão ao SIMPLES Nacional.

### **4.1.5.B. COMO SERÁ REALIZADO O MONITORAMENTO E QUAIS SERÃO OS INDICADORES?**

O monitoramento será feito com base em indicadores de aumento da formalização de empresas e de crescimento empresarial, avaliando se as empresas estão cumprindo os novos parâmetros e se os incentivos ao crescimento e à transparência estão sendo eficientes.

### **4.1.5.C. POSTERIORMENTE, COMO SERÁ REALIZADA A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA?**

A avaliação será realizada com base no impacto fiscal (redução da renúncia) e no crescimento das empresas. O uso de auditorias fiscais para monitorar o cumprimento dos novos parâmetros.

### **4.1.5.D. COMO SE DARÁ A TRANSPARÊNCIA E A PUBLICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES?**

A transparência será garantida por meio da publicação de relatórios periódicos de avaliação dos novos parâmetros e da arrecadação tributária, facilitando o acompanhamento público.

### **4.1.5.E. QUAIS SERÃO OS MECANISMOS DE CONTROLE A SEREM ADOTADOS?**

Serão implementados mecanismos de controle baseados em auditorias fiscais periódicas e monitoramento contínuo das empresas, utilizando tecnologias de *compliance* tributário para assegurar que as empresas estejam em conformidade com os novos parâmetros.

## 4.2. PROPOSTA DE REDESENHO INSTITUCIONAL DO SIMPLES NACIONAL COM BASE NA TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS

A literatura especializada aponta para ineficiência e regressividade do SIMPLES Nacional, que, segundo o referencial da Teoria Econômica dos Contratos, resulta em seleção adversa e risco moral, decorrentes da assimetria de informações e incentivos desalinhados com os objetivos da política pública.

A Teoria Econômica dos Contratos explica e propõe soluções para esses problemas por meio do desenho dos contratos (Bag, 2018, cap. 5; Salanié, 2005, cap. 2). Portanto, as propostas de reformulação do SIMPLES Nacional serão focadas no desenho dessa política.

A primeira proposta é a **transformação do SIMPLES Nacional em um sistema de “contratos contingentes”**, nos quais os benefícios tributários concedidos estejam condicionados ao cumprimento de metas objetivas e verificáveis. Esses “contratos” seriam oferecidos como um menu de opções para que as empresas adiram ao sistema conforme seu perfil, permitindo ao Estado fazer inferências acerca do contribuinte, tais como capacidade de crescimento e investimento, a partir de seu comportamento revelado.

É importante destacar que a teoria clássica contratual pressupõe que as partes, sendo livres para negociar e possuindo racionalidade ilimitada, obtêm eficiência ótima nos negócios celebrados. Contudo, devido à existência de assimetria de informações entre as partes envolvidas, a qual pode acarretar comportamentos oportunistas, a Teoria Econômica dos Contratos aponta caminhos para um melhor desenho dos incentivos e mitigação de outros problemas relacionados aos contratos incompletos. Nesse contexto, os contratos contingentes se tornam relevantes para o enfrentamento dos problemas atinentes às informações assimétricas, pois se trata de contratos onde o cumprimento de obrigações ou o recebimento de benefícios depende de eventos futuros ou condições que podem não se concretizar. Por exemplo, em contratos de parcerias público-privada (PPP) voltados para infraestrutura em rodovias, a condição para se obter um benefício tributário pode ser o cumprimento de certos objetivos estabelecidos previamente, como a conclusão das obras dentro do prazo e com a qualidade esperada. Se a obra não for concluída, o benefício tributário pode ser revogado, tornando o contrato contingente.

A estrutura atual do SIMPLES Nacional opera, na prática, como um regime padronizado, cujos critérios de adesão e permanência são baseados quase exclusivamente na receita bruta anual da empresa, apesar de algumas distinções, como faixas de receita e setores de atuação, que resultam em alíquotas de tributação diferentes. Essa padronização, ao ignorar elementos centrais como lucratividade, produtividade, grau de formalização e externalidades setoriais, compromete a eficiência e a equidade da política pública, além de gerar incentivos adversos, como freios ao crescimento.

