



**UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO**

**ARTHUR MENDES DE OLIVEIRA**

**REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE SOBRE O IMPACTO NAS EMPRESAS  
DE SAÚDE**

**FORTALEZA – CE  
2025**

ARTHUR MENDES DE OLIVEIRA

REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE SOBRE O IMPACTO NAS EMPRESAS DE  
SAÚDE

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito, sob orientação da Professora  
Doutora Lara Capelo Cavalcante.

FORTALEZA – CE  
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

O45r      Oliveira, Arthur Mendes de Oliveira.  
Reforma Tributária - Uma análise sobre o impacto nas Empresas de Saúde / Arthur  
Mendes de Oliveira Oliveira. – 2025.  
49 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.  
Orientação: Prof. Dr. Lara Capelo Cavalcante.

1. Empresas de Saúde. 2. Reforma Tributária. 3. Planejamento Tributário. I. Título.

CDD 340

---

Ao meu filho Isaque, de apenas 4 meses,  
fonte de inspiração e força para que eu  
concluísse o curso.

À minha linda esposa Mônica, por estar  
sempre ao meu lado de forma incondicional.  
Essa conquista é nossa.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho representa muito para mim. Não se trata apenas do término do Curso de Direito na Universidade Federal do Ceará (o que, por si só, já seria, e de fato é, uma grande conquista). Hoje, encerro um ciclo que durou 10 anos em minha vida, a aquisição do diploma acadêmico de nível superior. Foram 2 anos como cadete aviador na Academia da Força Aérea - AFA, 1 ano como bolsista na Instituição Farias Brito, 1 ano como acadêmico de Ciências Contábeis na FEAAC - UFC, e mais 1 ano de pandemia da Covid-19 esperando, finalmente, as aulas na Faculdade de Direito começarem, uma maratona que durou 5 anos. Ao olhar para esta jornada, tenho convicção de que nunca estive sozinho.

Agradeço em primeiro lugar à Deus, por sua infinita bondade e misericórdia em minha vida. É inegável o seu cuidado em cada passo que dei.

À minha esposa, melhor amiga e sócia Mônica, por ser a minha grande companheira de vida, sempre me apoiando e incentivando. Eu te amo, amor.

Ao meu primogênito Isaque, que nasceu no meu último semestre da faculdade, o que me deu ainda mais força e propósito para seguir em frente. Deus te abençoe em cada passo que você der, meu filho.

À minha mãe Georgiane, minha primeira educadora, por ter me proporcionado crescer em um ambiente escolar, o que veio a se mostrar, anos mais tarde, um grande diferencial. Ao meu pai Carlos, por ter lutado com unhas e dentes para que eu fosse aprovado no Colégio Militar de Fortaleza - CMF, com apenas 10 anos de idade, o que me proporcionou alçar grandes vôos.

À minha irmã Carliane, por ter dividido momentos tão especiais na infância, e pelo seu distinto amor com meu filho, seu sobrinho Isaque. Ao meu irmão Samuel e cunhado Jandson, pelo companheirismo e admiração. Aos meus avós Pedro e Conceição, pelo carinho e por terem contribuído com a minha criação.

À minha orientadora Profa. Dra Lara Capelo Cavalcante, por ter aceitado o meu convite para orientação, tendo torcido por mim no curso mesmo antes de ingressá-lo, ainda como aluno da contabilidade. Aos demais integrantes da banca, Prof. Dr Carlos César Sousa Cintra, pela sua notável dedicação e bom-humor em ensinar, e Prof. Dr Italo Farias Braga, pelas vivências enriquecedoras no Núcleo de Práticas Jurídicas. À Profa. Dra Nélida Cervantes, pelo seu compromisso inegociável com o ensino.

Aos demais professores e servidores da Faculdade de Direito - UFC, em especial à Hymya, ao Nelson e à Raquel, que sempre se dispuseram a ajudar, bem como aos familiares e amigos que de alguma forma colaboraram na caminhada.

Por fim, compartilho o pensamento que sempre estive comigo ao longo dessa jornada, o de persistir sempre, ainda que as condições se mostrem totalmente desfavoráveis. Mais importa a disposição em fazer, do que a compreensão de que é possível. Isso é Fé.

Não te mandei eu? Esforça-te e tem bom ânimo; não temas, nem te espantes, porque o Senhor teu Deus é contigo, por onde quer que andares." Josué 1:9

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade discorrer sobre as profundas mudanças que a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional 132/132, assim como a Lei Complementar 214 de 2025 promoveram com relação ao Sistema Tributário Nacional, especialmente no tocante à tributação sobre o consumo, com ênfase sobre o impacto nas Empresas da Saúde. Para tanto, foi utilizada uma abordagem qualitativa, com foco na compreensão das mudanças legislativas à luz do que os doutrinadores trazem à respeito da temática, sendo o tipo de pesquisa bibliográfica e por meio do noticiário. Inicialmente, foi discorrido à respeito do atual sistema tributário brasileiro, os princípios constitucionais da tributação, a própria definição de tributo em si, bem como suas espécies. Posteriormente foi realizado um panorama geral da Reforma, seu contexto, sua justificativa, e seus principais impactos, considerando os atuais Regimes Tributários brasileiros: Lucro Presumido, Lucro Real e Simples Nacional, a fim de que se consiga fazer uma mensuração quanto aos impactos econômicos e operacionais para clínicas, hospitais e laboratórios. Por último, realizou-se uma análise mais aprofundada do contexto da saúde privada no Brasil, analisando-se o regime tributário predominante e a forma como será impactado com a Reforma. Nesse sentido, foi abordado também sobre o Tratamento Setorial Diferenciado ou Benefícios Fiscais que o novo Sistema Tributário prevê para a Saúde, que tem, inclusive previsão constitucional de caráter pétreo, por ser direito social, fundamental. Pretende-se, com o estudo em questão, auxiliar as empresas do setor a fim de decidirem qual o melhor Planejamento Tributário a ser feito, bem como prepará-las para os prováveis impactos econômicos e estruturais que terão em seus negócios, tendo em vista o princípio fundamental constitucional da livre iniciativa. Por fim, chegou-se à conclusão de que o Regime a ser mais impactado será o do Lucro Presumido, que é justamente o mais comum entre empresas de saúde que faturam até R\$78 milhões, fazendo com que os profissionais da área se atualizem quanto à nova legislação e veriquem qual o melhor regime com o nome sistema, bem como se haverá viabilidade de um Planejamento Tributário.

**Palavras-chave:** Planejamento Tributário; Reforma Tributária; Empresas de Saúde;

## ABSTRACT

The present work aims to discuss the profound changes brought about by the Tax Reform enacted through Constitutional Amendment No. 132/2023, as well as Complementary Law No. 214 of 2025, in relation to the Brazilian National Tax System, especially regarding consumption taxation, with emphasis on the impact on healthcare companies. For this purpose, a qualitative approach was adopted, focusing on the understanding of legislative changes in light of the perspectives offered by legal scholars on the subject, based on bibliographic research and news sources. Initially, the study addresses the current Brazilian tax system, the constitutional principles of taxation, the definition of “tax” itself, as well as its categories. Subsequently, an overview of the Reform is presented, including its context, justification, and main impacts, considering the current Brazilian tax regimes: Lucro Presumido (Presumed Profit), Lucro Real (Actual Profit), and Simples Nacional (National Simplified Regime), in order to assess the economic and operational impacts on clinics, hospitals, and laboratories. Finally, a more in-depth analysis of the private healthcare sector in Brazil is carried out, examining the predominant tax regime and how it will be affected by the Reform. In this regard, the study also addresses the Sector-Specific Treatment or Tax Incentives that the new Tax System provides for healthcare, which even has constitutional protection as a fundamental social right. The objective of this study is to assist companies in the sector in deciding the best tax planning strategies, as well as preparing them for the likely economic and structural impacts on their businesses, in view of the constitutional principle of free enterprise. The conclusion reached is that the regime most affected will be the Lucro Presumido, which is precisely the most common among healthcare companies with annual revenues of up to R\$78 million, making it essential for professionals in the field to update themselves on the new legislation and determine the most suitable regime under the new system, as well as the feasibility of tax planning.

**Keywords:** Tax Planning; Tax Reform; Healthcare Companies;

## LISTA DE SIGLAS

CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
EPP	Empresas de Pequeno Porte
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IS	Imposto Seletivo
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto Sobre Serviços
ME	Microempresas
PIS	Programa de Integração Social
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Superior Tribunal Federal



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
CAPÍTULO 1: SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO .....	11
1.1 Tributo: conceito e espécies.....	12
1.2 Princípios Constitucionais da Tributação .....	14
1.3 Repartição de Competências.....	16
1.4 Regimes Tributários no Brasil .....	19
1.4.1 Simples Nacional .....	20
1.4.2 Lucro Presumido.....	21
1.4.3 Lucro Real.....	22
1.5 Planejamento Tributário .....	23
CAPÍTULO 2: REFORMA TRIBUTÁRIA.....	26
2.1 Principais propostas da reforma (PEC 45, PEC 110 e outras iniciativas) .....	28
2.2 Adoção do IVA dual (CBS e IBS) .....	29
2.3 Não-cumulatividade do IBS e da CBS.....	30
2.4 Mudanças previstas para os regimes Simples Nacional, Lucro Presumido e Lucro Real .....	31
2.4.1 “Simples Híbrido” .....	33
2.5 Efeitos esperados da Reforma para o setor de serviços, especialmente a saúde.....	33
CAPÍTULO 3: IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NAS EMPRESAS DE SAÚDE.....	35
3.1 Configuração do elemento de empresa .....	36
3.2 Panorama do setor de saúde privada no Brasil .....	36
3.2.1 Regimes Tributários Predominantes no Setor (Lucro Presumido e Simples Nacional).....	38
3.3 Aumento ou Redução da Carga Tributária .....	41
3.4 Tratamento Setorial Diferenciado ou Benefícios Fiscais.....	42
3.5 Repercussões econômicos e operacionais para clínicas, hospitais e laboratórios.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS.....	47

## INTRODUÇÃO

A evolução da Tributação se confunde com o desenvolvimento das sociedades humanas. Desde o início das civilizações, na Mesopotâmia, já se encontram os primeiros registros da cobrança de tributos. Como bem nos aponta Benjamin Franklin (1789), líder da Revolução Americana, “nada é tão certo nessa vida quanto a morte e os impostos.” Contudo, ainda não existiam as leis, normas, diretrizes e limitações ao poder de tributar. Tal disciplinamento só viria a surgir com o advento das revoluções liberais. Nesse contexto, o Direito Tributário começa a se desenvolver, surgem então o controle judicial, legislativo, administrativo e político, bem como a obediência a vários princípios que devem nortear toda a legislação tributária, a legalidade, a irretroatividade, e anterioridade, a transparência, dentre outros.

No Brasil, o Direito Tributário surge como ramo autônomo do Direito Público a partir da Constituição de 1946, tendo mais especificamente sua consolidação técnica em 1966 a partir do Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172/1966), ganhando status de Lei Complementar após a Constituição de 1988. Nesse sentido, o CTN definiu os tributos e suas espécies, as obrigações tributárias, os créditos tributários, o conceito de lançamento, prescrição e decadência. Nascia o grande marco da codificação do Direito Tributário no país até então.

A partir da década de 1990, começaram as discussões e propostas de uma Reforma Tributária, o que de fato veio a ocorrer somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132, promulgada no dia 20 de Dezembro de 2023. De plano, o que se observa é uma mudança considerável em relação à tributação do consumo, que, no atual regime, representa um considerável percentual de 49,9% da arrecadação total do país, segundo levantamento do Banco Central. Pois bem, nesse caso estamos falando do ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, do IPI - Imposto sobre produtos industrializados, da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, da COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, do PIS - Programa de Integração Social, do IOF- Imposto sobre operações financeiras e do ISS - Imposto sobre serviços.

Com a reforma, o PIS, a COFINS e o IPI serão unificados e substituídos pela CBS - Contribuição sobre Bens e Serviços, de competência da União, enquanto que o ICMS e o ISS darão lugar ao IBS - Imposto sobre Bens e Serviços, de competência dos Estados e Municípios. Ambos, juntos, CBS e IBS comporão o chamado IVA - Imposto sobre Valor Agregado, dual. Portanto, o presente trabalho tem por finalidade abordar os impactos da Reforma Tributária, recentemente sancionada, sobre os Estabelecimentos de Saúde, nas suas mais diversas modalidades, sabendo que os profissionais da área realizam suas atividades por formatos distintos.

Como empresário da saúde que sou, há 04 anos, acompanhamento de perto o dia a dia da Interdisciplinar Clínica & Educação LTDA juntamente com minha esposa e sócia Mônica, fonoaudióloga. O desejo em especial pelo Direito Tributário veio em reunião com a nossa contabilidade para a implementação do fator “R” em nossa empresa, o que nos rendeu economias significativas, de forma estritamente legal.

Foi nesse momento que enxerguei o quanto o Planejamento Tributário é importante, especialmente num contexto onde os custos são cada vez maiores e a empresa precisa desempenhar seu papel social de gerar emprego e renda, além da arrecadação. Nesse sentido, o propósito do presente trabalho é fazer um panorama geral da Reforma Tributária, que já entrou em vigor no Brasil, trazendo especificamente seus desdobramentos de forma mais aprofundada nas Empresas de Saúde, uma vez a grande relevância desse setor de serviços. Não à toa a Constituição Federal, em seu artigo 6º, conferiu à Saúde status de direito social e cláusula pétrea, por estar inserida dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II da CF/88).

No Brasil, a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS, que continua sendo exemplo para muitos outros países, tem o objetivo de suprir todas as necessidades do nosso povo. De fato, trata-se de um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, mas como já nos advertia Kelsen (1998), muitas das vezes o “dever ser” não se confunde com o “ser”. Portanto, o que se vê no país é um aumento exponencial da saúde suplementar, com cada vez mais empresas oferecendo alternativas à saúde pública.

No escopo da Reforma, torna-se ainda mais importante um planejamento tributário alinhado ao porte e serviços prestados pela empresa, especialmente na saúde, onde as margens são pequenas e se há pouco crédito para aproveitar. Não há espaço para erro. A reforma promete um sistema não cumulativo, mas impõe restrições aos créditos, o que pode gerar cumulatividade disfarçada. Isso prejudica especialmente os prestadores de serviço de saúde, que operam com margens estreitas e poucos créditos a aproveitar. (Machado Segundo, 2024).

Portanto, o presente trabalho tem por finalidade abordar os impactos da Reforma Tributária, recentemente sancionada, sobre as empresas de Saúde. No capítulo 1, será feita uma abordagem geral sobre o Sistema Tributário Brasileiro, começando pelo próprio conceito e espécies do Tributo em si, enfatizando os Princípios Constitucionais da tributação, a Repartição de Competências e os desdobramentos jurídicos dos Regimes Tributários no Brasil: Simples Nacional, Lucro Presumido e Lucro Real. Nesse contexto, será percorrido também a questão do Planejamento Tributário, conceituando a elisão, evasão e elusão fiscal.

No capítulo 2 será abordada a Reforma Tributária em si, ou seja, seu contexto de aprovação, bem como sua justificativa, as implicações da Emenda Constitucional nº 132/2023, que alterou o Sistema Tributário Nacional, assim como a Lei Complementar nº 214/2025, que, por sua vez, é um dos atos normativos mais importantes que regulamenta a Emenda, estabelecendo detalhes sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

Por fim, no capítulo 3 abordaremos a repercussão da Reforma nos Estabelecimentos de Saúde, analisando as repercussões econômicas, considerando os regimes tributários mais afetados. Como pontos positivos espera-se uma simplificação tributária, alíquota reduzida para 60%, manutenção da imunidade filantrópica e direito a crédito sobre os insumos. Não obstante, a depender de como o Planejamento Tributário for realizado, poderá haver potencial risco de aumento da carga tributária, aumento nos custos de serviços terceirizados, mudanças na comprovação de imunidade e uma maior necessidade de adaptação dos sistemas.

## **CAPÍTULO 1: SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

Seja no meio Jurídico-Contábil ou Empresarial, o sistema tributário brasileiro é considerado “complexo”, justamente por ser composto por um amplo leque de tributos, cobrados de forma diferente pelos três entes federativos: federal, estadual e municipal. Essa estrutura é determinada pela Constituição Federal de 1988, especialmente no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), e envolve diversos impostos, taxas e contribuições. Enfatize-se que a Constituição em si não cria tributos, mas sim estabelece competências para que os Entes assim o façam, sempre por meio de Lei (Art. 150, inciso I, CF/88).

Dentre os diversos impostos, taxas e contribuições em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), os principais estão: Federais - IRPJ, CSLL, PIS, COFINS, IPI, INSS. Estaduais - ICMS, IPVA. Municipais: ISS, IPTU, ITBI. Nesse sentido, é de se esperar, portanto, uma sobreposição e disputas frequentes entre os entes federativos. É o que ocorre, por exemplo, com o ICMS (estadual) e ISS (municipal), que frequentemente geram conflitos sobre qual imposto deve incidir em determinados serviços.

Conforme nos ensina Hugo de Brito Machado (2017), são recorrentes as controvérsias entre os entes tributantes quando a operação envolve a prestação de um serviço e o fornecimento de mercadorias ao mesmo tempo. A Carta Magna procurou estabelecer os limites, mas nem sempre fica claro definir, especialmente nas hipóteses de prestação de serviços com utilização de bens materiais. É o caso, por exemplo, dos restaurantes e das farmácias de manipulação.

Sendo assim, devido à alta complexidade e conflitos de competências, naturalmente observa-se que a legislação tributária muda com frequência, contendo assim muitas instruções normativas, portarias e atos declaratórios, dificultando, assim, o acompanhamento e cumprimento das obrigações. Como consequência, há um alto custo de conformidade, pois, no Brasil, as empresas gastam, em média, mais de 1.500 horas por ano para cumprir obrigações fiscais (segundo o Banco Mundial), incluindo apuração, escrituração e envio de declarações.

Somado à isso, um fenômeno recorrente no atual cenário é o da Guerra Fiscal, quando os estados disputam arrecadação entre si, oferecendo benefícios fiscais (isenções, reduções de base de cálculo etc.) para atrair empresas, podendo causar insegurança jurídica e perda de arrecadação por parte de alguns estados. Segundo nos instrui Roque Antonio Carrazza (2021), quando um Estado, sem autorização do Confaz - Conselho Nacional de Política Fazendária, concede incentivos fiscais, está desrespeitando a Constituição e declarando “guerra fiscal” aos demais estados, onde, na verdade, deveriam todos cooperar entre si, observando assim o pacto federativo.

Ademais, como se sabe, grande parte da arrecadação vem de impostos sobre o consumo (como ICMS e PIS/COFINS), que são considerados regressivos, ou seja, acabam por penalizar a população hipossuficiente. Isso porque a alíquota efetiva, o peso do imposto em relação à renda, diminui conforme a renda aumenta, uma vez que o imposto é cobrado igualmente para todos, independentemente da renda, afetando mais quem ganha menos.

Sendo assim, há tempos se enxergou a necessidade de uma Reforma Tributária capaz de solucionar tantos problemas. Em 2023, o Congresso aprovou a PEC 45/2019, que propõe simplificar o sistema por meio da substituição de diversos tributos pelo IVA dual (CBS e IBS). Trataremos dela no capítulo seguinte. Vejamos, doravante, os princípios constitucionais da tributação, para uma melhor compreensão do presente trabalho.

## 1.1 TRIBUTO: CONCEITO E ESPÉCIES

Coloquialmente chamado de imposto (pois tecnicamente este trata-se de uma espécie e não de gênero), tributo é a obrigação imposta às pessoas físicas e pessoas jurídicas de recolher valores ao Estado, ou entidades equivalentes. No Direito Brasileiro, seu conceito técnico está disciplinado no artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN), que dispõe:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Com efeito, esse conceito normativo delimita os elementos essenciais do tributo: a obrigatoriedade da prestação, o pagamento em dinheiro, a origem legal da instituição do tributo e a ausência de caráter sancionatório. A atividade administrativa vinculada diz respeito ao fato de que a cobrança não decorre de discricionariedade, mas sim da estrita legalidade e ocorrência do fato gerador. Nessa perspectiva, Luciano Amaro (2021, p. 27), afirma que o tributo "é uma obrigação imposta pelo Estado ao particular, cuja finalidade precípua é a obtenção de receita pública, sem que haja, como causa direta, uma contraprestação estatal específica". O doutrinador ainda destaca o caráter não punitivo do tributo, mesmo que sua exigência decorra de inadimplemento de um dever legal, distinguindo-se, portanto, das penalidades pecuniárias.

Já Hugo de Brito Machado (2016), destaca que o tributo se caracteriza como uma prestação pecuniária imposta por lei, sem finalidade punitiva, cuja arrecadação visa fornecer os recursos necessários para que o Estado desempenhe suas funções institucionais. Nesse contexto, com base na doutrina e no CTN, comumente se faz a classificação dos tributos em cinco espécies principais: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Quanto aos impostos, trata-se de tributos cuja arrecadação não está vinculada a nenhuma atividade estatal específica. Com efeito, eles têm por base o princípio da capacidade contributiva e são exigidos conforme a manifestação de riqueza do contribuinte. Segundo Eduardo Sabbag (2022, p. 405), "o imposto é a mais pura manifestação do poder de tributar, pois é exigido sem uma contraprestação direta do Estado".

Quanto às taxas, são cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível ao contribuinte, conforme previsão constitucional, bem como do art. 77 do CTN. Veja-se:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Trata-se, portanto, de natureza contraprestacional, ou seja, cobrança como retribuição por uma atividade estatal que, embora não contratual, beneficia direta e individualizadamente o contribuinte. Já no caso do poder de polícia, a taxa decorre da atuação estatal destinada a limitar o exercício de direitos individuais em prol do interesse público, como ocorre nas atividades de fiscalização sanitária, ambiental, urbanística, entre outras.

Concernente às Contribuições de Melhoria, são cobradas em virtude da valorização imobiliária decorrente de obra pública, com exigência prévia de mensuração do benefício individual e limite proporcional ao acréscimo patrimonial. Possuem previsão constitucional e foram positivadas também no art. 81 do CTN:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Trata-se, portanto, de uma forma do Poder Público repassar parte do custo da obra aos proprietários dos imóveis diretamente beneficiados por ela, concretizando assim os princípios da capacidade contributiva e da justiça fiscal, ao garantir que apenas os que obtiveram ganho patrimonial direto com a obra paguem por ela, e apenas na medida desse ganho. Nesse sentido, sua função é distributiva e compensatória, pois busca equilibrar o ônus da realização de obras públicas entre o Estado e os particulares que dela se beneficiam diretamente.

Sobre os Empréstimos Compulsórios, são instituídos apenas pela União, com destinação específica e temporária, geralmente em casos de calamidade pública, guerra externa ou investimento de caráter urgente e relevante (art. 148 da CF/88). Há uma certa discordância na doutrina e na jurisprudência quanto à natureza do empréstimo compulsório, se tributo ou empréstimo propriamente dito, inclusive com o STF editando a Súmula 418. Alguns autores, pois, defendem sua natureza híbrida.

Quanto às Contribuições Especiais, têm como finalidade o custeio de atividades específicas, como a seguridade social, intervenção no domínio econômico e interesse de categorias profissionais ou econômicas (art. 149 da CF/88). Exemplo notório é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Nesse sentido, destaca Misabel Abreu Machado Derzi (2021, p. 227), "as contribuições especiais possuem destinação vinculada a determinados objetivos estatais e representam uma forma de extrafiscalidade".

## 1.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRIBUTAÇÃO

Com efeito, são diretrizes previstas em nossa Lei Maior que orientam e limitam o poder de tributar do Estado, as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, com vistas a garantir justiça fiscal, segurança jurídica e respeito aos direitos dos contribuintes. Tais princípios estão positivados principalmente nos artigos 145 a 150 da CF/88. Senão, vejamos.

Legalidade Tributária (art. 150, I), ao estabelecer que “Sem lei, não há tributo”, garante previsibilidade e proteção ao contribuinte. Imagine-se que um Chefe pudesse criar um tributo por meio de alguma portaria ou outro ato infralegal, estaríamos diante de uma profunda insegurança jurídica. Nesse sentido, nenhum tributo pode ser criado ou aumentado sem que haja uma lei que o estabeleça.

A Anterioridade (art. 150, III, “b”) estabelece que “O tributo só pode ser cobrado no exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei que o instituiu ou aumentou”, com Exceções aos impostos como o IOF, Impostos de Importação e Exportação, e CIDE-combustíveis. Princípio importantíssimo, uma vez que impede que a criação ou majoração de tributos tenha efeito imediato, exigindo um intervalo de tempo antes de que o novo tributo possa ser cobrado.

A anterioridade nonagesimal (art. 150, III, “c”), ao determinar que “A cobrança do tributo deve respeitar um prazo mínimo de 90 dias após a publicação da lei”, suplanta a anterioridade anual, em que pese se tenha a exceção de alguns tributos, como IOF. Nesse sentido, “A regra da noventena impõe que, mesmo editada a lei no próprio exercício, não se pode exigir o tributo antes de decorridos noventa dias de sua publicação” (AMARO, 2023, p. 162).

A Irretroatividade (art. 150, III, “a”), veda a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei tributária que os instituiu ou aumentou. Trata-se de um corolário do princípio da segurança jurídica, protegendo o contribuinte contra efeitos retroativos de normas fiscais. Segundo Luciano Amaro (2021), o princípio da irretroatividade das leis tributárias têm como finalidade proteger o contribuinte contra a imposição de obrigações com base em normas posteriores à ocorrência do fato gerador. Trata-se de uma garantia constitucional que visa assegurar a segurança jurídica, impedindo que normas novas alcancem situações pretéritas já consolidadas.

Quanto à Igualdade ou Isonomia Tributária (art. 150, II), estabelece a CF/88 que “É vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente.” Quer dizer, portanto, são vedadas discriminações por critérios arbitrários como profissão, localidade ou renda, por exemplo, salvo justificativas legais.

A Capacidade Contributiva (art. 145, §1º), estabelece que “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.” Ou seja, é a ideia de que cada cidadão deve contribuir com tributos conforme sua aptidão econômica, quer dizer, quem tem mais recursos financeiros deve pagar mais, e quem tem menos, deve pagar menos, buscando-se, assim, um ideal de justiça fiscal.

Já a Vedação ao Confisco (Art. 150, IV), busca evitar a cobrança abusiva e excessiva de tributos que ameacem a subsistência ou o patrimônio do contribuinte. Veja-se: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV - utilizar tributo com efeito de confisco.” A finalidade da norma é, portanto, limitar o poder do Estado de tributar, garantir segurança jurídica, justiça fiscal e evitar abusos na fixação de alíquotas.