Do ponto de vista da Teoria Econômica dos Contratos, o regime atual pode ser interpretado como um contrato quase único oferecido a diferentes tipos de agentes econômicos em um ambiente de informação assimétrica, que favorece tanto a seleção adversa, pois empresas com alta lucratividade se beneficiam desproporcionalmente do regime, quanto o risco moral, pois há incentivo à ocultação de informação ou à redução deliberada do esforço para manter os benefícios (conforme demonstra o modelo no apêndice). A superação dessas distorções exige um redesenho institucional por meio de contratos contingentes, com critérios reveladores das informações ocultas dos contribuintes, que permitam alinhar incentivos e revelar informações privadas relevantes<sup>9</sup>.

Exemplos de “contratos contingentes” possíveis:

- a) • **Crescimento com produtividade ou geração de emprego: o sistema passará a permitir a manutenção de alíquotas reduzidas mesmo com aumento da receita bruta, desde que a empresa demonstre crescimento real de produtividade (aumento da receita líquida por empregado ou por ativo) ou atinja metas de geração de empregos.**
- b) • **Formalização e transparência contábil: o sistema concederá incentivos fiscais adicionais a empresas que adotem contabilidade completa, entrega regular de obrigações acessórias e emissão integral de nota fiscal eletrônica. Com a revelação voluntária de informações privadas, haverá diminuição do risco moral.**
- c) • **Externalidade positiva: o sistema beneficiará com alíquotas reduzidas empresas de setores com alto retorno social**

---

<sup>9</sup> Sobre a oferta de um menu de contratos para revelar informações sobre o agente e evitar a seleção adversa, vide SALANIÉ, 2005, cap. 2 e 3.

(educação, saúde, reciclagem, inovação), mediante comprovação de impacto mensurável.

- d) • **Tradicional: serão mantidos os critérios atuais como uma opção base, sem exigências adicionais, mas com benefícios mais restritos.**

Tais contratos permitiriam uma alocação mais eficiente dos subsídios tributários, promovendo o crescimento formal, a revelação de informações privadas e o fomento a setores estratégicos.

A segunda proposta é a **criação de contratos de transição entre faixas.**

Atualmente, o SIMPLES apresenta discontinuidades acentuadas na carga tributária à medida que empresas mudam de faixa ou superam o teto do regime, gerando incentivo para o não crescimento. Para corrigir essa distorção, propõe-se a criação de contratos de transição tributária, que permitam a manutenção temporária do regime simplificado por determinado período de adaptação (dois anos, por exemplo), ajustando as alíquotas e obrigações acessórias progressivamente,

O objetivo é facilitar a adaptação das empresas ao regime de lucro presumido ou real, reduzindo o risco moral.

A terceira e última proposta é **adoção de critérios complementares à receita bruta anual para a elegibilidade do SIMPLES Nacional**, pois se trata de critério insuficiente para identificar a capacidade contributiva real da empresa, bem como para selecionar as empresas para as quais a política deveria se voltar.

Nesse sentido, podem ser adotados os seguintes critérios:

- a) **grau de formalização: adesão à contabilidade regular, cruzamento eletrônico de dados fiscais, participação no eSocial e emissão de NF-e;**
- b) **lucratividade: margens de lucro muito elevadas poderiam restringir o acesso às faixas de alíquota mínima;**
- c) **produtividade: empresas ineficientes poderiam ser excluídas do regime após períodos prolongados sem evolução;**
- d) **setor de atuação: priorização de atividades com externalidades positivas, como educação, saúde e inovação.**

Tais critérios alinhariam os incentivos do SIMPLES Nacional aos seus objetivos, além de reduzir as distorções e falhas de mercado constatadas nesse estudo.

As propostas aqui apresentadas são inovadoras. Na literatura estudada, as propostas de reforma do sistema de tributação do SIMPLES Nacional limitaram-se à revisão dos limites de enquadramento e à aproximação, ainda que simplificada, da base de tributação das MPE às bases normais de tributação (PAES, 2014, p. 552 e APPY, 2022, 129).

A recente reforma tributária sobre o consumo não alterou de forma significativa a política de tratamento especial e favorecido das MPE, limitando-se a dar a opção para que as empresas optantes do SIMPLES Nacional de apurar e recolher o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) segundo as regras do SIMPLES, podendo transferir créditos correspondentes ao que foi recolhido neste regime, ou apurar e recolher o IBS e a CBS pelo regime normal de apuração, podendo apropriar e transferir créditos integralmente, mantendo-se no SIMPLES em relação aos demais tributos. Além disso, reduziu a necessidade da substituição tributária para essas empresas.

Embora esteja no radar do governo federal a reforma do SIMPLES Nacional, conforme já noticiado em órgãos de imprensa<sup>10</sup>, não há informações oficiais de acesso sobre o andamento dos trabalhos nesse sentido.

---

<sup>10</sup> A título de exemplo: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/governo-mira-simples-nacional-para-equilibrar-contas-revisao-pode-afetar-pequenas-empresas/>; <https://www.poder360.com.br/poder-economia/tebet-sugere-apertar-o-simples-nacional-e-restringir-abono-salarial/>; <https://fenafisco.org.br/06/09/2024/tebet-defende-aperto-nas-regras-do-simples-para-ajuste-das-contas-publicas/>;



5



## 5

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo confirmou, por meio da literatura pesquisada, a hipótese de que o SIMPLES Nacional, no seu atual desenho, gera distorções e incentivos inadequados na economia, mostrando-se ineficiente para alcançar os objetivos para os quais foi criado.

A demonstração da ineficiência do programa foi inicialmente atestada com dados empíricos sobre o seu impacto na formalização de empresas, geração de empregos, inovação, redução dos custos de conformidade, produtividade e equidade do sistema tributário.

As críticas acerca da caracterização do SIMPLES Nacional como gasto tributário e dos critérios de cálculo adotados nos documentos oficiais do Estado Brasileiro foram enfrentadas, evidenciando-se que, do ponto de vista do custo-benefício, os dispêndios com essa política pública são desproporcionais aos seus retornos sociais.

Com fundamento na Teoria Econômica dos Contratos, que se mostrou um instrumento adequado para a avaliação do SIMPLES Nacional, foram identificadas falhas no desenho do programa decorrentes da assimetria de informação e incentivos desalinhados aos seus objetivos. Nesse sentido, deu-se relevo às características do SIMPLES Nacional que o sujeitam à seleção adversa e ao risco moral.

Confirmando a hipótese de pesquisa, a Teoria Econômica dos Contratos também se mostrou válida para a apresentação de propostas de mudanças no desenho econômico do SIMPLES Nacional. Nesse sentido, foram apresentados três direcionamentos para aperfeiçoamento da política de tributação das MPE.

Em primeiro lugar, a transformação do SIMPLES Nacional em um sistema de “contratos contingentes”, de modo a condicionar os benefícios tributários ao cumprimento de metas objetivas e verificáveis, que além de atuarem como critérios reveladores das informações ocultas dos contribuintes, permitirão alinhar incentivos do programa com seus objetivos.

Em segundo lugar, a criação de contratos de transição entre faixas para reduzir a descontinuidade da carga tributária para as

empresas que mudam de faixa ou superam o teto do regime, reduzindo o incentivo para o não crescimento das MPE.

Em terceiro lugar, a adoção de critérios complementares à receita bruta anual para a elegibilidade do SIMPLES Nacional, para que o programa beneficie as empresas com menor capacidade contributiva e que realmente necessitem de um sistema de tributação favorecido.

Poder-se-ia questionar se a atual legislação do SIMPLES Nacional já não contempla tais propostas, pois já prevê alíquotas diferenciadas conforme o tipo de empresa (comercial, industrial ou prestadora de serviços, havendo ainda variação de acordo com o tipo de serviço prestado e o grau intensidade de mão de obra.