Quanto à Uniformidade Geográfica (art. 151, I), positiva-se: “É vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional.” Garante, pois, tratamento tributário isonômico entre os estados e regiões. Nesse contexto, nos ensina o Professor Hugo de Brito Machado (2016, p. 57) que “A União não pode instituir tributos com base territorial seletiva, de modo a beneficiar ou prejudicar determinado Estado ou região. O princípio da uniformidade geográfica visa proteger o pacto federativo, assegurando tratamento igualitário aos entes subnacionais no que se refere à carga tributária federal.”

Por fim, o princípio da Liberdade de Tráfego (art. 150, V) afirma que “É vedado limitar o tráfego de pessoas ou bens entre estados ou municípios por meio de tributos.” Está relacionado, portanto, ao princípio da livre circulação, protegendo assim o federalismo e o mercado interno.

### 1.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Com efeito, a repartição de competências tributárias é o mecanismo pelo qual a Constituição atribui a cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – o poder de instituir, arrecadar e fiscalizar tributos. Nesse contexto, a Reforma Tributária, por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023, promoveu uma profunda reestruturação nesse modelo, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo, sem alterar, em tese, a autonomia dos entes federativos.

No modelo tradicional de competências, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, a União detinha competência tributária ampla, especialmente sobre a tributação da renda, produção industrial, operações financeiras e contribuições sociais. Conforme positiva o Art. 153 da CF/88, essa competência estava assim distribuída:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;



VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

VIII - produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar

Todos esses impostos são de natureza não vinculada, ou seja, não dependem de contraprestação direta do Estado ao contribuinte, e incidem sobre manifestações de riqueza. Ademais, o Art. 154 da CF/88 ainda confere à União competência residual e extraordinária. A primeira permite à União instituir novos impostos, desde que não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios de outros já discriminados na Constituição, como por exemplo a extinta CPMF. Já a Competência Extraordinária autoriza a instituição de impostos extraordinários em caso de guerra externa ou sua iminência, com vigência temporária e finalidade específica.

Ademais, além dos impostos, a União tem competência exclusiva para instituir contribuições sociais, destinadas ao financiamento da Seguridade Social, conforme prevê o artigo 195 da CF/88. Dentre todas, as principais são: PIS (Programa de Integração Social); COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social);CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido);Contribuições sobre a folha de salários (INSS); e a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico). Em verdade, todas essas contribuições foram amplamente utilizadas pela União, muitas vezes com finalidades arrecadatórias relevantes, sendo objeto de críticas quanto à complexidade e cumulatividade, razão pela qual algumas delas foram substituídas com a Reforma Tributária, como é o caso da PIS e do COFINS, que deram lugar à CBS.

Portanto, entende-se que, antes da Reforma, a União já possuía a maior parte da arrecadação tributária nacional, especialmente por meio da combinação entre impostos e contribuições sociais. Esse modelo centralizador, embora compatível com a lógica de redistribuição por fundos (como FPE e FPM), contribuiu para desequilíbrios federativos e complexidade no sistema, motivando a necessidade de reforma.Quanto aos Estados E Distrito Federal, a CF/88, em seu art. 155,I, confere-lhes o poder de instituir impostos sobre consumo, propriedade e transmissão causa mortis e doação. Antes da Emenda Constitucional nº 132/2023, a competência tributária dos Estados se concentrava no ICMS, no IPVA e no ITCMD.

O primeiro, era o principal tributo arrecadado pelos Estados, caracterizando-se por Incidir sobre a circulação de mercadorias, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, ainda que iniciada no exterior; Possuir caráter não cumulativo e devido ao Estado de destino, em regra. Nesse sentido, a complexidade do ICMS era decorrente de sua legislação estadual, o que gerava divergências entre os Estados e fomentava a chamada guerra fiscal, com concessões unilaterais de incentivos.

O IPVA, incide sobre a propriedade de veículos automotores terrestres. É um imposto anual, geralmente com alíquotas diferenciadas conforme o tipo de veículo e o Estado e sua arrecadação é compartilhada com os Municípios, nos termos do art. 158, III da CF/88 (50% da arrecadação é repassada ao município onde o veículo está licenciado). Já o ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (Art. 155, I, da CF/88) incide sobre a transmissão gratuita de bens ou direitos, por herança ou doação, sendo que sua competência é dos Estados onde estão localizados os bens, ou onde reside o doador/donatário. É um imposto progressivo, podendo variar conforme o valor do bem transmitido.

Portanto, entende-se que a competência tributária dos Estados, antes da EC 132/2023, era fortemente centrada no ICMS, tributo complexo, heterogêneo entre as unidades federativas e com grande impacto econômico. Pode-se inferir que a guerra fiscal, insegurança jurídica e distorções econômicas podem ter motivado mudanças profundas com o advento da Reforma. O IPVA e o ITCMD, por sua vez, permanecem sob competência estadual, mesmo após a EC 132/2023.

Ademais, os Municípios e o Distrito Federal possuem competência para instituir tributos que incidem sobre serviços, propriedade urbana e transmissões de bens imóveis inter vivos. Com efeito, tais tributos são fundamentais para a autonomia financeira municipal. Note-se o art. 156 da CF/88:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Nesse sentido, o ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza incide sobre a prestação de serviços constantes da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003, é um imposto de natureza indireta, incidente sobre o faturamento de prestadores de serviços, aqui incluídos os médicos e demais profissionais da saúde, por exemplo. Quanto à base de cálculo, é o preço do serviço. Portanto, veja-se que o ISS, antes da reforma, era fonte relevante de arrecadação para os municípios, em que pese se tinha as críticas de que gerava competição fiscal predatória entre eles, especialmente em atividades digitais ou com sede virtual.

Já o IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em zona urbana. Nesse sentido, é um imposto real e direto, com alíquotas fixadas por lei municipal. Com efeito, pode ser progressivo em razão do valor do imóvel ou por função social da propriedade (art. 182, § 4º, II da CF/88). Quanto à política urbana, tem papel importante, podendo ser utilizado como instrumento de planejamento e ordenação do território.

Por fim, o ITBI – Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis, incide sobre a transmissão onerosa inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos a eles relativos (ex.: compra e venda), não incidindo em caso de herança ou doação, hipóteses sujeitas ao ITCMD (estadual). Quanto à alíquota e as regras, são definidas por legislação municipal, respeitados os limites constitucionais e legais. Enfatize-se que o ITBI não incide sobre a incorporação de bens ao patrimônio de pessoa jurídica, salvo se a atividade preponderante for imobiliária (art. 156, § 2º, I da CF/88).

Conclui-se, portanto, que antes da EC 132/2023, os Municípios detinham competência tributária limitada, mas com grande impacto local. O ISS era o tributo mais relevante em termos de arrecadação direta, especialmente em grandes centros urbanos. A autonomia municipal, prevista no art. 18 da CF/88, dependia fortemente desses tributos. Com a Reforma Tributária, o ISS foi substituído pelo IBS, de competência compartilhada entre Estados e Municípios, com gestão unificada, o que representa significativa mudança no modelo tradicional.

#### 1.4 REGIMES TRIBUTÁRIOS NO BRASIL

Os regimes tributários devem ser compreendidos como formas legais de incidência tributária, e não como concessões administrativas arbitrárias. O contribuinte tem o direito de optar, quando a lei assim permitir. (MACHADO, 2016).

A escolha do planejamento tributário está relacionada ao conceito de elisão fiscal, que consiste na busca pela forma legalmente aceita mais vantajosa para o pagamento dos tributos devidos pela empresa. As empresas devem optar por um dos regimes tributários disponíveis para apuração dos tributos. Atualmente, no Brasil, existem três regimes principais: Simples Nacional, Lucro Presumido e Lucro Real (COSTA, 2022).

Com efeito, a escolha do regime tributário tem papel sumarássimo quando da constituição da empresa. Bem verdade que cada modelo foi moldado para um determinado porte empresarial, Simples Nacional - pequenas, Lucro Presumido - Médias e Lucro Real - grandes. Isso considerando o grau de complexidade na apuração das obrigações acessórias e demais compromissos. Não obstante, é preciso verificar, de fato, qual o regime mais vantajoso. Isso porque, a depender da atividade econômica, pode variar muito, uma vez a possibilidade de créditos dedutíveis, bem como a margem de lucro do próprio segmento em si.

Veja-se, portanto, que o Simples Nacional traz uma grande vantagem em unificar a cobrança dos tributos em uma única guia DAS - Documento de Arrecadação do Simples Nacional, o que reduz bruscamente o custo com a contabilidade. Não obstante, tem-se como principal limitação o valor do faturamento, que não pode ultrapassar R\$4,8 milhões anual, o que é considerado pequeno para o Mercado, lembrando que este valor não corresponde ao lucro. Trata-se do montante que entra no caixa da empresa, que ainda será abatido das despesas.

Já o Lucro Presumido tem a grande vantagem de abranger um faturamento maior (até R\$78 milhões anual), com certa simplicidade, por assim dizer, na apuração do tributo, uma vez que a lei previamente prevê um valor de R\$32% de lucro, o que reduz significativamente o gasto com a contabilidade. Todavia, nota-se que pode trazer algumas disfunções, como o fato da atividade gerar um lucro menor do que a lei prevê, bem como haver a limitação de faturamento, em que pese seja bem maior que o regime anterior, o do Simples.

Passando para o Lucro Real, o mesmo é obrigatório para empresas que tenham receita bruta anual superior a R\$78 milhões, que exerçam atividades financeiras (bancos, corretoras, seguradoras, etc.), que tenham benefícios fiscais relacionados à isenção ou redução de IRPJ/CSLL e de lucros oriundos do exterior. Como vantagens, pode resultar em menor carga tributária para empresas com margens apertadas ou prejuízo, permite uso de planejamento tributário mais sofisticado, e possibilidade de compensação de prejuízos fiscais. Todavia, exige contabilidade completa e precisa, alto custo de compliance (auditoria, contadores especializados) e Fiscalização mais intensa por parte da Receita Federal. Passemos, pois, a analisar melhor cada um deles.

#### 1.4.1 SIMPLES NACIONAL

Os pequenos negócios, mais precisamente as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), correspondem a maioria das empresas brasileiras, e portanto, os maiores empregadores do país. Estes empreendimentos, especialmente pelo seu pequeno porte e relevância para a sociedade, conquistaram tratamento constitucional diferenciado por parte do Poder Público. (ORLANDO SILVEIRA, 2019).

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 179, determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conceda às microempresas e empresas de pequeno porte, assim delimitadas em lei, tratamento jurídico diferenciado, com o objetivo de incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Foi em obediência à Carta Magna, portanto, que em 2006, nasceu a Lei Complementar 123, que regulamentou o regime tributário diferenciado para as ME e EPP, conhecido popularmente como “Simples Nacional”. Tal regime unifica a arrecadação de diversos tributos: Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Contribuição Patronal Previdenciária (CPP).

Em que pese a grande evolução na simplificação dos tributos, o que de fato fomentou os pequenos negócios, há críticas no sentido de que a Lei Complementar poderia ter ido mais a fundo no tratamento diferenciado, tendo se delimitado mais na questão da unificação dos tributos.

Segundo José Carlos Fortes, o regime, apesar da substituição de diversos tributos por ele, não tem uma legislação simples, nem perene, sofrendo inúmeras alterações e regulamentações, dificultando sua interpretação e aplicação no dia a dia das ME e EPP, bem como dos profissionais que assessoram estas organizações. (ORLANDO SILVEIRA, 2019).

Todavia, como as ME são empresas com faturamento anual de até R\$360 mil e as EPP faturam entre R\$360 mil e R\$4,8 milhões (LCP 123/2006, art. 3º, I e II), inevitavelmente o Simples Nacional é o regime tributário escolhido por boa parte dos estabelecimentos de saúde no Brasil que se configuram como empresas. Ora, geralmente se organizam em clínicas, em prédios comerciais, onde se agrupam grupos de médicos ou terapeutas com vistas à prestarem seus serviços. Portanto, é mais esperado que estejam na faixa do Simples, ao contrário dos grandes Hospitais Privados, por exemplo, que inevitavelmente vão se enquadrar no Lucro Real ou Presumido.

#### 1.4.2 LUCRO PRESUMIDO

Com efeito, o Lucro Presumido é o regime de apuração simplificada do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), facultado às empresas que não estejam obrigadas à apuração pelo regime do Lucro Real. Previsto nos artigos 516 a 528 do Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 9.580/2018), trata-se de uma forma de determinação ficta da base de cálculo dos tributos com base em percentuais aplicados sobre a receita bruta e outras receitas sujeitas à tributação.

Com fundamento no princípio da Legalidade Tributária (artigo 150, I da Constituição Federal), a presunção de lucro é uma ficção jurídica admitida por lei, a fim de simplificar a apuração e arrecadação do tributo, reduzindo a complexidade contábil das empresas. Nesse sentido, Luciano Amaro explica que a presunção de lucro, adotada no regime do Lucro Presumido, não implica obrigatoriamente em benefício fiscal ao contribuinte, uma vez que os percentuais utilizados para cálculo podem, em determinadas situações, resultar em valores superiores ao lucro real efetivamente auferido. (AMARO, 2021).

A base de cálculo do IRPJ e da CSLL é determinada com base em percentuais fixados pela legislação, que variam conforme a atividade exercida pela empresa. Por exemplo, atividades comerciais têm presunção de 8% para o IRPJ e 12% para a CSLL, já as atividades de prestação de serviços em geral, 32% para ambos. Portanto, o Lucro Presumido é usualmente escolhido por empresas que têm margens de lucro efetivo superiores à presunção legal ou que desejam evitar a complexidade de controles exigidos pelo Lucro Real. No entanto, não é admitido para empresas com faturamento superior a R\$78 milhões por ano, conforme o artigo 13 da Lei nº 9.718/1998. Veja-se:

Art. 13. A pessoa jurídica cuja receita bruta total no ano-calendário anterior tenha sido igual ou inferior a R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) ou a R\$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais) multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, poderá optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido.