Todavia, o modelo de tributação previsto na LC 123 tem como critério central o faturamento anual, com variações baseadas na natureza formal da atividade declarada, sem levar em consideração critérios econômicos substantivos e externalidades positivas, elementos que a proposta elaborada pretendeu contemplar. Ou seja, a LC 123 utiliza uma tipologia legal e estática, mas a proposta aqui desenvolvida propõe critérios dinâmicos, considerando resultados mensuráveis.

A proposta de criação de contratos de transição entre faixas e para a transição entre o SIMPLES Nacional e o sistema normal de tributação também é inovadora com relação ao que já existe na LC 123, pois não propõe apenas uma gradação de alíquotas, mas verdadeiro regime de transição englobando obrigações acessórias e prazos para adaptação.

Dadas as limitações de tempo e possibilidade de aprofundamento, o estudo não tratou de questões relacionadas ao custo de oportunidade das mudanças propostas. Uma crítica que se vislumbra é que a introdução desses elementos no regime de tributação das MPE tornaria o sistema complexo e custoso. Aliás, essa crítica já pode ser feita ao SIMPLES Nacional no seu desenho atual.

Um próximo passo a seguir seria transformar essas propostas aqui elaboradas num anteprojeto de lei complementar. De todo modo, acredita-se que esse estudo já é suficiente para contribuir com as discussões acerca do SIMPLES Nacional e apontamentos sobre a necessidade de sua reformulação.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

**APPY, Bernard.** Regimes simplificados de tributação. In: **MENDES, Marcos** (Org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

**APPY, Bernard.** Tributação e produtividade no Brasil. In: **BONELLI, Regis; VELOSO, Fernando; PINHEIRO, Armando Castelar** (Orgs.). *Anatomia da produtividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2017.

BAG, Sugata. *Economic analysis of contract law: incomplete contracts and asymmetric information*. Delhi: Springer, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-65268-9>.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-síntese>. Acesso em 21/05/2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf). Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 123, de 2004: regulamentação do regime único de arrecadação para micro e pequenas empresas**. Brasília, DF, 2004. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=193056&filename=PLP%20123/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=193056&filename=PLP%20123/2004). Acesso em: 21/05/2025

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União. **Relatório de avaliação: Simples Nacional. Ciclo CMAP 2020**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. <Disponível em: [61](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-</a></p></div><div data-bbox=)

[colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_avaliacao-cmas-2020-simples-nacional.pdf](#).> Acesso em: 14/12/2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação: Simples Nacional. Exercício 2023**. Brasília, DF: Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1578533>. Acesso em: 14/12/2024.

**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: 29/05/2025.

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Mapa de Empresas: boletim do 2º quadrimestre de 2024**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: (<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-2o-quadrimestre-2024.pdf>). Acesso em: 14/12/2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo de Gastos Tributários do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023 (DGT 2023)**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-2023.pdf>>. Acesso em: 10/12/2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Gasto Tributário - Conceito e Critérios de Classificação**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf> >. Acesso em: 10/12/2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2025: Anexo IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/pldo/4-02-pldo2025-anexoiv-2-metasfiscaisanuais.pdf>. Acesso em: 20/05/2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2026: Anexo IV – Metas Fiscais. Brasília: MPO, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/pldo>. Acesso em: 20 maio 2025.

CAMPOS VÁZQUEZ, R. M. *Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. (Documentos de Proyectos, LC/TS.2022/148).

CIAT - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. **Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários**. 2011. Disponível em: <[https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTécnicos/Espanol/2011\\_manual\\_gasto\\_tributario\\_port.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTécnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_port.pdf)>. Acesso em: 17/12/2024.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, José Marcelino. Fugindo do jogo para ganhar: o peso dos gastos tributários. In: SILVA, André Luiz Reis da; PEREIRA, Luiz Felipe dos Santos; LOUREIRO, Maria Rita. **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022. cap. 13, p. 403–433.

BOLTON, Patrick; DEWATRIPONT, Mathias. *Contract theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

MA, Y.; NI, H.; YANG, X.; KONG, L.; LIU, C. Government subsidies and total factor productivity of enterprises: a life cycle perspective. **Economia Política**, v. 40, p. 153-188, 2023.

MATSUMOTO, M. M. S. **Essays in Firm Taxation and Job Loss**. A Dissertation Presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy. Abr. 2021.

MONTEIRO, J. Saindo da informalidade: o impacto do SIMPLES na formalização de empresas. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2016. p. 187-207.

PAES, Nelson Leitão. *Simple Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários*. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 24, n. 3, p. 517–552, set./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/m9QcrPVXVKSLWnDjcRmY3qf/>. Acesso em: 29/05/2025.

PELLEGRINI, Josué. **Gastos (benefícios) tributários**. Nota Técnica nº 17. Instituição Fiscal Independente. Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/542784>>. Acesso em: 17/04/2025.

PESSÔA, Leonel Cesarino *et al.* Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional. São Paulo. FGV. 2020.

PESSÔA, Leonel Cesarino; PINTO, Alexandre Evaristo; ZUGMAN, Daniel. Uma análise da qualidade dos gastos tributários com o Simples Nacional. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 45, p. 593-624, 2020.

RECH, Lucas Trentin. Gasto tributário no Brasil: evolução e hipóteses explicativas In **Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2022. Capítulo 14. Disponível em <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12159/1/218480\\_LV\\_Governan%c3%a7a%20Or%c3%a7ament%c3%a1ria\\_Cap%c3%adtulo%2014.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12159/1/218480_LV_Governan%c3%a7a%20Or%c3%a7ament%c3%a1ria_Cap%c3%adtulo%2014.pdf)>. Acesso em: 17/04/2025.

SANTIAGO, Silas. **Simples Nacional: alívios tributários estruturantes, controle e avaliação**. 2024. 215 f. Dissertação (Doutorado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.5

SALANIÉ, Bernard. *The economics of contracts: a primer*. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2005.

TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. *Análise econômica do direito dos contratos: uma nova abordagem do direito contratual como redutor das falhas de mercado*. Londrina: Editora Thoth, 2021.



APÊNDICES

**APÊNDICES**

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – UM MODELO SIMPLES DE GASTO TRIBUTÁRIO E PRODUTIVIDADE DAS EMPRESAS

Considere que, em uma economia, exista um conjunto de empresas, e cada tipo de empresa seja caracterizada por um parâmetro  $\theta$ , o qual representa lucratividade da empresa (mas também produtividade, capacidade de investimento ou outra característica oculta ao Estado). Ou, em outras palavras, trata-se de informação privada da empresa, não observável pelo governo. Note, portanto, que existe um conjunto de empresas  $i \in [0, 1]$ , heterogêneas quanto ao tipo  $\theta_i$ . Assim, o termo  $\theta_L$  representa empresas com baixa lucratividade, ao passo que  $\theta_H$  representa empresas com elevada lucratividade, de modo que  $\theta \in [\theta_L, \theta_H]$ . O termo  $e$  representa o esforço da empresa. Por sua vez, a receita (isto é, o faturamento) gerado pela empresa com esforço ( $e \geq 0$ ) tem sido expressa por:

$$y = (\theta e) \quad (A.1)$$

Nesta economia em modelagem, o Estado precisa arrecadar tributos, oferecer às empresas um regime tributário com baixo custo de conformidade; assim como promover eficiência e equidade distributiva. Cada empresa escolhe um nível de esforço  $e$ , representada pela seguinte função custo de esforço (convexa):

$$c(e) = \frac{1}{2}e^2 \quad (A.2)$$

Considere que nessa economia exista o regime tributário SIMPLES Nacional, e seja  $T(y) = (\tau y)$  a função tributária uniforme, de modo que  $\tau$  é a alíquota padrão do SIMPLES, aplicada sobre o faturamento e, portanto,  $(\tau y)$  é o imposto cobrado sobre o faturamento  $y$  de cada empresa beneficiada por esse regime tributário.