Regulado também pela Lei nº 9.249/1995, o Lucro Presumido é a opção mais natural para as empresas da área da saúde que faturem até o limite de R\$78 milhões anual. Como a legislação estabelece um percentual fixo de presunção de lucro de 32% sobre a receita bruta para prestação de serviços em geral, são aqui incluídas as atividades típicas da área da saúde, como clínicas médicas e odontológicas, laboratórios de análises e hospitais.

No regime de apuração simplificada do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), para o IRPJ, a alíquota é de 15% sobre a presunção de 32% de lucro, e para a CSLL, é 9%. A empresa ainda precisa pagar PIS e COFINS, ambos cumulativos - geralmente, com alíquotas de 0,65% e 3%, respectivamente. Por fim, é cobrado o ISS - Imposto Sobre Serviços, com alíquotas diferentes para cada Município, que geralmente são entre 2% e 5%.

Veja-se, portanto, que a questão da cumulatividade não mais existirá pós Reforma Tributária, uma vez que o PIS e a COFINS serão extintos a partir de 1º de janeiro de 2027, integrando-os à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), um tributo federal do tipo IVA, em regime não cumulativo. Portanto, o Lucro Presumido não implicará mais cumulatividade de PIS/COFINS, já que a CBS será apurada sem cumulatividade, com possibilidade de créditos sobre insumos e aquisições vinculadas à atividade econômica, independentemente do regime de IRPJ/CSLL.

Nesse contexto, se faz oportuno entendermos um pouco melhor sobre o que, de fato, é a não-cumulatividade, trazida inclusive pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 49:

Art. 49. O imposto é não-cumulativo, dispondo a lei de forma que o montante devido resulte da diferença a maior, em determinado período, entre o imposto referente aos produtos saídos do estabelecimento e o pago relativamente aos produtos nele entrados.

Nesse sentido, Paulsen (2014), nos ensina que a não cumulatividade é uma técnica de tributação que tem como finalidade evitar que a sucessão de incidências tributárias nas etapas da cadeia econômica de um produto gere um ônus excessivo ao contribuinte, resultado da tributação repetida sobre a mesma base econômica, seja como insumo, seja como produto intermediário.

### 1.4.2 LUCRO REAL

Diferentemente do Lucro Presumido, onde estima-se o lucro da empresa com base em percentuais fixos sobre a receita bruta, previamente definidos pela legislação, no Lucro Real a apuração é feita com base no Lucro Contábil da Empresa. Nesse sentido, pode ser considerado o regime mais complexo, mas também o mais justo em termos de carga tributária, já que os tributos são calculados sobre o lucro efetivamente obtido pela empresa.

Com efeito, o Lucro Real é obrigatório para empresas que têm receita bruta anual superior a R\$ 78 milhões, atuam no setor financeiro (bancos, seguradoras, etc.), têm benefícios fiscais ou créditos do ICMS relevantes ou que desenvolvem atividades que exigem fiscalização especial da Receita. É opcional, pois, para empresas menores podem optar pelo Lucro Real se tiverem margem de lucro baixa ou grandes despesas dedutíveis, pois isso pode resultar em menos impostos a pagar comparado com o Lucro Presumido. (Artigo 14, Lei nº 9.718/1998). Quanto a apuração, pode ser trimestral, quando o IRPJ e CSLL são pagos com base no resultado do lucro apurado a cada três meses, e anual, com balanços mensais: O lucro é apurado no fim do ano, mas os tributos são pagos mensalmente por estimativa. Portanto, a apuração do Lucro Real é o que melhor atende ao princípio da capacidade contributiva, pois considera o resultado efetivo da atividade econômica do contribuinte, e não uma presunção (MACHADO, 2016).

Podemos inferir, portanto, que as principais vantagens são o fato de se pagar imposto apenas sobre o lucro real obtido, uma possibilidade maior de compensar prejuízos fiscais em anos seguintes, sendo o regime mais adequado para empresas com margens baixas ou grandes despesas dedutíveis. É, portanto:

O regime que melhor separa a contabilidade da tributação, uma vez que a contabilidade visa fornecer um retrato fiel da situação patrimonial da empresa, enquanto o direito tributário utiliza seus próprios critérios legais para apuração da base de cálculo. (AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 341).

Não obstante, como principal crítica a este modelo tem-se o fato da sua complexidade, já que exige uma contabilidade muito detalhada e atualizada, apresenta obrigações acessórias complexas (ECD, ECF, etc.) e possui um custo maior com contabilidade e consultoria tributária. Logo, a apuração do Lucro Real demanda rigorosa escrituração contábil e atenção constante às normas fiscais, tornando o regime oneroso em termos de conformidade (CARVALHO, 2019).

Nesse sentido, a Reforma Tributária impactará diretamente este regime, uma vez que haverá Simplificação de Obrigações Acessórias, possibilidade de Crédito Financeiro Amplo e Transparência Tributária. Todavia, setores com Isenções ou Regimes Especiais perderão benefícios e haverá aumento da Carga em Serviços, aqui incluída a saúde, não obstante a redução de 60% das alíquotas de CBS e IBS. Veja-se, pois.

## 1.5 PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO

Em verdade, a constante necessidade de captar e administrar recursos financeiros leva as empresas a revisarem periodicamente sua gestão tributária, com o objetivo de reduzir a carga fiscal e otimizar seus resultados. Como se sabe, a carga tributária imposta às empresas e aos indivíduos no Brasil é excessivamente elevada, a ponto de tornar, algumas vezes, inviável a manutenção de determinadas atividades econômicas. Muitas empresas acabam encerrando suas operações devido ao acúmulo de dívidas fiscais, e mesmo os programas recorrentes de parcelamento, como o REFIS, não conseguem oferecer um alívio efetivo aos contribuintes.

Nesse sentido, a informação contábil torna-se sumariíssima, pois permite analisar ações e considerar diferentes alternativas, contribuindo diretamente para a tomada de decisões. Segundo Borges (1998), o planejamento fiscal tem como essência a organização das atividades econômicas e comerciais da empresa por meio de estruturas e formas jurídicas que impeçam a ocorrência do fato gerador do tributo ou que façam com que ele se concretize de maneira mais vantajosa ao contribuinte.

Destaque-se também que existem três modalidades clássicas de planejamento tributário, quais sejam a Elisão Fiscal: trata-se de conduta lícita, em que o contribuinte se utiliza de brechas legais ou escolhas autorizadas pelo ordenamento jurídico para diminuir a carga tributária; Evasão fiscal: prática ilícita, que ocorre quando o contribuinte omite fatos geradores ou simula operações para pagar menos tributos ou sonegá-los; e a Elusão Fiscal: forma específica de evasão, caracterizada pela criação de atos jurídicos aparentes com a finalidade de ocultar a verdadeira natureza da operação. Sobre o assunto, conceitua Martins (2013, p.472):

A elisão fiscal legítima, isto é, a prática de atos ou negócios, ou a sua não prática, com vistas a elidir o nascimento da obrigação tributária, ao passo que a evasão fiscal ilegítima é a fuga da obrigação tributária já existente pela anterior ocorrência do fato gerador previsto em lei.

Com o objetivo de diferenciar esses institutos e evitar a confusão causada pela sutil linha que os separa, Caliendo (2020) utiliza, principalmente, quatro critérios: o cronológico, o causal, o econômico e o sistêmico. O primeiro diz respeito ao momento em que a conduta ocorre em relação ao fato gerador. Quando realizadas antes de sua concretização, caracterizam a elisão fiscal; se ocorrerem após, configuram a evasão fiscal. Já a elusão fiscal não depende necessariamente do momento em que o fato gerador ocorre, podendo ser praticada até mesmo de forma anterior a ele.

Concernente ao aspecto causal, a distinção baseia-se na análise da causa do negócio jurídico, verificando se ela está ou não em conformidade com o ordenamento jurídico. A elisão fiscal ocorre quando há uma causa lícita, a evasão fiscal está associada a uma causa ilícita, enquanto a elusão fiscal se caracteriza pela existência de uma causa falsa, ilícita ou até mesmo inexistente.



Quanto ao aspecto econômico, busca-se ir além da forma jurídica e identificar se há uma substância econômica real na transação. Nesse sentido, a elisão fiscal corresponde ao uso de uma forma jurídica que está respaldada por um conteúdo econômico efetivo. Já a elusão fiscal representa uma manipulação em que não há substrato econômico legítimo ou finalidade negocial concreta. Por fim, o critério sistemático envolve a análise conjunta da forma, do conteúdo e da finalidade do negócio jurídico. Quando há uma organização coerente e legítima das operações privadas, caracteriza-se a elisão fiscal. No entanto, se houver uma manipulação artificial da estrutura negocial com o intuito de disfarçar a realidade, configura-se a elusão fiscal.

Portanto, o planejamento tributário, uma prática concreta que integra o conceito de elisão, é a estratégia mais utilizada pelos contribuintes. Trata-se do conjunto de técnicas aplicadas na organização dos negócios, alinhadas aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, cujo objetivo principal é antecipar e administrar os efeitos tributários decorrentes das operações jurídicas realizadas. Nessa seara, Martins (2013), afirma que o planejamento tributário adequado consiste em buscar métodos legais para evitar ou adiar a ocorrência do tributo, ou ainda para diminuir o valor que poderá ser devido, desde que esse montante ainda não seja exigível.

## CAPÍTULO 2: REFORMA TRIBUTÁRIA

No dia 20 de Dezembro de 2023, após 30 anos de que, em tese, se começou a ser discutida, foi aprovada e promulgada a PEC 45/2019 que promove a Reforma Tributária. A sanção do Presidente da República veio em 16 de Janeiro de 2025. Nesse sentido, as mudanças mais substanciais, que, de plano, podem ser constatadas, dizem respeito à tributação sobre o consumo.

Ora, como se sabe, por muitos anos vigorou o ISSQN - Imposto sobre serviços de qualquer natureza, que agora passará a ser substituído pelo IBS - Imposto sobre Bens e Serviços, doravante de competência estadual, além da municipal. De igual forma, a PIS e a COFINS serão substituídas pela CBS - Contribuição sobre Bens e Serviços, de competência Federal.

Com efeito, uma importante conquista para o setor de saúde consiste na redução de 60% nas alíquotas do IBS e da CBS. Ou seja, ao invés de pagar a alíquota cheia, de aproximadamente 27,5%, as clínicas pagarão um percentual reduzido de 10,6%. Não obstante, tal conquista não implica, necessariamente, que a carga tributária ficará menor para todos os estabelecimentos de saúde, uma vez que, deveras, outras variantes precisam ser analisadas, como o tipo do serviço prestado e o Regime de Tributação (Simples Nacional, Lucro Real ou Lucro Presumido).

Todavia, a redução não se aplica automaticamente a qualquer serviço médico, o que coube ao anexo III da Lei Complementar especificar as atividades de saúde que terão direito a essa tributação diferenciada. Dentre elas, podemos citar os serviços hospitalares e de ambulância, serviços de urgência e emergência, atendimentos psiquiátricos e serviços cirúrgicos e de UTI - Unidade de Terapia Intensiva. Nesse sentido, é imprescindível checar se a atividade exercida está contida na lista da legislação.

No que diz respeito às alíquotas, cada ente federativo terá autonomia para fixá-las, cabendo aos Estados e Municípios definir sua própria alíquota de IBS (tributo estadual e municipal) e a União fixará sua alíquota de CBS (tributo federal), observados, evidentemente, os limites legais. No caso do Estado ou do Município não criarem uma Legislação Própria, deverão utilizar uma alíquota de referência, que será estabelecida pelo Senado Federal.

Quer dizer, portanto, que a tributação será diferenciada para uma mesma classe profissional, executando a mesma atividade, a depender do local onde o serviço será prestado. Um médico, por exemplo, que atua na capital e no interior de seu estado poderá ser tributado de forma diferenciada. Somente após a definição das alíquotas pelos Estados e Municípios é que será possível aplicar a redução de 60% e chegar na carga tributária final dos serviços de saúde.

Como era de se esperar de uma Reforma de tamanho porte, as alterações não serão feitas de forma imediata e abrupta. Com efeito, haverá um considerável período de 10 anos de transição até que o novo Regime Tributário seja plenamente substituído. Com a lei sancionada pelo presidente em Janeiro de 2025, o cronograma da Reforma prevê, de 2026 à 2028, um período de testes e ajustes iniciais, de 2029 a 2032 o IBS e a CBS começam a substituir progressivamente os tributos atuais, e de

2033 a 2035 haverá a extinção total do ISS, PIS e Cofins. Quer dizer, por uma década os setores afetados pela Reforma terão que conviver com os dois Regimes Tributários.

Quando falamos especificamente das clínicas de saúde, o primeiro passo a ser feito é reavaliar o Regime Tributário em que estão enquadradas (Simples Nacional, Lucro Presumido ou Lucro Real), pois a depender da modalidade escolhida, haverá diferente intensidade no impacto da Reforma. No caso do Simples Nacional, por exemplo, a Lei Complementar 214 não trouxe mudanças significativas. Resta saber, nesse sentido, se tal regime é mais vantajoso para a empresa, o que nem sempre acontece, ainda que o negócio esteja no limite de \$4,8 milhões de reais anuais, estabelecido pela Lei Complementar 123.

O atual sistema tributário brasileiro é um dos mais complexos do planeta. Há mais de 30 anos, o país busca uma reforma com o objetivo de simplificar os tributos e que corrigisse problemas que afetam a produtividade e crescimento de empresas e consumidores em todo o território nacional. Um dos grandes desafios dos empreendedores é compreender o que se paga e o quanto se paga em impostos por ano no Brasil. Para se ter uma noção, uma grande companhia no país gasta o equivalente a 34 mil horas por ano para cumprir obrigações fiscais (IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação).

Não é exagero afirmar, portanto, que, no Brasil, “se trabalha três anos em um”. Isso porque o intervalo de tempo, que considera o preparo, a declaração e o pagamento, é maior do que em qualquer outro país do mundo. Leis complexas, requisitos fiscais complicados, incidência de vários tributos sobre o mesmo produto e altíssimas cargas tributárias são alguns dos principais obstáculos, fazendo com que as companhias gastem, em média, incríveis R\$180 bilhões anualmente com a burocracia tributária (IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação).

Todo esse montante mantém profissionais, sistemas e equipamentos para dar conta dos cálculos de impostos a pagar, preenchimento de guias e acompanhamento das mudanças na legislação (que mudam a todo instante). Veja-se que mais de 4 mil normas tributárias são editadas por ano no Brasil. Ou seja, são, em média, 14 regras alteradas por dia no nosso país. (IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação).

Outro fenômeno que era muito comum no Sistema Tributário Brasileiro até então é a questão do “imposto em cascata”, ou seja, que incide sobre todas as etapas da cadeia produtiva, inclusive sobre o imposto pago na etapa anterior, fazendo com que o preço final fique muito mais elevado que o preço original do bem ou serviço. Todas essas nuances colocaram o Brasil em desvantagem no cenário internacional, além de fomentar a chamada “guerra fiscal”. Foi nesse contexto que a Emenda Constitucional nº 132/2023 foi aprovada, e, posteriormente, a Lei Complementar nº 214/2025, com o objetivo de regulamentar a Emenda.

## 2.1 PRINCIPAIS PROPOSTAS DA REFORMA (PEC 45, PEC 110 E OUTRAS INICIATIVAS)

Ao longo dos anos, a Reforma Tributária no Brasil foi discutida por meio de diferentes propostas (como a PEC 45/2019, PEC 110/2019, dentre outras iniciativas). Nesse sentido, a PEC 45/2019 (Câmara dos Deputados), apresentada pelo deputado Baleia Rossi, com base nos estudos do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), trouxe como principal ponto a substituição de 5 tributos por um único, quais sejam o PIS, a Cofins, IPI (federais), ICMS (estadual) e ISS (municipal), pelo novo imposto: IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre União, Estados e Municípios.

Diferentemente dos anteriores, o IBS é tributo não cumulativo, com crédito financeiro (impostos pagos em fases anteriores podem ser abatidos), sendo a cobrança no destino (local de consumo), e não na origem (local de produção), o que, em tese, corrige distorções federativas. Por fim, a transição foi prevista para ser de forma gradual, sendo a mudança do sistema atual para o IBS em 10 anos e a substituição da repartição federativa da receita em 50 anos.

Já a PEC 110/2019 (Senado Federal), foi proposta pelo senador Davi Alcolumbre, tendo como base estudos do ex-deputado Luiz Carlos Hauly. Nesse sentido, trazia como principais pontos a unificação de até 9 tributos, quais sejam os federais: IPI, PIS, Cofins, IOF, Salário-Educação, CSLL, estadual - ICMS e municipal - o ISS. Nesse contexto, haveria portanto a criação de dois tributos, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) – federal e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) – estadual/municipal. Como princípios semelhantes à PEC 45, a proposta previa imposto no destino, sistema não cumulativo e tributação ampla sobre consumo. A transição também seria gradual e semelhante à PEC 45.

Nesse contexto, houve proposta também de iniciativa do Governo Federal, de forma de forma “fatiada”, entre 2020 e 2023. Inicialmente, foi liderada pelo Ministério da Economia no governo Bolsonaro, sendo posteriormente reformulada no governo Lula. Com efeito, as fases principais consistiam no PL 3887/2020 (proposta original do governo Bolsonaro), que unificava PIS + Cofins em um novo tributo, a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços).

Por fim, já no Governo Lula, a proposta, de fato, acolhida foi a PEC 45 reformulada e aprovada em 2023. Incorporando elementos da PEC 45 e 110 em uma proposta única, tornou-se na Emenda Constitucional 132/2023. Os principais pontos da versão final foram a criação de dois novos tributos, o IBS, substituindo o ICMS e ISS e a CBS, compensando o PIS e a Cofins. Como novidades, foi traga a figura do Imposto Seletivo (IS), que é um tributo adicional sobre produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente (como cigarro e bebidas alcoólicas), popularmente chamado de “imposto do pecado”, e o cashback para famílias de baixa renda, que consiste na devolução parcial de tributos pagos sobre consumo, os afetados pela reforma.

Nesse sentido, as mudanças trazem alíquotas uniformes, mas com isenções e regimes especiais para setores como saúde, educação, transporte público, e alimentos da cesta básica. Espera-se, portanto, o fim do que muito se viu no atual regime, a guerra fiscal entre estados. Sobre tal, nos adverte Roque Antonio Carrazza (2021), que a guerra fiscal viola frontalmente o pacto federativo e o princípio da legalidade, uma vez que trata-se da concessão de incentivos fiscais pelos Estados e pelo Distrito Federal, sem a necessária autorização unânime dos demais entes federativos.

## 2.2. ADOÇÃO DO IVAL DUAL (CBS e IBS)

Sendo uma das principais mudanças trazidas pela Reforma, o IVA (Imposto sobre Valor Agregado) é um modelo de tributação amplamente usado no mundo, incidindo sobre o consumo de bens e serviços em cada etapa da cadeia de produção, mas que prevê direito a crédito do imposto pago anteriormente. Diz ser dual porque é dividido entre dois tributos distintos, CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), de competência federal, e o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de competências estadual e municipal.

Nesse sentido, pode-se inferir que as principais finalidades do IVA dual são a Simplificação Tributária, uma vez que reduz o número de tributos e unifica as regras; Eliminação da Cumulatividade, pois garante o crédito total do imposto pago anteriormente; Neutralidade Econômica, já que reduz distorções entre setores; Transparência, com tributos de alíquota explícita para o consumidor; e, espera-se, uma melhor repartição de receitas, porque a alocação será com base no destino da mercadoria ou serviço, beneficiando, assim, estados e municípios consumidores.

Quanto à transição, será feita em etapas, durando aproximadamente 10 anos. Em 2026, CBS e IBS começam a ser cobrados de forma parcial (com alíquotas de teste). Em 2027, haverá a extinção do PIS e da Cofins, iniciando a CBS com alíquota cheia, e de 2029 a 2032 haverá a extinção gradual do ICMS e ISS, com a implementação total do IBS.

Como desafios, tem-se a gestão do Comitê Gestor do IBS, uma vez que Estados e municípios irão precisar coordenar suas ações. Quanto às alíquotas, por não estarem ainda 100% definidas, em que pese a Reforma traga isenções e benefícios a setores essenciais, como o da Saúde, por exemplo, efetivamente pode ocorrer de haver um aumento na carga tributária. Não à toa, vários especialistas, como Luiz Gustavo Bichara, nos apontam que o Brasil poderá alcançar a maior alíquota de IVA do mundo com a Reforma. (FENAFISCO, 2023).

## 2.3 NÃO-CUMULATIVIDADE DO IBS E DA CBS

Na justificativa da Proposta de Emenda Constitucional n. 45, o Deputado Federal Baleia Rossi (2019) ressaltou que a existência de diversos tributos sobre a produção e o consumo de bens e serviços compromete o crescimento econômico do país, provoca distorções na competitividade entre os agentes econômicos e dificulta a transparência do sistema tributário.

Ademais, o autor destacou (2019) que, antes da reforma tributária, o sistema de tributação não adotava plenamente a não cumulatividade dos tributos incidentes sobre o valor adicionado de bens e serviços. Essa falha resultava no aumento dos custos de investimento, comprometia significativamente a competitividade dos produtos nacionais em relação aos importados e contribuía para a formação de um elevado contencioso tributário. Além disso, a grande diversidade de alíquotas, exceções, benefícios fiscais e regimes especiais aplicáveis ao PIS, à Cofins, ao IPI, ao ICMS e ao ISS intensificava os problemas do antigo modelo tributário. Sintetizou as distorções provocadas pelos tributos incidentes sobre bens e serviços no sistema então vigente da seguinte forma (2019, p.25-26):

Em primeiro lugar, ensejam efeitos econômicos indesejados. Além de onerarem exportações e investimentos, induzem à adoção de formas de organização da produção e comercialização de bens e serviços pouco eficientes. [...] Em segundo lugar, geram enorme contencioso e custos de conformidade altíssimos para padrões mundiais, como já demonstrado em vários estudos. [...] Em terceiro lugar, impedem a transparência da carga tributária de tributos que são cobrados das empresas, mas pagos pelo consumidor.

Como resultado, o sistema tributário vigente promovia a guerra fiscal, incentivando investimentos em locais com baixa eficiência produtiva, reduzindo a produtividade nacional, aumentando a insegurança jurídica, desestimulando investimentos e comprometendo a transparência tributária sob a ótica do contribuinte (Rossi, 2019). Diante desse cenário, a Proposta de Emenda à Constituição n. 45 foi apresentada com o objetivo de enfrentar tais distorções por meio da adoção de tributos estruturados sobre o valor agregado, os chamados IVAs que operam com base na técnica da não-cumulatividade.

Promulgada como Emenda Constitucional n. 132/2023, a PEC n. 45 introduziu o modelo do IVA Dual, com o propósito de superar os entraves do antigo sistema, orientando-se pelos princípios da neutralidade, da não-cumulatividade e do chamado “efeito IVA”, isto é, a incidência do tributo apenas sobre o valor agregado nas operações com bens e serviços.

Com efeito, a regra da não-cumulatividade aplicável ao IBS— e, de forma antecipada, também à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) — está delineada no inciso VIII do § 1º do art. 156-A. O dispositivo assegura ao contribuinte o direito de

compensar o imposto devido com aquele anteriormente cobrado nas aquisições de bens e serviços, sejam eles materiais ou imateriais, salvo quando se tratar de despesas pessoais especificadas em lei complementar ou na própria Constituição. O texto constitucional dispõe:

“Art. 156-A [...] § 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: [...] VIII – será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição.”

Não obstante, o § 6º do mesmo artigo prevê que a lei complementar poderá estabelecer exceções à regra da não-cumulatividade para determinados setores, tais como serviços financeiros, operações com imóveis, planos de assistência à saúde, concursos de prognósticos, hotelaria, parques de diversões e temáticos, agências de viagem e turismo, bares e restaurantes, atividades esportivas, aviação regional e serviços de transporte coletivo de passageiros.

Quanto à não-cumulatividade da CBS, a Emenda Constitucional nº 132/2023 acrescentou o inciso V ao artigo 195 da Constituição Federal, instituindo a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), destinada a substituir as atuais contribuições do PIS e da Cofins. No § 16 do mesmo artigo, foi estabelecido que a CBS seguirá um regime de não-cumulatividade, nos mesmos moldes do previsto para o tributo disciplinado no artigo 156-A da Constituição. Confira-se o texto constitucional:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. [...] § 16. Aplica-se à contribuição prevista no inciso V do caput o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XIII, § 3º, § 5º, II a VI e IX, e §§ 6º a 11 e 13.

Entende-se tal mudança como uma conquista, uma vez que, ao adotar-se a não-cumulatividade, ao longo da cadeia produtiva, o tributo pago nas etapas anteriores será creditado na etapa seguinte, evitando assim a incidência em cascata. Destaque-se também a importância da modernização da arrecadação em uma área tão importante que é a da seguridade social, ainda mais com o fenômeno que tem se observado no mundo inteiro e que chegou ao Brasil nas últimas décadas, o do envelhecimento da população, fazendo com que os olhos dos governantes estejam voltados à temática, a fim de que os recursos para a seguridade sejam mantidos sem se mostrarem necessárias reformas legislativas impopulares.

## 2.4 MUDANÇAS PREVISTAS PARA OS REGIMES DO SIMPLES NACIONAL, LUCRO PRESUMIDO E LUCRO REAL

Conforme nos ensina Hugo Segundo (2024), o Lucro Real tende a ser beneficiado com a Reforma, enquanto as empresas do Lucro Presumido e do Simples Nacional precisarão ser acompanhadas com maior cautela. Isso porque a extinção do regime cumulativo do PIS e da COFINS, com a substituição por um IVA moderno, como o CBS e o IBS, representa a ruptura de um modelo que penalizava a transparência e incentivava a litigiosidade.

Nesse contexto, o Simples Nacional, voltado para micro e pequenas empresas, será mantido, mas com importantes ajustes de integração ao novo sistema tributário. Quanto à CBS e o IBS, empresas optantes do Simples continuarão recolhendo unificadamente seus tributos, mas com algumas diferenças.

Com a reforma, poderão optar por recolher a CBS e o IBS fora do Simples, para se creditar de tributos na cadeia, o que pode ser algo útil em setores com muitos insumos. Haverá também a possibilidade de créditos por adquirentes: as empresas do Simples, mesmo sem optarem por sair do regime, poderão gerar créditos de IBS/CBS para seus clientes, promovendo maior integração com a cadeia produtiva. Nesse sentido, os setores dos serviços em geral, como o da saúde, poderão permanecer no Simples, mas será necessário analisar se é mais vantajoso permanecer no regime ou migrar para outras formas de apuração, devido ao novo sistema de créditos.

Quanto ao Lucro Presumido, como já mencionado, regime utilizado por empresas com receita bruta anual de até R\$ 78 milhões, as mudanças serão bem mais profundas. A reforma não prevê a sua extinção, ainda que, de fato, possa ser que se caia em desuso para alguns setores, haja vista as mudanças. De plano, observa-se o fim da cumulatividade do PIS e da COFINS, uma vez que a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) unifica e substitui PIS/COFINS, além de outros tributos, extinguindo assim o regime cumulativo.

Nesse contexto, os créditos financeiros serão amplos, inclusive sobre bens e serviços essenciais. Ainda que haja previsão de desoneração parcial, com alíquotas reduzidas para alguns setores, como o da saúde (60%), estima-se um aumento significativo para determinadas atividades que, até então, se beneficiavam da cumulatividade. Deixarão, portanto, de recolher PIS/COFINS a 3,65% cumulativo e passarão a recolher a CBS a 9,25% e o IBS a cerca de 17%, com direito a créditos, mas muitas vezes com pouca despesa dedutível.

Mudanças tão drásticas nesse regime podem ser preocupantes, uma vez que o Lucro Presumido representa uma forma de desburocratizar a tributação das empresas de médio porte. Seu enfraquecimento ou extinção pode aumentar a litigiosidade, conforme nos adverte Leandro Paulsen (2024).



O Lucro Real, exigido para grandes empresas ou determinados setores, também será bastante atingido, mas, diferentemente do Lucro Presumido, com melhor alinhamento ao novo sistema. Isso porque as empresas do Lucro Real serão as primeiras a se enquadrar no sistema de CBS e IBS não cumulativos, com direito amplo a créditos, inclusive sobre ativos permanentes, insumos e energia, aluguel, serviços, etc.

Com efeito, a tributação será sobre valor agregado, com incidência no destino e crédito amplo na origem. Espera-se, portanto, uma maior transparência e desoneração de exportações, com ressarcimento mais célere de créditos acumulados. Nesse sentido, há expectativa de que o sistema traga menos litígios tributários ao regime, com regras mais claras de incidência e créditos.

Não obstante, é possível que haja um considerável aumento dos custos de conformidade, devido a ampliação das obrigações acessórias e o fim de regimes cumulativos, ainda que, como dito, a reforma tenda a valorizar o regime do Lucro Real, já que ele permite melhor rastreabilidade e controle. (Tathiane Piscitelli, 2024).

#### 2.4.1 “SIMPLES HÍBRIDO”

Uma notável inovação traga pela Reforma é a questão do “Simples Híbrido”, quando o pagamento do IVA deixará de ser unificado na guia DAS e passará a ser feito de forma apartada, em guia avulsa, com aplicação de alíquota cheia, o que na prática pode implicar um aumento considerável na carga tributária. Não obstante, para os profissionais que atendem os pacientes - pessoas físicas, como consumidores finais, a carga não deve aumentar, uma vez que as pessoas físicas não têm direito a utilizar créditos tributários. O mesmo não irá ocorrer para as clínicas que são credenciadas a planos de saúde, uma vez que as mesmas são as tomadoras do serviço e são pessoas jurídicas, tendo, portanto, direito aos créditos.

Durante o período de transição, a dinâmica do Simples continuará a mesma, já que as alíquotas de ICMS/ISS e PIS/COFINS continuarão as mesmas, na prática o que mudará será apenas a nomenclatura, que passarão a ser a CBS, no escopo federal e o IBS de competência estadual e municipal. Ambos compondo o IVA dual. O sistema dos créditos tributários mudará consideravelmente. Isso porque o optante, ao manter todos os impostos na guia do DAS, como é atualmente, possibilitará que seus contratantes aproveitem somente os créditos referentes ao IVA recolhido no DAS, que possui uma alíquota baixa, de 2,95% do valor da nota fiscal, considerando a primeira faixa do Anexo III do Simples Nacional.

Já no Regime Híbrido, uma vez fazendo o recolhimento do IVA fora do DAS, o estabelecimento de saúde pode gerar os créditos integrais para o seu contratante. Dessa forma, o IVA chegaria a 11,2% do valor da nota fiscal, já com os 60% de desconto, seguindo a alíquota geral para os profissionais de saúde, com geração de créditos de forma proporcional.

## 2.5 EFEITOS ESPERADOS DA REFORMA PARA O SETOR DE SERVIÇOS, ESPECIALMENTE A SAÚDE

Indubitavelmente, o setor de serviços será um dos mais impactados pela Reforma. Especialmente quanto à saúde, que tradicionalmente é intensiva em mão de obra e opera com margens reduzidas, é preciso ficar bem atento ao Planejamento Tributário. De plano, o principal efeito esperado está na elevação da carga tributária efetiva, devido à substituição de tributos cumulativos (como PIS/Cofins) por não cumulativos (IBS/CBS) com alíquotas uniformes para todos os setores.

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado Segundo (2024), nos adverte que o setor de serviços, especialmente o da saúde, que atualmente opera com carga tributária mais baixa por conta do regime cumulativo e de presunções, será diretamente afetado por alíquotas mais elevadas, típicas de sistemas não cumulativos, mas com menor possibilidade de crédito.

Outro efeito esperado é de uma maior pressão sobre a sustentabilidade econômica de clínicas, hospitais e laboratórios. Com uma estrutura de custos centrada em mão de obra, não possuem muitos insumos creditáveis (ao contrário da indústria, por exemplo). A adoção do sistema de crédito do IVA, portanto, pode representar um aumento do custo tributário, que inevitavelmente será repassado ao consumidor, ou mesmo absorvido, reduzindo as margens. (Vanessa Rahal Canado, 2024).

Quanto aos benefícios e regimes especiais, o cenário ainda é de insegurança, o que pode impactar algumas entidades de saúde (como hospitais filantrópicos, Santas Casas e entidades beneficentes) que usufruem das isenções ou imunidades tributárias. Conforme Leandro Paulsen (2024), com vistas ao direito constitucional da Assistência Social, é necessário muita cautela na transição para um novo sistema, quanto à preservação das imunidades e benefícios das entidades de saúde sem fins lucrativos.

Conclui-se, pois, que a adaptação às novas regras exigirá do setor de saúde investimentos em sistemas de apuração, escrituração digital, controle de créditos e obrigações acessórias, aumentando o custo de conformidade tributária. Toda essa reestruturação, portanto, poderá tornar-se um desafio a mais para o cotidiano das empresas, tendendo a ser especialmente oneroso para pequenas e médias clínicas. (SANTI, 2024).

### **CAPÍTULO 3 – IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NAS EMPRESAS DE SAÚDE**

“Altera o Sistema Tributário Nacional”. Curto e direto, mas com um significado gigantesco, é assim que a ementa da EC nos indica o teor da Lei e o impacto que trará à toda a população do Brasil. Ora, como bem já foi discutido preliminarmente, a Reforma Tributária pelo qual já começamos a atravessar, impactará essencialmente o consumo, quer dizer, toda a produção de bens e serviços do país, e consequentemente, toda a população brasileira.

Indo direto à temática que se cabe, o legislador, atento ao caráter de direito fundamental e pétreo da Saúde, assegurou o devido tratamento diferenciado ao segmento, art 9º da EC 132:

“§ 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o caput entre as relativas aos seguintes bens e serviços.

II - serviços de saúde;”

Quer dizer, ao invés de pagar a alíquota cheia, de aproximadamente 27,5%, as clínicas pagarão um percentual reduzido de 10,6%. Não obstante, tal conquista não implica, necessariamente, que a carga tributária ficará menor para todos os estabelecimentos de saúde, uma vez que, deveras, outras variantes precisam ser analisadas, como o tipo do serviço prestado, pois a redução não se aplica automaticamente a qualquer serviço médico.

Nesse sentido, coube ao anexo III da Lei Complementar especificar as atividades de saúde que terão direito a essa tributação diferenciada. Dentre elas, podemos citar os serviços hospitalares e de ambulância, serviços de urgência e emergência, atendimentos psiquiátricos e serviços cirúrgicos e de UTI - Unidade de Terapia Intensiva. É imprescindível, pois, checar se a atividade exercida está contida na lista da legislação, lembrando que a temática ainda carece de legislação específica para tratar do assunto.

Com efeito, o empreendedorismo é essencialmente uma atividade arriscada e onerosa, o que faz com que o empresário precise desenvolver muitas competências. Dentre elas, é saber escolher com sabedoria o seu Planejamento Tributário, o que pode impactar diretamente na sua margem de lucro. Portanto, outra variante essencialíssima a ser analisada para se constatar que os 60% de redução das alíquotas representarão, de fato, uma diminuição dos tributos, é saber qual o Regime de Tributação mais adequado a ser utilizado pela empresa, se Simples Nacional, Lucro Real ou Lucro Presumido.

### 3.1 CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO DE EMPRESA

Deveras, este tópico em especial é de suma importância, no contexto dos estabelecimentos de saúde. Isso porque, a depender de como a atividade é exercida, fica a mesma desvinculada a legislação empresarial e tributária, caso se configure a finalidade apenas de exercer atividade intelectual de natureza científica, ainda que com o auxílio de colaboradores. Por exemplo, um médico que abre um consultório para realizar suas consultas, ainda que com ajuda de recepcionista e enfermeira, por si só não se configura como empresa. Não obstante, quando passa a contratar demais profissionais, utilizar-se massivamente de marketing, etc, começa a se configurar como empresário. Veja-se o que preconiza o Art. 966 do Código Civil:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Nesse contexto, faz-se necessário também alguns apontamentos. Isso porque, embora a legislação não obrigue, de fato, os profissionais de saúde a criarem empresas para exercer suas profissões, as obrigações tributárias acabam por fazer isso de forma tácita. Quer dizer, a tributação na pessoa jurídica é bem mais vantajosa que na física, sendo que aqui, no Brasil, os gastos com saúde são dedutíveis no Imposto de Renda, portanto, é muito comum que os tomadores dos serviços exijam seus comprovantes fiscais, restando pouca margem aos profissionais da saúde para não declararem rendimentos (ainda que a obrigação seja para todos os prestadores de serviços, de qualquer categoria).

### 3.2 PANORAMA DO SETOR DE SAÚDE PRIVADA NO BRASIL

Fora do Sistema Único de Saúde (SUS), a saúde privada no Brasil representa um mundo de serviços prestados: Planos e seguros de saúde (medicina suplementar); Clínicas particulares (consultas e exames); Hospitais privados (geralmente pagos por convênio ou diretamente); Laboratórios, centros de diagnóstico e terapias; Instituições beneficentes (como Santas Casas) que atuam tanto no SUS quanto no setor privado.

Segundo dados e estatísticas de 2025 da ANS, IBGE, IESS e da Confederação Nacional de Saúde, a população brasileira com plano de saúde representa cerca de 26% (mais de 57 milhões de pessoas). Grande é, portanto, a quantidade de operadoras de saúde, que somam mais de 700 atualmente em operação. Nesse sentido, o setor aquece o mercado com mais de 2,5 milhões de empregos diretos, entre médicos, enfermeiros, técnicos e profissionais administrativos.

Em que pese o SUS brasileiro ser considerado um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, os gastos com saúde privada representam cerca de 56% do total dos gastos com saúde no Brasil, o que coloca o país entre os que mais dependem do setor privado em termos proporcionais. Quanto ao faturamento do setor, estima-se que supere R\$300 bilhões anuais, considerando planos de saúde, serviços ambulatoriais, hospitalares e diagnósticos.

Concernente aos marcos legais e regulação, destaque-se que a saúde ganhou atenção especial em nossa Carta Magna, sendo classificada como direito social e ficando a iniciativa privada livre para explorá-la, de forma suplementar ao SUS (Constituição Federal, art. 199). Nesse sentido, a Lei nº 9.656/1998 normatiza os planos e seguros privados de assistência à saúde, enquanto que a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) reconhece a saúde como direito de todos e dever do Estado, mas permite a participação da iniciativa privada no sistema de saúde.

Como principais características do setor, é possível observar uma alta concentração, onde poucas operadoras detêm grande parte do mercado. Como por exemplo, a fusão entre o Sistema Hapvida e o Grupo NotreDame Intermédica (GNDI), concluída em fevereiro de 2022, que deu origem ao maior sistema de saúde suplementar do Brasil e do hemisfério sul, com aproximadamente 15 milhões de beneficiários. A união das companhias, além de representar um marco na história da saúde privada no país, visa à promoção de um modelo inovador, eficiente e acessível de assistência médica, com estimativas de sinergias que podem gerar R\$ 1,38 bilhão em Ebitda ao longo de três anos (MEDICINA S/A, 2022).

Outro fenômeno que se tem observado no Brasil, comum aos países europeus, é o envelhecimento da população, gerando uma pressão por custos no setor da saúde, provocando também um aumento da judicialização por negativas. De modo análogo, é o que se observa, em larga medida, com a população portadora de TEA - Transtorno do Espectro Autista, que tem aumentado exponencialmente, sendo que o setor de saúde privada não está conseguindo acompanhar a demanda, o que gera muitas negativas de planos de saúde, e portanto um grande aumento de judicialização. Veja-se:

O Superior Tribunal de Justiça decidiu que o tratamento multidisciplinar, incluindo a musicoterapia, prescrito a beneficiário com Transtorno do Espectro Autista (TEA) deve ser coberto pelo plano de saúde, reconhecendo a abusividade da negativa de cobertura, sendo possível o reembolso integral quando caracterizada a inexecução contratual pela operadora (BRASIL, STJ, REsp 2.025.257/SP, 2023).

Com efeito, todos esses conflitos de interesses têm pressionado o setor, que já sofria com a grande demanda de beneficiários, em sua maioria da classe média, que optam por não utilizar o SUS. Nesse contexto, entende-se que a Reforma Tributária tanto poderá ser um desafio a mais, como uma fonte de oportunidades. O planejamento tributário, pois, se faz extremamente necessário na conjuntura atual.

### 3.2.1 REGIMES TRIBUTÁRIOS PREDOMINANTES NO SETOR (LUCRO PRESUMIDO e SIMPLES NACIONAL)

Segundo Eduardo Sabbag (2023), o regime do Lucro Presumido costuma ser escolhido por clínicas e hospitais de médio porte devido à sua simplicidade na apuração e à previsibilidade da carga tributária, especialmente quando a margem de lucro real da empresa é superior à presunção legal de 32%.

Como já previamente discutido, trata-se de um regime tributário que oferece uma forma simplificada de apurar a base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Nesse modelo, os percentuais aplicados para definir a base de cálculo desses tributos variam conforme o tipo de atividade exercida: 8% para empresas industriais e comerciais e 32% para aquelas que prestam serviços.

Justamente por conta dessa simplicidade, o Lucro Presumido costuma ser adotado por empresas com receita bruta anual de até R\$78 milhões, como parte do seu planejamento tributário. É, portanto, a opção mais comum entre clínicas, laboratórios e pequenos hospitais que possuem o faturamento dentro desse limite legal. Além disso, esse regime também pode ser vantajoso para empresas com alta lucratividade que não estão obrigadas a optar pelo Lucro Real. Torna-se, pois, especialmente atrativo para negócios que possuem margens de lucro superiores aos percentuais presumidos, custos operacionais reduzidos e uma folha de pagamento enxuta.

Apesar disso, mesmo quando o perfil da empresa se enquadra nessas condições, é recomendável comparar o Lucro Presumido com o Simples Nacional, a fim de verificar qual regime oferece maior economia tributária. Nesse sentido, de forma geral, empresas que se adequam ao Lucro Presumido apresentam as seguintes características: Margem de lucro efetiva acima da presunção legal; Estrutura de custos operacionais reduzida; Baixa despesa com pessoal; Atuação com produtos sujeitos à redução da base de cálculo (incentivos fiscais); Comercialização de itens sujeitos à substituição tributária; Faturamento anual de até R\$ 78 milhões.

Portanto, entende-se que tal Regime historicamente se mostrou vantajoso para a área da saúde, até então, pois espera-se mudanças consideráveis para ele com a reforma tributária. Nesse sentido, segundo Amaro (2022), o Lucro Presumido caracteriza-se por ser um regime simplificado, amplamente utilizado por empresas que buscam praticidade na apuração de tributos. Sabbag (2023) complementa ao destacar que sua principal vantagem está na previsibilidade fiscal e na economia de obrigações acessórias, especialmente quando há lucro real superior ao presumido.

Sendo assim, o Lucro Presumido é um dos regimes tributários mais utilizados por empresas do setor de saúde, em clínicas médicas, laboratórios, consultórios odontológicos e hospitais de médio porte. Sua principal característica é a simplicidade na apuração do IRPJ e da CSLL, com base em uma presunção legal de lucro, dispensando a escrituração contábil completa para fins fiscais.

A Lei nº 9.249/1995 estabelece que, para atividades de prestação de serviços de saúde, o percentual presumido é de 32% sobre a receita bruta. Ou seja, considera-se que 32% do faturamento corresponde ao lucro, ainda que o lucro real da empresa seja diferente. De acordo com Luciano Amaro (2022), o regime de Lucro Presumido constitui uma forma simplificada de apuração do lucro tributável, sendo amplamente adotado por empresas que buscam maior previsibilidade na carga tributária. Essa previsibilidade torna o regime atrativo para empresas de saúde com baixa estrutura de custos fixos e alta lucratividade, sobretudo quando comparado ao regime do Lucro Real.

Eduardo Sabbag (2023) observa que o principal atrativo do Lucro Presumido reside na sua simplicidade e na economia processual que oferece às empresas, sendo particularmente vantajoso para aquelas com margens de lucro superiores às presunções legais. No setor da saúde, isso se aplica, por exemplo, a clínicas com grande volume de atendimentos e custos operacionais reduzidos. Leandro Paulsen (2022) reforça que “para os prestadores de serviços, como clínicas e hospitais, essa presunção é fixada em 32%, o que pode representar um ônus ou um benefício ao contribuinte, a depender da real lucratividade da empresa”. Assim, o regime se mostra vantajoso quando o lucro efetivo supera os 32% presumidos, permitindo uma carga tributária menor.

Além disso, o Lucro Presumido é permitido para empresas que faturam até R\$ 78 milhões anuais, o que abrange grande parte dos estabelecimentos de saúde privados no Brasil. Conforme explica Hugo de Brito Machado (2016), esse regime é ideal para empresas com baixo custo operacional e que não realizam grandes investimentos, pois permite economia tributária quando a margem de lucro efetiva supera os percentuais presumidos pela legislação. No entanto, é essencial que se realize análise comparativa com o Simples Nacional ou o Lucro Real, a depender da estrutura da empresa, folha de pagamento, margens de lucro e volume de faturamento.

Nesse sentido, o outro modelo a ser utilizado pelas empresas da saúde, nesse caso as de pequeno porte, é o Simples Nacional dada sua unificação em uma única guia para o pagamento dos tributos, bem como alguns diferenciais, como é o caso dos Anexo III ou Anexo V da LC 123/2006, o “fator R”. Quer dizer, a depender do tipo de serviço e da relação entre folha de pagamento e faturamento, o enquadramento pode ocorrer no Anexo III ou Anexo V da LC 123/2006. Quer dizer, empresas com maior participação da folha de salários no faturamento podem obter alíquotas menores (Anexo III), o que torna o regime mais vantajoso.

Segundo Eduardo Sabbag (2023), o Simples Nacional configura-se como um importante instrumento de estímulo à formalização e à regularização fiscal, voltado especialmente aos micro e pequenos empreendedores do setor de serviços, incluindo os profissionais da área da saúde. A unificação de tributos e a redução de burocracias tornam o regime particularmente atrativo para empresas com estrutura administrativa limitada. Já Luciano Amaro (2022) destaca que o Simples Nacional não se limita a simplificar o cumprimento das obrigações tributárias, mas também oferece alíquotas efetivas competitivas, sobretudo em setores de prestação de serviços intensivos em mão de obra. Isso é especialmente importante para clínicas e consultórios e consultórios com significativa folha de pagamento, que podem ser beneficiadas pelo fator “r” – mecanismo que possibilita o acesso ao Anexo III.

Contudo, o regime não é sempre o mais vantajoso. Conforme adverte José Eduardo Soares de Melo (2021), o regime do Simples Nacional pode revelar-se menos eficiente em contextos de elevação do faturamento ou de margens de lucro estreitas, tornando indispensável uma análise criteriosa para a escolha do regime tributário mais adequado. Empresas do setor de saúde com margens mais altas ou com faturamento próximo ao teto legal devem considerar a comparação com os regimes do Lucro Presumido ou Lucro Real.

Além disso, empresas optantes pelo Simples Nacional não podem se beneficiar da apuração de créditos de PIS e COFINS, o que pode representar desvantagem em determinadas operações. Portanto, entende-se que o Simples Nacional é adequado para empresas de pequeno porte do setor de saúde que possuam estrutura simples, custos administrativos reduzidos, folha de pagamento significativa em relação ao faturamento e que estejam dentro do limite legal de receita bruta.

Por fim, o Lucro Real é pouco utilizado por empresas de saúde de pequeno e médio porte, sobretudo devido à sua complexidade operacional e ao elevado número de obrigações acessórias, como a escrituração contábil completa, a apuração detalhada de receitas e despesas, e o acompanhamento rigoroso de ajustes fiscais. De acordo com Hugo de Brito Machado (2016), o regime de Lucro Real é, sob a perspectiva técnica, o mais equitativo, por refletir o resultado efetivo da empresa. No entanto, sua adoção demanda um alto nível de controle contábil e fiscal, o que acaba afastando grande parte das empresas, especialmente aquelas do setor de serviços.



No mesmo sentido, Luciano Amaro (2022) afirma que embora o Lucro Real seja, em tese, o regime mais adequado do ponto de vista técnico, é com frequência evitado por empresas prestadoras de serviços como clínicas, hospitais e laboratórios devido aos elevados custos com contabilidade e à maior exposição a riscos fiscais. Isso explica, em grande parte, a preferência pelo Lucro Presumido ou até mesmo pelo Simples Nacional, quando possível.

Para o setor de saúde, o faturamento previsível, as margens de lucro elevadas e a estrutura simplificada de muitos estabelecimentos tornam o Lucro Presumido mais vantajoso, uma vez que não exige a comprovação do resultado contábil e permite planejamento tributário mais direto. Assim, o Lucro Real tende a ser utilizado apenas por grandes grupos hospitalares, operadoras de planos de saúde ou empresas com operações complexas e alto volume de despesas dedutíveis.

Por fim, Leandro Paulsen (2022) observa que o regime de Lucro Real é mais indicado em situações que envolvem elevado volume de despesas operacionais e investimentos significativos, pois possibilita a dedução ampla desses custos, o que nem sempre é viável para empresas do setor de saúde com estrutura simplificada. Portanto, o baixo uso do Lucro Real no setor da saúde decorre, em essência, de seu alto custo operacional e do fato de, em muitos casos, não gerar vantagens tributárias significativas em relação ao Lucro Presumido. A escolha do regime deve ser feita com base em análise técnica individualizada, que leve em conta a estrutura financeira, contábil e operacional da empresa.

### 3.3 AUMENTO OU REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA

Em que pese a Emenda Constitucional, bem como a Lei Complementar já tenham sido aprovadas e já estarem em vigor, pode-se afirmar que ainda é muito cedo para se ter uma convicção plena se haverá aumento ou redução da carga tributária para as empresas da saúde. O que se pode afirmar, de fato, é que, como basicamente tudo na ciência jurídica, vai “depender” de muitos fatores: o regime tributário, o porte da empresa, os tomadores de serviço - se pessoas jurídicas ou físicas, as isenções e benefícios que cada setor poderá conseguir ou não.

Portanto, compreende-se que a Reforma tende a elevar a carga tributária das empresas prestadoras de serviços, incluindo clínicas, hospitais privados e laboratórios, especialmente aquelas enquadradas no regime do Lucro Presumido, que atualmente se beneficiam de alíquotas mais baixas e cumulatividade. Com efeito, as empresas de saúde que se enquadram no Simples Nacional ou no Lucro Presumido atualmente recolhem PIS e Cofins de forma cumulativa, com alíquotas de 3,65%, sem direito a créditos. Com a CBS e o IBS, a estimativa de alíquota total gira em torno de 25% a 27%, ainda que seja não cumulativa. Isso pode ser vantajoso para setores com insumos tributáveis, mas pouco benéfico para empresas intensivas em mão de obra, como as da saúde, que não conseguem gerar muitos créditos.

Sobre o assunto, Derzi (2023) observa que a transição para um sistema de tributação do consumo com não cumulatividade integral pode representar um desafio significativo para o setor de serviços, cuja principal base de custos é o trabalho humano, o qual não gera direito a crédito tributário. Como consequência, projeta-se um aumento da carga tributária para essas atividades.

Por outro lado, há doutrinadores que argumentam que, a médio e longo prazo, o novo sistema poderá trazer maior previsibilidade, segurança jurídica e neutralidade, beneficiando o setor como um todo. É o que defende Heleno Taveira Torres (2024), ao afirmar que a Reforma possui potencial para diminuir distorções, eliminar a guerra fiscal e viabilizar uma estrutura tributária sobre o consumo mais racional e neutra, o que, a longo prazo, poderá trazer benefícios também ao setor privado de saúde.

Nesse sentido, os impactos específicos sobre a carga tributária final dependerão da alíquota efetiva fixada, das regras de creditamento, da possibilidade de manutenção de regimes especiais para saúde, e da eventual desoneração da folha de pagamento —ponto fundamental para as empresas do setor. Reconhecendo esse risco, o relatório da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2023), afirma que é fundamental adotar cautela na implementação de uma tributação uniforme sobre bens e serviços, a fim de evitar que setores com baixa capacidade de aproveitamento de créditos, como os serviços de saúde, sejam onerados de forma desproporcional.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a Reforma Tributária tende a provocar um aumento da carga tributária para muitas empresas da área da saúde, sobretudo aquelas de pequeno e médio porte que atuam sob os regimes do Lucro Presumido ou Simples Nacional, pela natureza da atividade (mão de obra intensiva) e pelo histórico de benefícios fiscais. Ainda assim, o efeito concreto dependerá de regulamentações futuras e da eventual criação de regimes diferenciados que reconheçam a essencialidade dos serviços de saúde no contexto social e econômico brasileiro.

### 3.4 TRATAMENTO SETORIAL DIFERENCIADO OU BENEFÍCIOS FISCAIS

Não obstante se careça ainda de muitas regulamentações, o que se espera que seja feito ao longo dos dez anos de transição do antigo para o novo regime, já é possível observar que a Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu mecanismos de tratamento setorial diferenciado voltados a setores estratégicos, entre eles o setor de saúde, reconhecido como essencial à população. Esse tratamento diferenciado será normatizado por leis complementares, mas já há diretrizes na própria emenda constitucional.

Nesse sentido, a EC nº 132/2023 prevê expressamente que poderá haver alíquota reduzida para serviços de saúde no novo modelo de tributação sobre o consumo (IBS + CBS), conforme Art. 9º, incisos II, III, IV e V. Caberá, portanto, à lei complementar definir quais operações relacionadas a determinados bens e serviços serão contempladas com a redução de 60% nas alíquotas dos tributos sobre o consumo. Dentre os itens abrangidos estão os serviços de saúde, os dispositivos médicos, os dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência e os medicamentos. Essa previsão permite que serviços médicos, hospitalares e laboratoriais tenham tributação favorecida, reduzindo o impacto do IVA para o setor, que tradicionalmente é intensivo em mão de obra e não aproveita créditos de insumos.

Outra conquista importante foi a isenção de 383 tipos de medicamentos e redução para os demais em 60%, assim como os dispositivos para acessibilidade: “Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS sobre o fornecimento dos medicamentos relacionados no Anexo XIV desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH, conforme preconiza o Art. 146 da Lei Complementar 214. Neste ponto em especial, indubitavelmente faz-se necessário tecer alguns comentários. É de se louvar, deveras, o tratamento diferenciado da Reforma com a questão dos medicamentos, tal qual foi a inovação trazida com os medicamentos genéricos na década de 1990, que revolucionou a saúde do país. O que ocorreu foi que a Lei nº 9.787/99, que entrou em vigor em 10 de fevereiro de 1999, estabeleceu o medicamento genérico como um produto farmacêutico com a mesma qualidade, eficácia e segurança do medicamento de referência, mas com preço mais acessível.

A norma também estabeleceu a utilização de nomes genéricos para os medicamentos, padronizando as embalagens com a letra "G" e o nome do princípio ativo, incentivando assim a produção e importação de genéricos. Para além de possibilitar a comercialização de medicamentos mais baratos e garantir um acesso demasiadamente maior da população aos tratamentos, a lei de 1999 também impulsionou o desenvolvimento da indústria farmacêutica nacional, com a criação de novos postos de trabalho e o aumento da produção de medicamentos genéricos.

Não obstante, para que as isenções dos medicamentos do Anexo XIV da LC 214 tenham um efeito similar à Lei dos Medicamentos Genéricos, entende-se ser extremamente necessário uma regulamentação maior, com maior interferência no mercado. Isso porque, de acordo com nossa Carta Magna, Art. 1º, inciso IV, o Brasil é regido pela Livre Iniciativa, ou seja, as empresas, obedecendo às regras impostas pela legislação, podem concorrer livremente entre si, estabelecendo seus preços com base no mercado. Em termos simples, para que as isenções tenham efeito prático, é necessário que se tenha um acompanhamento de perto dos órgãos e comitês gestores do governo, a fim de que se evite oligopólios e cartéis.

Nesse sentido, sempre oportuno se comentar acerca do princípio da legalidade, que se traduz de forma diferente para o agente público e para o particular. Enquanto o primeiro pode fazer somente o que está previsto em lei, o segundo pode fazer tudo que a lei não proíbe. É o que nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2016), ao afirmar que, para o particular, a legalidade implica que ele pode exercer todas as ações que não estejam proibidas pela lei. A liberdade é o princípio geral, cabendo à norma jurídica estabelecer as restrições. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), nos adverte que, para a Administração Pública, o princípio da legalidade possui um significado distinto: o agente público somente pode atuar dentro dos limites autorizados pela lei. Dessa forma, a ação estatal encontra-se estritamente vinculada à norma legal.

Ademais, está previsto que as empresas contratantes de planos de saúde vão poder continuar abatendo os valores com planos de saúde dos seus funcionários, conforme o IV do § 2º do art. 39 LC. Este ponto, em especial, foi de grande relevância tanto para as empresas como para os seus colaboradores. De um lado, incentiva os empregadores a buscarem o bem-estar de seus funcionários, oferecendo planos de saúde, o que faz com que as cooperativas e operadoras de planos de saúde também ofereçam benefícios contratuais, aquecendo assim o mercado. Por outro lado, muitos colaboradores podem ter acesso à saúde suplementar, desafogando assim o SUS.

Outrossim, além da isenção de 60% para clínicas, consultórios e serviços médicos, tais como serviços de cirurgia, clínica médica, diagnósticos, entre outros, uma inovação importante trazida pela LC foi o desconto de 30% na alíquota de planos de saúde para PETS. Conquista importante, uma vez que o setor está em constante crescimento, fazendo com que milhões de lares brasileiros tenham animais de estimação. Nesse sentido, entende-se que, estimulando o acesso à saúde dos PETS, se está também garantido a saúde da família como um todo, uma vez que algumas doenças são transmissíveis. Ademais, se está estimulando um mercado em especial que ainda não é tão comum, especificamente os dos planos de saúde, uma vez que a maioria dos tratamentos dos animais ainda é feito de forma particular. Está-se a fomentar, pois, o mercado, com o grande potencial de geração de emprego e renda.

Outra mudança trazida foi a cobrança no destino da prestação do serviço. Sendo assim, o recolhimento passará a ocorrer na cidade da prestação do serviço e não mais na cidade matriz da empresa. Uma conquista importante, conforme nos ensina Eurico Marcos Diniz de Santi (2024), que a tributação no destino constitui um dos fundamentos centrais do modelo moderno de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), por garantir a neutralidade entre os entes federativos e evitar distorções na alocação da produção, uma vez que impede que a carga tributária interfira na decisão sobre a localização das empresas.

Por fim, outro notável avanço é a questão da isenção total para os planos de Autogestão, os planos de gestão administrativa (PGA) das entidades de previdência complementar sem fins lucrativos, que é o caso de planos como Cassi, Geap, Caixa, Cafaz entre outras. Com efeito, um grande acerto da reforma, uma vez que essas caixas de assistência assistem saúde a milhares de servidores do país, e que dependem de rede credenciada para oferecerem seus serviços. Quer dizer, tanto os beneficiários dos planos serão agraciados, bem como será fomentada a rede credenciada, aquecendo assim o setor, gerando renda e empregos, bem como aumentando a concorrência frente aos planos particulares, o que é bom para o mercado.

### 3.5 REPERCUSSÕES ECONÔMICAS E OPERACIONAIS NAS CLÍNICAS, HOSPITAIS E LABORATÓRIOS

Do ponto de vista econômico, uma das principais preocupações é o possível aumento da carga tributária efetiva. Como já comentado, grande parte dessas empresas estão enquadradas no regime do Lucro Presumido, beneficiando-se de tributação cumulativa, com alíquotas mais brandas e já pré-estabelecidas, além de uma contabilidade mais simplificada. Com a substituição do PIS, Cofins, ISS e ICMS pelo IBS e pela CBS, haverá o fim da cumulatividade e a uniformização das alíquotas, podendo ocorrer o risco de elevação efetiva da tributação, sobretudo porque, por se tratar essencialmente de um serviço, o principal insumo é justamente a mão-de-obra, limitando assim o aproveitamento de créditos fiscais.

É nesse sentido que nos adverte Misabel Abreu Machado Derzi (2023), apontando que a adoção de um sistema de tributação do consumo com base na não cumulatividade integral impõe dificuldades significativas ao setor de serviços, como o de saúde, uma vez que o principal insumo utilizado ~~a mão de obra~~ não gera créditos tributários. Isso tende a provocar, como consequência, o aumento da carga tributária para essas atividades. Esse impacto é especialmente sensível para clínicas e hospitais de pequeno e médio porte, cuja estrutura de custos é fortemente composta por despesas com pessoal e serviços terceirizados. Além disso, a uniformização das alíquotas no IVA dual (IBS e CBS) impede a aplicação de regimes especiais por subatividade, gerando um efeito nivelador que, paradoxalmente, pode aumentar a desigualdade entre empresas de diferentes portes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a fazer um panorama geral do Sistema Tributário Brasileiro antes e após a Reforma Tributária resultante da promulgação da Emenda Constitucional 132 de 2023, com enfoque voltado para os estabelecimentos da saúde. A aspiração maior não foi realizar uma análise aprofundada sobre algum tema específico da reforma, uma vez que, tanto para a saúde como para diversos demais setores, muito se carece ainda de regulamentação, o que se espera que seja feito ao longo desses aproximadamente 10 anos de transição.

Por meio de análise à legislação da Reforma, especialmente no que concerne à EC 132 de 2023 e a LC 214 de 2025, é possível identificar que a saúde contou com tratamento diferenciado, especialmente devido a redução de 60% nas alíquotas do IBS e da CBS. Contudo, não se pode concluir, até o momento, que tal benefício implicará necessariamente numa redução efetiva da carga tributária para o setor, uma vez que outras variantes precisam ser analisadas: o regime tributário da empresa, o setor específico da saúde em que se irá atuar, o quadro de pessoal, dentre outros.

Por meio dos estudos da legislação, do noticiário e da doutrina, o que se pode inferir é que o Regime a ser mais impactado será o do Lucro Presumido, que é justamente a opção mais comum para as empresas de saúde que não se enquadram no Simples Nacional e que faturam até R\$78 milhões anual. Isso porque a Reforma prevê a não cumulatividade dos novos impostos: IBS e CBS, para evitar o efeito cascata, acabando com a chamada “guerra fiscal” e os litígios referentes aos planejamentos tributários. Nesse sentido, prevê crédito amplo, o que beneficiará o Lucro Real. Quanto ao Simples Nacional, a principal mudança será a questão do “Simples Híbrido”, que se trata da possibilidade de creditar o IBS e a CBS fora da guia DAS. De igual forma, será preciso constatar, Pós-Reforma, se esse novo formato implicará necessariamente uma redução da carga.

Quanto ao Planejamento Tributário, pode-se inferir que o Plano do Governo, com o advento da Reforma, é de fato enfraquecer essa prática muito utilizada no antigo Sistema, uma vez que se pretende unificar os tributos e se adotar a não cumulatividade plena, evitando assim a chamada “guerra fiscal” entre os entes federativos. Todavia, uma vez que sempre haverá a busca pela redução dos custos e otimização de resultados por parte dos empreendedores, entende-se que o Planejamento continuará por parte das empresas, sendo que poderá ser, de fato, enfraquecido após o período de transição de 10 anos do antigo para o novo regime.

Ademais, o que se espera com o novo Sistema Tributário é uma mudança completa em relação à tributação sobre o consumo no país, tendo inclusive grande potencial para impactar a repartição de competências. Isso porque os tributos serão unificados, a arrecadação do IBS será coordenada entre Estados e Municípios por meio de Comitê Gestor, que ainda carece de regulamentação quanto ao funcionamento. Portanto, entende-se ser imprescindível aos profissionais do setor – médicos, terapeutas, advogados e contadores que cuidam de empresas de saúde, que se atentem às mudanças tragas na nova legislação e reavaliem os melhores regimes tributários a serem adotados, para que os empreendimentos continuem a desempenhar seu papel na sociedade, como fonte geradora de emprego e renda.

## REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Reforma tributária pode aumentar produtividade e reduzir desigualdade*. Blog do Banco Central, 19 dez. 2023.
- BORGES, Humberto Bonavides. *Planejamento tributário: IPI, ICMS, ISS e IR*. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BRASIL. *Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Relatório Final da PEC 45/2019*. Brasília, 2023.
- BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- 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.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Dispõe sobre normas gerais do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025.
- BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Senado, 1966.
- BRASIL. *Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre a legislação tributária federal.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.
- BRASIL. *Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde – SUS*. Brasília: GOV.BR, 2025.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.025.257/SP*. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgado em: 23 mar. 2023.
- CALIENDO, Paulo. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.
- CANADO, Vanessa Rahal. *A Neutralidade do IVA e seus Limites no Setor de Serviços*. Revista de Direito Tributário Atual, n. 55, 2024.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. São Paulo: Malheiros, 2021.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Reflexões sobre a Reforma Tributária*. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 320, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2022, p. 82.

FENAFISCO. *IVA do Brasil pode ir a 28% e ser o maior do mundo, segundo pesquisa do Ipea*. Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, 20 jul. 2023.

FRANKLIN, Benjamin. *Carta a Jean-Baptiste Leroy*. Filadélfia, 13 nov. 1789

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 317.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Entrevista concedida ao Migalhas*. São Paulo, 2023.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Reforma Tributária e os Serviços de Saúde*. Revista Dialética de Direito Tributário, 2024.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Reforma tributária e cumulatividade disfarçada: o problema dos créditos limitados*. Palestra apresentada no Congresso Nacional de Estudos Tributários. São Paulo, 2024.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDICINA S/A. *Fusão entre Hapvida e GNDI cria o maior sistema de saúde suplementar do País*. 9 fev. 2022.

MELO, José Eduardo Soares de. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 105.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. Porto Alegre: Método, 2022.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2024.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional Interpretados*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

PISCITELLI, Tathiane. *Tributação no Brasil: Desafios e Perspectivas da Reforma*. São Paulo: Revista de Direito Tributário Atual, n. 56, 2024.



RODRIGUES, Tatiane Piscitelli; SAMPAIO, Juliana Furtado Costa Araujo. *Tributação sobre consumo: como IBS e CBS vão substituir cinco tributos*. Migalhas, 28 jul. 2023.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Manual do IVA brasileiro: a reforma tributária e a transição para o IBS*. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 141.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Simplificação ou Complexidade Reconfigurada? O IVA na prática brasileira*. Revista de Direito Público, 2024.

SILVEIRA, Orlando. *Simples Nacional: regime tributário da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP): abordagem prática*. 2019.

TAX GROUP. *IVA Dual: o que é e como vai funcionar o imposto previsto na reforma tributária*. Porto Alegre, 2024.

TORRES, Heleno Taveira. *Reforma Tributária: princípios, transição e efeitos esperados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, p. 11.