A utilidade líquida da empresa é:

$$U(\theta) = y - T(y) - c(e) = \theta e - T(\theta e) - \frac{1}{2}e^2 \quad (A.3)$$

Como o SIMPLES Nacional aplica uma mesma função  $T(y)$  para todos, independentemente de  $\theta$ , tem-se que empresas com alto  $\theta$  conseguem gerar alto faturamento com pouco esforço e percebem que, se ingressarem no SIMPLES Nacional, terão baixa carga tributária sobre um lucro ou produtividade elevado. Assim, mesmo não sendo o público-alvo do programa, optam por permanecer no SIMPLES Nacional.

Por outro lado, empresas com baixo  $\theta$ , menor lucro ou produtividade por unidade de esforço, podem nem conseguir cobrir seus custos, ou são forçadas à informalidade.

A empresa decide aderir (ou não) ao regime tributário do SIMPLES Nacional, com base em sua função utilidade líquida:

$$U(\theta) = y - T(y) - c(e) = \theta e - \tau \cdot \theta e - \frac{1}{2}e^2 \quad (A.4)$$

Cada empresa escolhe  $e$  que maximiza sua utilidade:

$$U(\theta) = \theta e (1 - \tau) - \frac{1}{2}e^2 \quad (A.5)$$

Derivando em relação a  $e$  e igualando a zero (Condição de 1ª ordem):

$$\theta(1 - \tau) = e^* \Rightarrow e^*(\theta) = \theta(1 - \tau) \quad (A.6)$$

Substituindo de volta na função de utilidade:

$$U^*(\theta) = \theta \cdot \theta(1 - \tau)(1 - \tau) - \frac{1}{2} [\theta(1 - \tau)]^2 = \frac{1}{2} \theta^2 (1 - \tau)^2 \quad (A.7)$$

Todas as empresas que recebem utilidade  $U^*(\theta) > 0$  desejam aderir ao SIMPLES Nacional, o que inclui empresas **de baixa lucratividade, produtividade ou capacidade de investimento**, para quem o regime foi desenhado, e empresas **de alta lucratividade, produtividade ou capacidade de investimento** que, apesar de não precisarem do benefício, encontram nele **uma forma de reduzir sua carga tributária efetiva**.

O problema é que o Estado **não consegue excluir as empresas mais produtivas**, pois **não observa  $\theta$** .

**Esse modelo simples buscou demonstrar que o SIMPLES Nacional está sujeito à seleção adversa.**

O regime só se aplica às empresas com:  $y \leq y'$  (limite de faturamento permitido).

Se a empresa ultrapassa  $y'$ , ela:

sai do regime e passa a pagar impostos mais altos ( $T_R > T_S$ );

tem maior custo de conformidade;

perde acesso a benefícios simplificados.

A empresa escolhe o esforço e de modo a maximizar sua utilidade, sujeita à restrição de não ultrapassar  $y'$ .

Utilidade líquida (no SIMPLES Nacional):

$$U_S(e) = (1 - T_S)\theta e - \frac{1}{2}e^2 \text{ sujeito a } \theta e \leq y'$$

Essa é uma maximização com restrição. A empresa pode querer produzir mais, mas se  $\theta e > y'$ , ela será expulsa do regime, pagará mais imposto e terá maior custo de conformidade, o que reduzirá seu ganho.

$$U_R(e) = (1 - T_R)\theta e - \frac{1}{2}e^2 - K$$

Onde:

$T_R > T_S \rightarrow$  alíquota maior no regime real,

K: custo fixo de compliance (contabilidade, obrigações acessórias etc.).

A empresa compara os dois cenários:

Crescer: receber mais receita, mas ser excluída do SIMPLES Nacional  $\rightarrow$  utilidade  $U_R(e)$

Manter-se no teto: produzir menos, mas continuar no regime  $\rightarrow$  utilidade  $U_S(e^*)$

Se:

$$U_S(e^* \leq y'/\theta) > U_R(e > y'/\theta)$$

Note, portanto, que a empresa prefere restringir o esforço ou fraudar dados para continuar no SIMPLES.

Em resumo, esse modelo simples procura demonstrar como o SIMPLES Nacional pode ser afetado pelo o risco moral.



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO