

**Tratamento Tributário da Micro e Pequena
Empresa no Brasil**

***Trabalho Premiado no
XIII Concurso de Monografias CIAT-AEAT-IEF***

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS

Coordenador-Geral
Paulo Ramos Filho

Coordenadora
Andréa Lemgruber Viol

TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DA MICRO E PEQUENA EMPRESA NO BRASIL

Andréa Lemgruber Viol

Jefferson José Rodrigues

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es). As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da SRF.

Esplanada dos Ministérios
Edifício Sede do Ministério da Fazenda, 7º andar, sala 705
Brasília – DF CEP - 70.048-900
Brasil
Tel.: Voz : (061) 412.2750 Fax : (061) 412,1728
Home Page : <http://www.receita.fazenda.gov.br>

RESUMO

O presente trabalho analisa o tratamento tributário atualmente dispensado às micro e pequenas empresas (MPE) estabelecidas no Brasil. Em especial, concentra-se a atenção ao modelo de tributação simplificado instituído em 1996 pelo governo federal, e conhecido como SIMPLES. Para tanto, analisa-se as características básicas das MPE atuantes no Brasil, comparando-as com a experiência dos países da OCDE. Com base em dados recentes, busca-se mensurar os impactos da implementação do regime de tributação simplificada sobre o mercado de trabalho, a arrecadação tributária e sobre os custos da administração tributária. Os resultados obtidos são úteis tanto para definir o grau de acerto na adoção da medidas em análise como para indicar a necessidade, ou não, de ajustes corretivos.

ABSTRACT

This paper analyzes the current tax treatment for the small enterprises in Brazil. Specially it focuses on the simplified taxation model established in 1996 by the Federal Government, which is known as SIMPLES. The paper studies the basic characteristics of Brazilian SME and compares their performance with similar firms in OECD countries. Based on recent data, the paper estimates the impacts of this new taxation model over the employment market, the tax revenues and the costs of the tax administration. The results are useful to determine the efficiency of the measures adopted and, at the same time, to point out the necessity of corrective adjustments.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 4 |
| 2. UMA VISÃO GERAL DAS MPE | 7 |
| 2.1 MPE: Definição e Características Básicas..... | 7 |
| 2.1.1 Mercado de Trabalho e Geração de Empregos..... | 8 |
| 2.1.2 Produção e Produtividade | 12 |
| 2.1.3 Nascimento e Mortalidade..... | 13 |
| 2.1.4 Custos Operacionais | 14 |
| 2.1.5 Fontes de Financiamento | 15 |
| 2.2 Uso da Política Tributária no Incentivo às MPE | 18 |
| 3. TRIBUTAÇÃO DAS MPE NO BRASIL | 24 |
| 3.1 Idiossincrasias Tributárias e seus Impactos sobre as MPE | 24 |
| 3.2 Tratamento Favorecido às MPE | 27 |
| 3.3 As Mudanças Introduzidas pelo SIMPLES | 29 |
| 3.4 Reflexos da Implementação do SIMPLES | 33 |
| 3.4.1 Administração Tributária..... | 34 |
| 3.4.2 Arrecadação Tributária | 39 |
| 3.4.3 Mercado de Trabalho..... | 42 |
| 3.5 Limitações e Deficiências..... | 45 |
| 3.5.1 Impostos Incidentes sobre o Valor Agregado..... | 46 |
| 3.5.2 Baixa Adesão de Estados e Municípios..... | 47 |
| 3.5.3 Impactos sobre a Exportação | 49 |
| 3.5.4 Ampliação do Universo de Contribuintes | 50 |
| 4. CONCLUSÃO..... | 52 |
| 5. BIBLIOGRAFIA | 55 |
| ANEXOS | |
| I Lei do SIMPLES (Lei 9.317/96)..... | 56 |
| II Novo Estatuto da Micro e Pequena Empresa (Lei 9.841/99)..... | 68 |
| III Formulário de Declaração do IRPJ para os Optantes do SIMPLES..... | 76 |
| IV Documento de Arrecadação do SIMPLES | 77 |

01. INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos obtidos nas últimas décadas são responsáveis por uma seqüência de mutações nas relações econômicas, em termos de velocidade e magnitude, raramente observadas ao longo da história. Um dos aspectos mais evidentes e debatidos nos últimos anos acerca dessa transformação econômica refere-se ao intenso processo de integração dos mercados mundiais, que refletiu diretamente sobre a estrutura e o comportamento das empresas nacionais e multinacionais. Como conseqüência, desencadeou-se um processo de reestruturação dessas empresas com o objetivo de ajustar-se a um novo cenário caracterizado por uma quase abolição das fronteiras nacionais. Em um primeiro momento, todas as atenções se voltaram para o movimento das grandes corporações, que buscaram fusões e alianças estratégicas, sinalizando para um futuro com megas empresas controlando significativa parcela do mercado mundial.

Desde outro ponto de vista, a globalização, que parecia ser uma promessa de acesso a mercados e de concorrência internacional para pequenas e médias empresas, desencadeou algo muito diferente: a compra das pequenas pelas grandes e a construção de um mercado fortemente oligopolizado. Essa realidade nos faz questionar sobre qual será o destino, que parece incerto e sombrio, das empresas que atuam localmente no mercado tradicional e não possuem estrutura administrativa e capacidade produtiva tais que permitam avançar para novos mercados, como o comércio eletrônico, por exemplo, ou mesmo manter a fatia já conquistada.

Em razão da assimetria do processo de integração, o qual possibilita uma extraordinária mobilidade dos capitais físico e financeiro e mantém regras menos flexíveis à migração da mão-de-obra, o foco das atenções deverá ser, em algum momento, direcionado exatamente para o universo dessas micro e pequenas empresas (MPE). Isso ocorre porque, em razão de sua menor produtividade, que exige um maior número de horas de trabalho por unidade de produto, e de sua propensão a empregar mão-de-obra local, a MPE funciona como um elemento de estabilização social no sistema econômico, além de promover e incentivar o espírito empreendedor em toda a sociedade. A capacidade de geração de empregos, embora não seja a única razão, tem sido apontada como uma das principais motivação dos governos para ações que busquem sustentar e ampliar a participação das MPE no mercado.

No caso do Brasil, o País tem optado por implementar programas de apoio ao micro e pequeno empresários, colocando-os em condições de competir em um mercado que se torna cada dia mais excludente. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo evidenciar as últimas iniciativas do governo brasileiro nessa área e, em particular, analisar o tratamento tributário que tem sido dispensado às MPE. Mediante esses programas de tratamento favorecido, a Administração Tributária brasileira tem, nos últimos anos, procurado reduzir, para esse conjunto de empresas, tanto os custos diretos como os indiretos do cumprimento da obrigação tributária. Avançando um pouco além, o estudo busca aferir o impacto que as medidas legais produziram sobre a arrecadação de impostos e contribuições, sobre o mercado de trabalho e também sobre a administração tributária.

A importância desse enfoque advém do fato de que, ao decidir-se por uma política de benefícios fiscais, o Estado reduz a carga tributária incidente sobre uma parcela da sociedade e a redistribui para os demais setores. Portanto, é de suma importância analisar dois pontos fundamentais para a manutenção de uma política econômica dessa natureza: (i) a consistência dos argumentos que impelem os governantes a adotar medidas de exceção para determinado segmento da sociedade e (ii) a eficiência da política adotada.

Ao tomar consciência da racionalidade da ação do Estado, garante-se que não se está criando uma casta de privilegiados e deturpando as regras seletivas de mercado. Aferindo os resultados das políticas implementadas, assegura-se que o esforço extra do restante da sociedade não é em vão e o país, em seu conjunto, auferirá resultados positivos.

A consistência dos motivos que levam a um tratamento diferenciado para as MPE pode ser inferida da análise das características gerais e específicas das mesmas. Também é de fundamental importância tirar proveito da experiência internacional, verificando a tendência das economias mais avançadas que, eventualmente, já superaram o estágio econômico no qual se encontra atualmente a economia brasileira. Sempre que possível, deve-se comparar as estatísticas nacional e internacional para determinar os padrões gerais e particulares das MPE, os quais permitirão considerar suas idiossincrasias na formulação da política tributária.

A eficiência do tratamento tributário diferenciado deve ser medida pelos números agregados da economia, aferidos com base nos principais parâmetros envolvidos pelo programa implementado. Nesse caso, devemos considerar não apenas o resultado principal, qual seja, a geração de empregos, como também o sacrifício subjacente à obtenção de tal resultado, ou

seja, a renúncia fiscal. Esse aspecto ganha relevância quanto se constata o enorme esforço que o governo atual tem realizado na consecução do equilíbrio das contas públicas.

Além disso, é importante destacar que a instituição de um sistema de tratamento favorecido para as pequenas empresas também pode gerar benefícios para a própria Administração Tributária. Isso porque, os pequenos contribuintes, apesar de serem numerosos, tem baixa geração de receita e, em decorrência, seu potencial tributário é reduzido. Exigir controles demasiados para esses contribuintes é aumentar, desnecessariamente, o custo da Administração Tributária, que terá de recepcionar, processar e armazenar informações que terão baixo retorno em termos de arrecadação. Ao mesmo tempo, uma fiscalização ágil para pequenos contribuintes permite a liberação da mão-de-obra fiscal para o controle de grandes contribuintes, esses sim de alto retorno para a Administração Tributária. Dessa forma, seria possível otimizar os escassos recursos disponíveis à Administração Tributária em um contexto de rigidez orçamentária.

O trabalho encontra-se assim dividido: o Capítulo 2 faz um apanhado geral da conceituação, caracterização e ambiente de atuação das MPE em diversos países que adotam algum tipo de tratamento diferenciado. Trata-se então dos diversos conceitos adotados, do mercado de trabalho, da produtividade, da rotatividade, dos custos assimétricos, das opções de financiamento e, por fim, das políticas de apoio governamental. O Capítulo 3 concentra-se no caso brasileiro, destacando as peculiaridades inerentes ao sistema federativo, o tratamento jurídico específico para as MPE, as mudanças introduzidas pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), os impactos sobre a administração e a arrecadação tributárias e sobre o mercado de trabalho e, por fim, aponta algumas imperfeições do sistema. O Capítulo 4 traz a conclusão, em que são tecidas algumas considerações à vista dos resultados encontrados.

2. UMA VISÃO GERAL DAS MPE

Grande parte dos países do mundo adota mecanismos de incentivo e apoio a Micro e Pequenas Empresas (MPE). A justificativa para uma ação governamental que priorize esse setor da economia reside tanto em aspectos de eficiência econômica quanto de equidade. Quanto ao primeiro aspecto, as pequenas empresas enfrentam possíveis deseconomias de escala e imperfeições de mercado, além de possuírem um alto custo fixo, fatores que dificultam que essas empresas atinjam o equilíbrio desejado. No que se refere à equidade, é inegável que as MPE suportam um custo desproporcional, sobretudo no cumprimento de suas obrigações legais e de burocracia, quando comparadas a empresas de maior porte. Além disso, em praticamente todas as economias modernas, as MPE desempenham importante papel na geração de empregos e na dinâmica da economia, devido a sua alta capacidade de inovação e flexibilidade. Dessa forma, há várias razões que explicam a existência de algum tipo de mecanismo de apoio às MPE em diversos países. No entanto, quase todos os programas governamentais baseiam-se na mesma razão principal: a implementação de ambiente institucional e regulatório que seja compatível com o tamanho e os custos das MPE, de forma que elas possam enfrentar uma justa competição de mercado com firmas de tamanho superior.

2.1 MPE: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

A primeira dificuldade na elaboração de um programa de apoio às MPE reside no próprio conceito de "pequena" empresa. Por sua própria natureza, o conceito de MPE é um tanto quanto arbitrário, pois depende de um corte a ser feito em determinado indicador. Isto é, na prática, define-se um número discricionário abaixo do qual as empresas são consideradas "pequenas". Além disso, esse corte, não importa onde seja feito, introduz uma transição brusca entre o universo das pequenas e o das grandes empresas, o que, por motivos óbvios de equidade, acaba por forçar a existência de faixas intermediárias, visando a introduzir uma transição mais suave nas regras impostas a esses dois tipos de empresas. No que se refere à definição do indicador a ser adotado, esse varia consideravelmente entre os diversos países (ou mesmo entre órgãos distintos dentro de um mesmo país). Os indicadores mais utilizados têm sido o número de empregados, o nível de faturamento, o total de ativos líquidos e a estrutura de propriedade da empresa. Assim, é preciso deixar claro que a inexistência de uma

definição precisa de MPE dificulta sobremaneira qualquer estudo de comparação internacional.

Apesar dessas variações decorrentes da amplitude de conceitos, em geral os governos têm uma noção clara do tipo de empresa que pretendem incentivar, dependendo das particularidades da economia de cada país. Nos países-membros da OCDE, por exemplo, o número de empregados é o indicador mais utilizado, definindo-se *small and medium-sized enterprises* - *SME* como aquelas que possuem menos que 500 empregados. Contudo, há países, incluindo os da União Européia, onde o ponto de corte é 250 empregados. No Brasil, há estatísticas que se baseiam tanto no número de empregados quanto no faturamento da empresa, dependendo da finalidade da classificação e do órgão responsável pela informação¹.

No entanto, independentemente dessas diferenças quanto à definição, existem características inerentes às MPE que são praticamente comuns em todos os países, como a alta participação na geração de empregos, o alto índice de nascimento e mortalidade, o elevado custo fixo a ser enfrentado em suas operações, a grande variância na lucratividade, sobrevivência e crescimento, e a dificuldade na obtenção de financiamentos. Uma análise mais detalhada de cada um desses itens é fundamental para uma melhor compreensão dos ambientes legal, econômico e operacional onde estão inseridas as MPE. E, somente a partir do delineamento de suas características e de seu ambiente de atuação, é que será possível estabelecer as políticas públicas adequadas para o apoio às pequenas empresas, inclusive no que se refere à tributação.

2.1.1 MERCADO DE TRABALHO E GERAÇÃO DE EMPREGOS

A análise da participação das MPE no mercado e na geração de empregos será feita utilizando-se o mesmo parâmetro adotado pela OCDE, qual seja, o número de empregados. Dessa forma, torna-se possível estabelecer algumas relações entre os indicadores de países distintos e verificar as similaridades eventualmente existentes. Na medida do possível, buscou-se adequar os limites estabelecidos para a OCDE à realidade nacional, evitando distorções que prejudicassem a análise.

A importância da MPE para o equilíbrio entre a oferta e a demanda de empregos fica evidente quando se observam alguns dados relativos à distribuição das empresas e da mão-de-obra

¹ Para a concessão de benefícios fiscais, utiliza-se, em geral, o faturamento. Já as informações censitárias, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), estratificam as empresas conforme o número de empregados.

segundo o porte do empregador. No caso da maioria dos países da OCDE, constata-se que as pequenas e médias empresas participam com 90% dos estabelecimentos econômicos e com 60% a 70% dos empregos (*OCDE, 1999-A*). Logo, esse potencial de absorção de mão-de-obra, por si só, já constitui motivação suficiente para que o setor governamental dedique especial atenção a esse segmento da economia.

No Brasil, a participação das MPE no total de empresas evoluiu de 96,71% em 1994 para 97,28% em 1997, conforme mostram as *Tabelas 01* e *02*. Ainda com base na *Tabela 02*, observa-se que, em 1997, as MPE apresentavam participação majoritária no conjunto total de empresas em todos os setores da economia, representando 98,90%, 96,36% e 95,95%, no comércio, serviço e indústria, respectivamente.

TABELA 01
DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS POR PORTE E SETOR
1994

| SETOR | PARTIC. | ME ^{1/} | PE ^{2/} | MDE ^{3/} | GE ^{4/} | TOTAL % |
|------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------|
| INDÚSTRIA | 15,89 | 81,43 | 13,66 | 4,11 | 0,79 | 100,00 |
| COMÉRCIO | 43,97 | 87,71 | 10,91 | 0,88 | 0,50 | 100,00 |
| SERVIÇO | 40,13 | 81,04 | 14,26 | 2,05 | 2,67 | 100,00 |
| TOTAL | 100,00 | 84,02 | 12,69 | 1,86 | 1,42 | 100,00 |

FONTE: MTb/RAIS-FAT

1/ ME (Microempresa): na indústria até 19 empregados e no comércio/serviço até 09 empregados. 2/ PE (Pequena Empresa): na indústria de 20 a 99 empregados e no comércio/serviço de 10 a 49 empregados. 3/ MDE (Média Empresa): na indústria de 100 a 499 e no comércio/serviço de 50 a 99 empregados. 4/ GE (Grande Empresa): na indústria acima de 499 empregados e no comércio/serviço mais de 99 empregados.

TABELA 02
DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS POR PORTE E SETOR
1997

| SETOR | PARTIC. | ME ^{1/} | PE ^{2/} | MDE ^{3/} | GE ^{4/} | TOTAL % |
|------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------|
| INDÚSTRIA | 14,43 | 84,05 | 12,31 | 3,10 | 0,54 | 100,00 |
| COMÉRCIO | 43,14 | 89,07 | 9,83 | 0,70 | 0,40 | 100,00 |
| SERVIÇO | 42,43 | 82,68 | 13,27 | 1,81 | 2,24 | 100,00 |
| TOTAL | 100,00 | 85,63 | 11,65 | 1,52 | 1,20 | 100,00 |

FONTE: MTb/RAIS-FAT

1/ ME (Microempresa): na indústria até 19 empregados e no comércio/serviço até 09 empregados. 2/ PE (Pequena Empresa): na indústria de 20 a 99 empregados e no comércio/serviço de 10 a 49 empregados. 3/ MDE (Média Empresa): na indústria de 100 a 499 e no comércio/serviço de 50 a 99 empregados. 4/ GE (Grande Empresa): na indústria acima de 499 empregados e no comércio/serviço mais de 99 empregados.

É importante notar a evolução desses indicadores entre os anos de 1994 e 1997, pois nesse período, todas as categorias de empresas, excetuando-se as microempresas, perderam posição relativa na quantidade de estabelecimentos. Isto é, cresce a importância relativa das

microempresas, cuja participação no conjunto total de empresas passou de 84,02% para 85,63%. Em contrapartida, as grandes empresas recuaram de 1,42% para 1,20% do total. Essa é uma indicação clara de como o setor tem evoluído nos últimos anos.

TABELA 03
DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL OCUPADO POR PORTE E SETOR
1994

| SETOR | PARTIC. | ME ^{1/} | PE ^{2/} | MDE ^{3/} | GE ^{4/} | TOTAL % |
|------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------|
| INDÚSTRIA | 27,53 | 13,72 | 20,76 | 20,78 | 34,55 | 100,00 |
| COMÉRCIO | 15,78 | 37,20 | 34,86 | 10,43 | 17,51 | 100,00 |
| SERVIÇO | 56,69 | 9,08 | 12,72 | 6,27 | 71,93 | 100,00 |
| TOTAL | 100,00 | 14,79 | 18,43 | 13,73 | 53,05 | 100,00 |

FONTE: MTb/RAIS-FAT

1/ ME (Microempresa): na indústria até 19 empregados e no comércio/serviço até 09 empregados. 2/ PE (Pequena Empresa): na indústria de 20 a 99 empregados e no comércio/serviço de 10 a 49 empregados. 3/ MDE (Média Empresa): na indústria de 100 a 499 e no comércio/serviço de 50 a 99 empregados. 4/ GE (Grande Empresa): na indústria acima de 499 empregados e no comércio/serviço mais de 99 empregados.

TABELA 04
DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL OCUPADO POR PORTE E SETOR
1997

| SETOR | PARTIC. | ME ^{1/} | PE ^{2/} | MDE ^{3/} | GE ^{4/} | TOTAL % |
|------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------|
| INDÚSTRIA | 23,46 | 17,92 | 23,48 | 29,74 | 28,86 | 100,00 |
| COMÉRCIO | 16,74 | 40,96 | 34,14 | 9,28 | 15,63 | 100,00 |
| SERVIÇO | 59,80 | 11,03 | 14,10 | 6,69 | 68,18 | 100,00 |
| TOTAL | 100,00 | 17,66 | 19,65 | 12,53 | 50,16 | 100,00 |

FONTE: MTb/RAIS-FAT

1/ ME (Microempresa): na indústria até 19 empregados e no comércio/serviço até 09 empregados. 2/ PE (Pequena Empresa): na indústria de 20 a 99 empregados e no comércio/serviço de 10 a 49 empregados. 3/ MDE (Média Empresa): na indústria de 100 a 499 e no comércio/serviço de 50 a 99 empregados. 4/ GE (Grande Empresa): na indústria acima de 499 empregados e no comércio/serviço mais de 99 empregados.

Quanto à ocupação de pessoal, a evolução da participação das micro e pequenas empresas foi mais significativa. As MPE, que empregavam cerca de 33% da mão-de-obra total em 1994, passaram a empregar, em 1997, 37,31% (ver *Tabelas 03 e 04*). Caso se inclua nesse universo as médias empresas (com até 499 empregados), de forma a se adequar com a definição de "*small and medium enterprise*" da OCDE, a participação das MPE e MDE sobe para 49,84%. Embora essa participação de cerca de 50% seja inferior à média da OCDE (de 60%), a tendência observada nos últimos anos, conforme será analisado a seguir, é de maior participação desse segmento na geração de empregos.

Verifica-se, ainda, que 75,10% da força de trabalho do setor comércio estão alocados em MPE, enquanto que, para a indústria e os serviços, esse índice reduz-se para 41,40% e

25,13%, respectivamente. A análise dinâmica, para o período de 1994 a 1997, apresenta a mesma tendência observada quanto ao número de empresas: uma maior participação da pequena empresa na geração de postos de trabalho, em detrimento da participação das grandes empresas. A categoria de microempresa teve sua participação relativa no total de empregos elevada de 14,79% para 17,66%. Por outro lado, as grandes empresas tiveram uma retração de 53,05% para 50,16%.

Esses números da realidade brasileira corroboram uma tendência internacional: a participação das grandes empresas na geração de empregos tem caído nos últimos anos, sobretudo em decorrência dos ganhos de produtividade e dos procedimentos de enxugamento de custos. Essas medidas têm sido possíveis graças às mega-fusões que têm ocorrido em todo o mundo, visando ao aumento de sua competitividade em uma economia globalizada. Dentro dessa perspectiva, as pequenas empresas serão sempre as responsáveis pela manutenção dos empregos locais, ofertando trabalho aos indivíduos com menor mobilidade e, portanto, desempenhando importante papel social em um país.

Há que se considerar, também, o papel de estabilização desempenhado pelas MPE devido ao fato que, em épocas de recessão, aumenta o auto-emprego (isto é, os trabalhadores por conta própria que se enquadram dentro do conceito de pequena empresa), levando a que esse setor absorva grande parte dos custos de uma recessão. De fato, segundo o estudo da OCDE (1994) essa característica de auto-emprego, que funciona contraciclicamente, fornece uma importante *rationale* para a intervenção governamental do ponto de vista econômico. Isso porque, do contrário, o governo teria que despender recursos com políticas sociais para desempregados. É ainda interessante notar que, segundo o referido estudo, essa é uma razão econômica muito mais forte do que razões de eficiência para justificar ações governamentais em prol das MPE.

Por último, mas não menos importante, especialmente em países com alto índice de informalidade em sua mão-de-obra, o correto apoio governamental às MPE, com vistas a diminuir o custo dos encargos trabalhistas, pode ter um considerável impacto positivo na formalização do emprego. A redução da informalidade pode reverter-se, inclusive, em aumento de arrecadação tributária, compensando o uso da renúncia fiscal com objetivo de reduzir o número de agentes econômicos atuando à margem da lei.

2.1.2 PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE

Dados da OCDE mostram que as MPE contribuem com 30% a 70% do valor agregado total, com grandes variações entre países e indústrias. No Brasil, as MPE participam com 28,22% do faturamento total, conforme apresentado na *Tabela 05*. Portanto, em geral, as MPE têm uma menor participação no valor agregado ou faturamento total da economia do que no emprego, implicando que o valor agregado ou faturamento produzido por empregado é inferior em pequenas empresas do que nas grandes empresas. Essa é uma medida da menor produtividade do trabalho nas MPE, que tem sido tradicionalmente utilizada para concluir que as pequenas empresas contribuem menos do que as grandes empresas para o crescimento da produtividade global da economia.

No entanto, estudos mais recentes optam por uma visão mais dinâmica do processo de aumento da produtividade de uma economia. Segundo o estudo da OCDE (1999-A), as mudanças na produtividade global ocorrem tanto porque firmas individuais aumentam seus níveis de produtividade como porque elas expandem e expulsam as firmas de baixa produtividade.

TABELA 05
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA/VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR
PORTE E SETOR
1994

| SETOR | PARTIC. | ME ^{1/} | PE ^{2/} | MDE ^{3/} | GE ^{4/} | TOTAL | % |
|--------------------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------|---|
| INDÚSTRIA ^{5/} | 51,18 | 6,94 | 10,30 | 21,67 | 61,09 | 100,00 | |
| COMÉRCIO ^{6/} | 32,70 | 23,04 | 22,30 | 9,53 | 45,13 | 100,00 | |
| SERVIÇO ^{6/} | 16,12 | 14,34 | 14,06 | 7,46 | 64,14 | 100,00 | |
| TOTAL | 100,00 | 13,40 | 14,82 | 15,41 | 56,37 | 100,00 | |

FONTE: SEBRAE

1/ ME (Microempresa): na indústria até 19 empregados e no comércio/serviço até 09 empregados. 2/ PE (Pequena Empresa): na indústria de 20 a 99 empregados e no comércio/serviço de 10 a 49 empregados. 3/ MDE (Média Empresa): na indústria de 100 a 499 e no comércio/serviço de 50 a 99 empregados. 4/ GE (Grande Empresa): na indústria acima de 499 empregados e no comércio/serviço mais de 99 empregados.

Da mesma forma, as empresas novas substituem as que fecham justamente porque têm um maior nível de produtividade. Assim, segundo o referido estudo, *"as SME account for most of the entrants, exits, growth and decline, they form an integral part of a competitive process that contributes significantly to aggregate productivity growth - even if at any particular time, their level of productivity is below that of larger firms"*. É importante que essa nova perspectiva seja discutida e analisada, pois ela muda a visão local que a sociedade tem das

microempresas, em geral associada a ineficiência, baixa produtividade e pequena participação no desempenho econômico do país.

2.1.3 NASCIMENTO E MORTALIDADE

Outra característica básica das MPE é seu alto índice de nascimento e mortalidade, implicando uma grande rotatividade de empresas nesse setor da economia. Segundo a OCDE (1999-B), menos da metade das novas empresas sobrevivem por mais de cinco anos e somente uma fração se tornam firmas de crescimento acentuado (*High-Growth SME*), que podem trazer importantes contribuições à criação de empregos.

No Brasil, a realidade não é diferente. De acordo com recente pesquisa divulgada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em outubro de 1999, a taxa de mortalidade das empresas brasileiras, nos três primeiros anos de vida, foi a seguinte: de 30% a 61% no primeiro ano de vida, de 40% a 68% no segundo ano e de 55% a 73% no terceiro ano, sendo que essas variações referem-se a menor e maior taxa encontrada entre os Estados pesquisados. Assim, esses números indicam um índice de mortalidade superior àquele mensurado pela OCDE. A *Tabela 06* apresenta o resultado da pesquisa.

TABELA 06
TAXA DE MORTALIDADE POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

| ANO DE CRIAÇÃO | Valores em % | | | | | | | | | | | | |
|----------------|--------------|----|----|----|----|----|----|----|-------|-------|----|----|----|
| | AC | AM | MG | MS | RN | PB | PE | PR | RJ | SC | SE | SP | TO |
| 1997 | 31 | 61 | - | 51 | 49 | 35 | 46 | 57 | 23-30 | 39-49 | 38 | 35 | 34 |
| 1996 | 45 | 68 | 36 | 56 | 56 | 56 | 56 | 68 | 34-40 | 5+-58 | 51 | 47 | 50 |
| 1995 | 54 | 72 | 47 | 68 | 61 | 57 | 57 | 73 | 53-61 | 57-63 | 55 | 56 | 63 |

FONTE: SEBRAE.

Após mensurada essa taxa de mortalidade, a pesquisa procurou responder quais fatores seriam condicionantes à sobrevivência de uma empresa. As conclusões foram muito interessantes e compatíveis com a realidade que as micro e pequena empresas enfrentam no País. Verificou-se, por exemplo, que o porte da empresa é fator relevante para sua sobrevivência, pois quanto maior o empreendimento, melhores as possibilidades de sucesso. Além disso, outro fator relevante é a experiência no ramo ou conhecimento do negócio. Não foram detectados como fatores condicionantes a escolaridade do sócio ou proprietário e a recorrência a ajuda de profissionais ou instituições externas (como contadores ou o próprio SEBRAE). No conjunto,

os principais fatores para o sucesso de uma empresa foram o bom conhecimento do mercado onde atua, ter um bom administrador e fazer uso de capital próprio.

Quanto aos principais motivos inibidores dos negócios, as respostas induzidas apontaram para a falta de capital de giro, a carga tributária e a recessão econômica que o País atravessava. Quando as respostas foram espontâneas, foi unânime a constatação da falta de capital de giro como o principal inibidor. Aliás, é importante registrar que esse foi o principal motivo apontado para o efetivo fechamento da empresa. No entanto, apesar de estarem efetivamente fora do mercado, várias empresas não foram oficialmente extintas, isto é, não registraram o encerramento de suas atividades na Juntas Comerciais dos Estados. A razão apontada para isso foi o alto custo para “dar baixa” e, também, a esperança de reabrir o negócio em pouco tempo. Segundo os empresários, o tipo de auxílio que teria sido útil para evitar que a empresa fechasse seria o financeiro.

Também há que se considerar que a competição com firmas que se encontram na informalidade, e que, geralmente, desempenham atividades similares àquelas desenvolvidas pelas MPE, é fator prejudicial à sobrevivência das MPE formais. De fato, o custo da formalidade, por mais reduzido que seja, é infinitamente maior do que aquele da informalidade, e pode fazer grande diferença em um mercado competitivo com o dos pequenos negócios. No entanto, há que se destacar, ainda, que alguns micro e pequenos empresários adotam, normalmente, a prática de abrir e fechar negócios, seja para mudar de ramo de atividade, localização da empresa ou até mesmo para "escapar" de dívidas tributárias.

2.1.4 CUSTOS OPERACIONAIS

O custo fixo desproporcional que as MPE enfrentam, se comparado com aquele suportado por empresas de tamanho superior, é, sem dúvida, um dos principais obstáculos ao seu bom desempenho e uma das causas de seu alto nível de mortalidade. Um programa de incentivo às MPE deve ser desenhado de forma a compensar essa vantagem relativa das grandes empresas criando um ambiente econômico mais igualitário, que favoreça a justa competição.

No entanto, essa não é uma tarefa fácil. Em geral, as obrigações burocráticas e de estabelecimento e regulamentação de uma empresa são baseadas em um custo fixo inicial, que se aplica para todas as firmas, independentemente de tamanho, seguido de um custo variável, este sim correlacionado ao tamanho da firma. Assim, as pequenas empresas enfrentam um

custo médio por trabalhador superior às grandes empresas, o que implica que as PME têm que gastar, proporcionalmente às firmas de maior tamanho, mais recursos financeiros em burocracia do que no processo produtivo, além de despender importantes e escassos recursos humanos e empresariais no controle dessa burocracia. Esses fatores podem ser fatais para as PME, comprometendo sua sobrevivência no mercado.

Nos países que mensuraram custos administrativos enfrentados por empresas de tamanhos diferentes, os dados mais recentes (*OCDE, 1999-A*) comprovam o grande peso que recai sobre as pequenas, como, por exemplo:

- a) na Holanda, dos Gld 7 bilhões gastos anualmente em obrigações administrativas, empresas que empregam de 0 a 4 funcionários pagam um custo anual em torno de Gld 4.000 por empregado, enquanto empresas com mais de 500 funcionários pagam um custo de Gld 200 por empregado;
- b) no Reino Unido, o custo tributário foi estimado em 4% do total das receitas tributárias, ou 1,5% do PIB. Quando analisado por tamanho de empresa, as firmas com 1 a 5 funcionários despendem 58 libras por empregado, ao passo que firmas com mais de 500 funcionários arcam com um custo de 11 libras por empregado;
- c) nos Estados Unidos, as firmas de 1 a 4 funcionários gastam US\$ 2.080 por empregado com o cumprimento de obrigações burocráticas, enquanto que firmas que possuem entre 500 e 999 funcionários gastam US\$ 120 por empregado;
- d) no Canadá, as firmas com menos de 5 empregados gastam 8% das receitas em custos com o fornecimento de informações para o governo federal, aquelas com 5 a 19 empregados, gastam 3,8%; as com 20 a 49 empregados, gastam 2,4% e, por fim, as com 50 a 99 empregados, gastam menos de 2%.

2.1.5 FONTES DE FINANCIAMENTO

As MPE, em geral, têm dificuldade de acesso a linhas de financiamento. Essa restrição está associada à grande variância na lucratividade, sobrevivência e crescimento dessas empresas, o que, em outras palavras, aumenta consideravelmente o risco do setor. E, de acordo com as regras do mercado, empresas de alto risco terão sempre mais dificuldade de obter financiamento, ou pagarão muito mais caro para obtê-lo, do que empresas com maior

estabilidade e baixo risco. Mais uma vez, as MPE terão que pagar, relativamente às grandes empresas, um alto custo associado ao seu tamanho.

No que se refere ao *venture capital*, isto é, financiamento de risco de longo-prazo, a análise desenvolvida com países-membros da OCDE indicou ser ele uma importante fonte de recursos para as MPE, que não possuem todos os requisitos necessários para obter um empréstimo bancário. No entanto, na maioria dos países, os fundos de *venture capital* (que podem ser formados por fundos de subsidiárias de corporações industriais ou instituições financeiras, fundos governamentais ou fundos independentes) sofrem alguns tipos de restrições. Em geral, essas restrições justificam-se por evitar que alguns tipos de investidores façam investimentos muito arriscados, como, por exemplo, fundos de pensão, companhias de seguros e outros. No entanto, ao restringir os investidores, o que pode ocorrer é uma limitação da oferta de capital disponível para empresas, particularmente as MPE. Assim, alguns países buscam rever suas restrições e afrouxá-las, sobretudo no que tange à padronização da contabilidade e à transparência de informações de empresas que se financiam mediante o *venture capital fund*. Na verdade, os governos devem buscar o "balanço apropriado entre os interesses dos investidores e aqueles de pequenas empresas que buscam financiamento".

Quanto ao mercado acionário, é preciso notar que as bolsas de valores, sobretudo no que se refere ao mercado secundário para pequenas empresas, ainda são muito incipientes em vários países. Mais do que isso, ainda há muitas regras e custos para operar no mercado acionário, o que é extremamente oneroso para as MPE. Dessa forma, as próprias regulamentações do mercado impedem o financiamento de pequenas firmas por essa modalidade de acesso a capital. *"In general, to enhance financing for smaller firms, reforms to stock markets regulations are needed in the way of relaxation of qualification standards for registration, simplification of registration procedures as well as new methods for pricing stocks"* (OCDE, 1999-A).

Considerando-se o estrito e difícil acesso das MPE aos fundos de capital de risco e ao mercado acionário, elas se tornam, em sua maioria, dependentes do financiamento bancário. No entanto, há que se considerar as grandes dificuldades que essas empresas têm para obter financiamentos de bancos, e, sobretudo, o custo desproporcional desses financiamentos se comparados ao enfrentados por grandes empresas. A própria falta de competição no setor financeiro pode levar a que os bancos não consigam fornecer o financiamento adequado às

MPE. Além disso, os bancos ainda têm dificuldades de avaliar o potencial de longo-prazo de empresas pequenas ou de avaliar seus ativos intangíveis. Um ponto de especial importância é que os bancos impõem exigências às MPE similares às aquelas impostas aos grandes clientes, como garantias, hipotecas, nível mínimo de faturamento, histórico de lucratividade, ou seja, exigências que não podem ser cumpridas, ou que são cumpridas apenas de forma parcial por MPE.

Dados do SEBRAE comprovam essa dificuldade de acesso ao crédito bancário no mercado brasileiro. Entre janeiro de 1994 e agosto de 1998, na média, apenas 12% das MPE do setor serviços receberam financiamento. Dado que, no Brasil, as demais formas de financiamento (mercado acionário e capital de risco) praticamente não existem para pequenas empresas, supõe-se que 88% das MPE-serviços tiveram que optar pelo auto-financiamento.

Quanto às empresas do setor agropecuário, essa realidade é diferente, devido aos programas de financiamento agrícola bancados pelo governo. Como é de conhecimento geral no País, há linhas de crédito agrícola financiadas, sobretudo, pelo principal banco oficial, o Banco do Brasil. No entanto, é interessante notar que os financiamentos não são homogêneos no território nacional, conforme consta da *Tabela 07*: estados como Goiás e Pernambuco têm cerca de 67% de suas MPE financiadas por bancos oficiais, enquanto Minas Gerais tem apenas 14%. As Cooperativas de Crédito Rural constituem outra forma de financiamento dessas empresas, porém acabam financiando o setor tanto quanto os bancos privados (apenas 2,5%, na média, dos estabelecimentos).

TABELA 07
FONTES DE FINANCIAMENTO DA PROPRIEDADE AGROPECUÁRIA
1997

| UNIDADES DA FEDERAÇÃO | BANCOS OFICIAIS | BANCOS PRIVADOS | COOPER. DE CRÉDITO RURAL | PARTICULA RES | NENHUM | % |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|------------------|--------|---|
| GOIÁS | 67 | 4 | 2 | 2 | 32 | |
| MINAS GERAIS | 14 | 1 | 4 | 4 | 79 | |
| PERNAMBUCO | 66 | 0 | 4 | 1 | 32 | |
| RIO DE JANEIRO | 32 | 1 | 0 | 5 | 64 | |
| SÃO PAULO | 20 | 7 | 1 | 1 | 74 | |
| AGREGADO ESTAD. | 28 | 3 | 3 | 3 | 66 | |

FONTES: SEBRAE, FGV

Outra informação relevante da pesquisa realizada pelo SEBRAE é em relação aos principais limitadores dos negócios dos estabelecimentos agropecuários. De acordo com os proprietários

dos estabelecimentos, a dificuldade de acesso ao crédito é o segundo motivo limitador, ficando atrás apenas dos elevados preços dos insumos. É interessante notar que essa é a resposta de empresários de um setor que é o de maior acesso a crédito entre as MPE.

Dessa forma, o financiamento torna-se um fator crucial para a sobrevivência e expansão do pequeno negócio. Em geral, as MPE acabam tendo que se auto-financiar, ou se financiarem a altas taxas de juros, o que, por motivos óbvios, colaboram para a elevada taxa de mortalidade do setor.

2.2 USO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA NO INCENTIVO ÀS MPE

Dadas essas dificuldades enfrentadas pelas MPE, os governos têm optado por diferentes tipos de políticas com o objetivo de beneficiá-las. De acordo com a OCDE (1999-A), um quarto de todos os programas de apoio existentes em seus países-membros são orientados primariamente às MPE, sendo que há países onde esse percentual eleva-se a mais de 50%. Desses programas, menos de 10% foram destinados à contratação de serviços de assessoria ou consultoria. O restante teve por objetivo financiamento, oferta de empréstimos e garantias para negócios em seus primeiros anos de vida, modernização de equipamentos, inovações de Pesquisa e Desenvolvimento e tecnologia. Poucos programas foram orientados à criação de empregos, treinamento e promoção das exportações.

No entanto, os dados mostram que, apesar da grande importância dos programas de incentivo às MPE frente às outras ações governamentais de suporte a empresas, relativamente poucas MPE se beneficiam desses programas e o dispêndio por empresa é pequeno. Isso se deve, especialmente, ao grande número de MPE existentes, que representa cerca de 95% das empresas de um país, dificultando sobremaneira a implementação de programas abrangentes que possam, de fato, causar um forte impacto no setor.

Dentre as várias medidas disponíveis ao governo para incentivar as pequenas empresas, destacam-se linhas de financiamento, empréstimos, concessões e incentivos tributários, taxas de juros subsidiadas, medidas para redução da burocracia e estímulo ao ambiente empresarial, disseminação e acesso à tecnologia e facilitação do acesso a mercados. Dentre essas, cabe-nos analisar, neste trabalho, especificamente as medidas de natureza tributária, identificando suas características e impactos sobre as MPE.

Nos últimos anos, vários países têm implementado reformas tributárias com o objetivo de alcançar um sistema mais neutro. Apesar de que neutralidade, em uma primeira acepção, possa significar tratamento equânime entre os diversos contribuintes, na prática, e especialmente para os pequenos contribuintes, a neutralidade deve ser entendida como "um modo de reduzir as diferenças de custo operacional entre grandes e pequenas empresas", dando a essas últimas condições de mercado similares. Por isso, tornou-se comum o estabelecimento de regras tributárias especiais para pequenos contribuintes nos mais diversos países, até mesmo porque, como ficou demonstrado na primeira parte deste trabalho, as MPE têm características semelhantes em quase todo o mundo.

Assim, Ogley (1999) adverte que, ao se fazer mudanças no sistema tributário em prol das MPE, devem ser observados critérios de eficiência econômica, justiça, simplicidade administrativa, transparência e minimização de custos. Segundo ele, as razões mais comuns do porquê introduzir medidas tributárias favoráveis às pequenas empresas são:

- a. promover o seu desenvolvimento;
- b. compensar a reconhecida falha de mercado que limita seu acesso aos mercados de capitais; e
- c. compensar pelos desproporcionais custos operacionais de cumprimento legal a que estão sujeitas essas empresas.

No entanto, ao se utilizar a tributação como instrumento de política, é necessário atentar que alguns desses mecanismos podem comprometer a eficiência dos resultados que se pretende alcançar. Conforme adverte estudo da OCDE (1994), deve-se, antes de tudo, tentar estabelecer os casos onde as medidas tributárias são a forma mais apropriada ou eficiente de se alcançar os objetivos pretendidos e, opostamente, os casos onde medidas não tributárias são preferíveis. Em primeiro lugar, o sistema tributário deve apenas procurar corrigir externalidades e desvantagens fundamentais de custo. Talvez não seja econômico tentar utilizar o sistema tributário para corrigir um rol de imperfeições existentes, criando uma legislação de alta complexidade para distinguir tratamento entre diferentes empresas, sobretudo entre pequenas e grandes. O que acontece, nesse caso, é que o custo de cumprimento global aumenta, o que seria economicamente ineficiente.

Além disso, é interessante notar que o sistema tributário não é um instrumento "bem focado", isto é, nem sempre se beneficia quem realmente se pretende beneficiar. As normas tributárias são gerais e acabam atingindo contribuintes que não foram eleitos para desfrutar do benefício. Pode acontecer, também, da norma tributária acabar influenciando o comportamento dos agentes privados, prejudicando a intenção inicial do próprio governo. Por exemplo, tratamento tributário benéfico a pequenas empresas tem o poder de incentivar o fracionamento de empresas ou a omissão de receitas, de modo a que empresas maiores se enquadrem no conceito de MPE adotado oficialmente. Em consequência, corre-se o risco de o governo ver reduzida sua arrecadação, inclusive no segmento de empresas médias, e de haver perda de eficiência econômica pelo fato de empresas maiores se subdividirem, reduzindo ganhos de escala.

Existem outras questões a serem avaliadas na utilização do sistema tributário em prol das MPE. Uma delas diz respeito à diferenciação de "ganhadores" e "perdedores" dentro do próprio segmento de pequenas empresas. Dependendo de como está estruturado o sistema tributário de um país, em geral, medidas como redução de alíquota do imposto sobre a renda beneficia somente aquelas empresas que têm lucros. Ou seja, as empresas que já estavam indo bem nos negócios receberiam um "alívio" tributário, ao passo que aquelas que estavam incorrendo em prejuízos não receberiam nenhuma ajuda. Essa medida específica pode ter interpretações antagônicas.

Por um lado, pode-se argumentar que a medida é ineficiente, pois só auxiliou as empresas que menos necessitavam de apoio governamental e que, provavelmente, se dariam bem de qualquer forma (estamos falando daqueles que não fechariam as portas nos primeiros anos e que tenderiam a progredir). Por outro lado, também pode-se afirmar que o governo acabou investindo em quem daria certo, pois não faria mesmo sentido apostar dinheiro em uma empresa que estava tendente a falir (afinal, nenhuma instituição financeira agiria assim, a menos que se acreditasse que as perdas seriam apenas o início de um negócio altamente lucrativo).

Portanto, é preciso que os *policy makers* tenham uma noção clara dos efetivos impactos de uma política em favor das MPE via a utilização do sistema tributário. Existem concretos argumentos tanto contrários como favoráveis ao uso da tributação para se incentivar determinados setores da economia. Em geral, seria quase impossível imaginar, nas sociedades

modernas, um sistema tributário baseado em impostos do tipo *lump-sum*, pois ainda há uma grande demanda por sistemas tributários que possam corrigir problemas e distorções econômicos, sobretudo a questão da distribuição de renda. No entanto, cada vez mais, buscam-se sistemas neutros, onde, inclusive, o custo da administração tributária possa ser reduzido. Isso porque, políticas de subsídios e redistributivas também podem ser feitas pela via orçamentária, com efeitos similares ou até melhores do que aqueles obtidos mediante os sistemas tributários.

De forma a melhor precisar as vantagens e desvantagens da utilização da política tributária como incentivo às MPE, a seguir, serão listados alguns fatores citados por estudo da OCDE (1994) que representam os prós e os contras da implementação de medidas tributárias.

Fatores favoráveis:

- medidas tributárias são implementadas através da própria máquina administrativa já existente, não implicando a criação de um novo e custoso sistema administrativo para operacionalizar o esquema de incentivos;
- medidas tributárias são, geralmente, associadas a um perfil político de alto nível (*high political profile*), isto é, existem vantagens políticas em implementar programas de incentivos via sistema tributário;
- na medida em que os obstáculos enfrentados pelas MPE são criados pela legislação tributária (por exemplo, maiores custos de cumprimento), existirá uma relação mais direta entre "meios" e "objetivos" se as correções ou ajustes forem internalizados no próprio sistema tributário;
- parâmetros tributários são fáceis de serem alterados (por exemplo, alteração de alíquotas para pequenas empresas), o que faz com que medidas tributárias sejam, também, mais fáceis de serem utilizadas;
- as empresas geralmente preferem os benefícios tributários porque são menos visíveis que, por exemplo, doações governamentais diretas, sendo, assim, menos sujeitos ao escrutínio do Congresso;
- em geral, medidas tributárias estão de acordo com as forças de mercado, na medida em que somente os "vencedores" (isto é, firmas que têm lucros) recebem os benefícios; e

- concessões tributárias não são discricionárias ou sujeitas a decisões subjetivas, como, por exemplo, as doações governamentais voluntárias, dando, assim, maior grau de certeza para as empresas.

Fatores desfavoráveis:

- implementar diferentes objetivos sociais mediante alterações de legislação tributária faz com que o sistema tributário torne-se desnecessariamente complexo, com efeitos adversos sobre o cumprimento das obrigações, os custos administrativos, a transparência do sistema e a eficiência econômica;
- a utilização de medidas tributárias fornece um risco substancial de "perda de peso morto" (*deadweight losses*), no sentido de que essas medidas são mal focadas, isto é, empresas que teriam sido bem sucedidas de qualquer forma também se beneficiam do incentivo tributário; ao passo de que doações diretas são mais fáceis de focalizar, tornando-se mais eficientes e menos custosas;
- em alguns casos, a utilização de medidas tributárias para estimular o investimento em pequenas empresas pode significar perda de receitas que excedem o próprio investimento extra gerado pelas medidas em questão;
- diminuição de carga tributária via redução de alíquotas, por exemplo, somente será eficiente na medida em que a firma tenha renda tributável positiva, que, geralmente, não é o caso das empresas em fase inicial de atividades;
- diversos programas direcionados às MPE não são possíveis de serem implementados via sistema tributário por sua própria natureza, como, por exemplo, apoio a treinamento, apoio a "*networking*", garantia de empréstimos, etc.;
- caso as medidas devam ser direcionadas a setores econômicos específicos ou determinadas regiões do país, a política tributária pode ser considerada como um instrumento de pouca equidade; e
- medidas não-tributárias são mais transparentes e, portanto, mais expostas ao escrutínio parlamentar.

Em face dessas considerações, por vezes antagônicas, uma legislação diferenciada para as MPE ainda é um tema controverso. O que já está pacificado entre os especialistas é a

importância da redução de custos administrativos, inclusive os custos de cumprimento da obrigação tributária. Isso pode ser feito de várias formas, como, por exemplo, mediante instituição de contabilidade simplificada, redução dos papéis e formulários a serem apresentados, simplificação das declarações, legislação estável, atendimento especializado para pequenas empresas, dentre outros.

De qualquer forma, para aqueles países que optam por também adotar uma legislação diferenciada, os mecanismos mais utilizados têm sido base tributária simplificada (tanto para impostos diretos como para o IVA), alíquotas reduzidas e incentivos tributários direcionados a certos tipos de atividades (como Pesquisa e Desenvolvimento, treinamento, investimento) ou a certos setores ou regiões do país.

Em suma, o importante é que os governos tenham consciência de que o componente tributário representa um substancial custo para as MPE na maioria dos países do mundo. Tentar reduzir esse custo é uma medida que tende a gerar benefícios diretos para as empresas, na medida em que estimula o setor e alivia as diferenças no custo de cumprimento em relação às grandes empresas, e indiretos para o próprio fisco. Isso porque, em geral, as MPE representam a quase totalidade das empresas cadastradas em uma Administração Tributária, mas participam com um percentual muito baixo no faturamento agregado e no imposto pago. Assim, é muito custoso que uma Administração Tributária imponha às MPE os mesmos controles e procedimentos de fiscalização que são dispensados para as grandes empresas. É razoável que os Fiscos ofereçam tratamento simplificado para essas empresas, de forma a ter um acompanhamento tributário mais ágil e econômico para os cofres públicos, permitindo que se despenda mais tempo e recursos com empresas que geram maior retorno para a Administração Tributária.

03. TRIBUTAÇÃO DAS MPE NO BRASIL

Ao transpor para o Brasil a questão das MPE, deve-se considerar, em vista do apresentado no Capítulo anterior, que esse segmento da economia apresenta características comuns e enfrenta problemas semelhantes aos observados em outros países. Ou seja, não obstante o hiato de desenvolvimento existente entre ao Brasil e a maioria dos países da OCDE, os dados indicam que as pequenas empresas representam um papel similar nos dois ambientes. Resta, portanto, apontar as particularidades nacionais que podem influenciar o desenho de uma política econômica destinada a dispensar um tratamento diferenciado às MPE, sobretudo, na área da tributação.

Nesse Capítulo analisam-se as dificuldades impostas ao contribuinte em razão da estrutura federativa brasileira e as prescrições relativas às MPE contidas na legislação nacional. Apresenta-se também uma descrição do regime tributário especial conhecido como SIMPLES, vigente desde 1997, abordando suas conseqüências para o contribuinte (custo de cumprimento da obrigação tributária), para a política governamental (arrecadação tributária e geração de empregos) e para a administração tributária (ganho de eficiência e redução de custos).

3.1 IDIOSINCRASIAS TRIBUTÁRIAS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS MPE

Uma das peculiaridades da estrutura tributária brasileira é a coexistência de dois impostos sobre o valor agregado: o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Como conseqüência, os contribuintes têm que manter, separadamente, controles específicos de créditos e débitos, além de acompanhar a complexa legislação que envolve os dois tributos. Para a administração tributária, os custos também são elevados, pois há que se lidar com 27 regulamentos distintos do ICMS (um para cada unidade federada) e um regulamento específico do governo central para o IPI. As características básicas desses tributos são as seguintes:

- ...ICMS : Imposto de competência estadual, incide sobre o valor adicionado na circulação de mercadorias e na prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de telecomunicação. Suas alíquotas são estabelecidas pela unidade federada competente e podem ser seletivas em

função da essencialidade do produto ou serviço.

- ...IPI : Imposto de competência federal, incide sobre as operações que caracterizem industrialização de produtos e suas alíquotas devem ser seletivas em função da essencialidade do mesmo. Portanto é um imposto com uma base mais restrita que o ICMS, incidindo apenas sobre mercadorias industrializadas. Porém, sua base é suficientemente ampla para descaracterizá-lo como um imposto seletivo.

Ademais, uma complexidade extra surge no caso brasileiro em relação aos países com estrutura administrativa unitária ou àqueles que, mesmo federados, têm sistemas tributários caracteristicamente centralizados. Essa dificuldade adicional reside no elevado grau de autonomia, em matéria tributária, desfrutada pelos governos subnacionais e pode ser melhor compreendida após uma rápida descrição das ramificações do sistema tributário nos três níveis de governo.

O Brasil possui um sistema federativo descentralizado, onde cada nível governamental tem competência tributária própria definida pela Constituição Federal. Dessa forma, os governos desfrutam de grande autonomia tributária, sendo cada qual responsável pela arrecadação e fiscalização de seus impostos, podendo, inclusive, legislarem sobre o tributo (isto é, procederem a alterações de alíquotas, bases de cálculo, concederem isenções, etc.).

Contrário à experiência internacional, em que o IVA (tributo com maior capacidade arrecadatória) encontra-se sob a responsabilidade do governo central, a Constituição Federal brasileira conferiu às unidades federadas o ICMS que, em 1998, produziu uma arrecadação da ordem de 6,75% do PIB. Aos governos locais outorgou-se a competência sobre a tributação dos serviços em geral (Imposto sobre Serviços – ISS). Esse tributo, embora não gere volume expressivo de arrecadação, tornou-se, para os municípios com intensa atividade econômica, uma importante fonte de receita. Coube ao Governo Federal, dentre outras, as bases tributárias vinculadas ao comércio exterior, à renda, aos produtos industrializados e às contribuições sociais. A *Tabela 08* apresenta os principais tributos admitidos pela legislação brasileira, indicando a competência administrativa e a respectiva arrecadação anual.

A administração dos impostos e contribuições do governo central encontra-se sobre a responsabilidade de dois órgãos distintos:

- a Secretaria da Receita Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável pela administração da maioria dos impostos e contribuições, inclusive os impostos sobre o comércio exterior e,
- o Instituto Nacional de Seguridade Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável pela arrecadação da contribuição social incidente sobre os salários e sobre a folha de pagamento e concessão dos benefícios previdenciários.

TABELA 08
COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E PART. DA ARRECADACÃO NO PIB EM 1998

| COMPETÊNCIA | TRIBUTO | % PIB |
|----------------------------|--|--------------|
| UNIÃO | Imposto de Renda – IR | 5,29 |
| | Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI | 1,79 |
| | Impostos sobre o Comércio Exterior | 0,72 |
| | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR | 0,02 |
| | Imposto sobre Operações Financeiras – IOF | 0,39 |
| | Contribuição para o Financiamento. da Seguridade Social – Cofins | 1,96 |
| | Contribuição para o PIS/PASEP | 0,79 |
| | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL | 0,73 |
| | Contribuição Prov. sobre Mov. Financeira – CPMF..... | 0,90 |
| | Contribuição. para o INSS (Patronal e Trabalhador) | 5,17 |
| ESTADOS | Imposto sobre Circulação de Merc. e Serviços – ICMS | 6,75 |
| | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. – IPVA | 0,19 |
| | Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação – ITCD | 0,04 |
| MUNICÍPIOS | Imposto sobre Serviços – ISS | 0,50 |
| | Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU..... | 0,39 |
| | Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis – ITBI..... | 0,09 |
| Total ^{1/} | | 26,02 |

FONTE: "CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL – 1998", SRF/COGET, 1999.

1/ Não inclui as Taxas (federais, estaduais e municipais), Contribuição Previd. dos. Serv. Públicos (federais, estaduais e municipais), Salário Educação e FGTS, os quais, quando considerados, elevam a carga tributária para 29,84% do PIB.

Para viabilizar essa descentralização tributária surgiram, ao longo do tempo, complexas estruturas administrativas, isoladas em seus respectivos níveis de governo. Como conseqüência, o contribuinte passou a conviver com uma multiplicidade de controles cadastrais, órgãos fiscalizadores, foros judiciais e obrigações acessórias. Dessa forma, o controle das obrigações tributárias tornou-se uma componente significativa dos custos administrativos das empresas. Nesse aspecto, cabe ressaltar que, conforme analisado na primeira parte deste trabalho, o custo de cumprimento das MPE tornou-se elevado frente ao das grandes empresas, na medida em que as MPE tinham que acompanhar a legislação e cumprir as mesmas exigências, impostas pelos três níveis de governo, que as empresas de grande porte.

3.2 TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MPE

Buscando simplificar o tratamento às MPE, as legislações federal, estadual e municipal trataram de estabelecer regimes especiais, reduzindo ou isentando impostos e simplificando os controles burocráticos. No âmbito federal, pode-se citar, como referência, a Lei 7.256/84 que instituiu o Estatuto da Microempresa, estabelecendo diretrizes para o tratamento diferenciado nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial. Porém, foi em 1988 que a própria Constituição Federal reconheceu a importância estratégica desse segmento da economia e acolheu o tratamento diferenciado, em todos os níveis governamentais, às MPE. Conforme o artigo 179 da carta magna:

Art. 179 - *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.*

Não bastasse esse dispositivo, em 1995, por intermédio de Emenda Constitucional, a previsão de tratamento diferenciado foi alçada à condição de Princípio Geral da Atividade Econômica, nos seguintes termos:

Art. 170 - *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

....

IX - *tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.*

No tocante à legislação ordinária, diversas normas foram publicadas buscando efetivar as previsões contidas na Lei 7.256/84, sem resultar, entretanto, em um conjunto consistente e integrado de normas específicas às MPE. Em 1996 foi aprovada a Lei 9.317/96 (Lei do SIMPLES) que se constituiria em um marco jurídico no tratamento da pequena empresa. Essa lei, que será discutida detalhadamente na Seção 3.3, tratava tão somente dos aspectos tributários atinentes às MPE. Mais recentemente, entrou em vigor a Lei 9.841/99, instituindo o Novo Estatuto da Pequena e Média Empresa que, em consonância com a Lei 9.317/96, estendeu a previsão legal de tratamento favorecido para as áreas previdenciária, trabalhista, creditícia e administrativa.

Portanto, até 1996, as pequenas empresas recebiam, por parte dos governos nacional e subnacionais, algum tipo de tratamento tributário diferenciado. Em nível federal, a legislação isentava a pequena empresa do pagamento do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição para o PIS/PASEP, além de dispensá-la de grande parte das obrigações acessórias a que se sujeitam as empresas em geral (escrituração e manutenção de livros fiscais). No caso da tributação estadual, onde o tributo relevante é o ICMS, a legislação privilegiava as pequenas empresas com apuração presumida do imposto e controles simplificados.

Entretanto, a maior parte das tentativas de simplificação da relação tributária entre a pequena empresa e a administração tributária foi levada a termo de forma descoordenada, com cada nível de governo estabelecendo critérios próprios e aplicáveis somente em sua jurisdição. A própria definição legal das empresas que poderiam aderir aos inúmeros sistemas privilegiados de tributação variava não apenas entre os níveis governamentais como entre as próprias entidades federadas. Não raro, empresas que se enquadravam como microempresa para fins de tributação junto ao governo federal não logravam obter esse mesmo *status* junto ao governo estadual, ou vice-versa.

Mais do que isso, os benefícios fiscais concedidos por cada unidade da federação ou pelo governo federal não implicavam efetiva redução da burocracia do ponto de vista do contribuinte. Isso porque, uma mesma empresa que, eventualmente, tivesse que pagar tributos às três esferas de governo, era obrigada a prestar contas, separadamente, às respectivas administrações tributárias. Assim, para cada período de apuração, o contribuinte calculava o imposto mediante sistemas diferentes, tinha que se preocupar com datas de pagamentos distintas e, mesmo para o Governo Federal, cada tributo a pagar implicava o preenchimento de um documento específico.

Constatadas essas dificuldades e complexidades que envolviam o cumprimento das obrigações tributárias das MPE, o Governo Federal buscou instituir um novo sistema de benefícios, que realmente significasse redução dos custos privados da tributação para as pequenas empresas. Esse novo mecanismo foi introduzido pela Lei 9.317 e encontra-se atualmente em vigor.

A referida Lei, criou o **Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES)** e imprimiu substanciais

alterações nas regras de tributação, até então vigentes, para as pequenas empresas. Vindo ao encontro de recorrentes reivindicações das associações representativas dos micro e pequenos empresários, a nova regulamentação buscava consolidar os diversos regimes especiais dispensados aos pequenos empreendimentos, facilitando o pagamento dos tributos e ampliando o benefício de redução da carga tributária.

Além do aspecto de regulamentação legal, o país também desenvolveu programas de apoio operacional às MPE. Cite-se como exemplo a criação, em 1990, do SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, uma instituição técnica de apoio ao desenvolvimento da atividade empresarial de pequeno porte, voltada para o fomento e difusão de programas e projetos que visam à promoção e ao fortalecimento das micro e pequenas empresas. Seu propósito é fazer com que esse segmento do mercado no Brasil tenham as melhores condições possíveis para uma evolução sustentável, contribuindo para o desenvolvimento do país como um todo.

3.3 AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELO SIMPLES

O SIMPLES aproveitou parte do sistema de tributação até então aplicado às microempresas, em nível federal, modificando alguns critérios e definições de forma a tornar o sistema mais amplo e aplicável a todos os níveis de governo. Essa foi, portanto, a primeira tentativa de se padronizar nacionalmente o tratamento tributário simplificado e favorecido às pequenas empresas. Basicamente, o SIMPLES estabelece procedimentos sintéticos para apuração e pagamento de impostos federais, com possível extensão a tributos estaduais e municipais². Em relação ao governo central, os tributos abrangidos pelo sistema são os seguintes:

- *Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas*
- *Contribuição Social sobre o Lucro Líquido*
- *Contribuição para o PIS/PASEP*
- *COFINS*
- *IPI*
- *Contribuição para o INSS – parcela patronal*

² Sendo uma iniciativa do governo central, a legislação do SIMPLES só pode criar obrigações com relação aos tributos de sua competência, a inclusão de tributos estaduais e municipais, embora prevista, só ocorrerá por ato voluntário dos respectivos governos para tributos de sua competência.

Com respeito aos demais tributos federais, as empresas optantes pelo SIMPLES continuam obrigadas à apuração e pagamento segundo as regras gerais³. Havendo adesão, mediante convênio, por parte de Estados e Municípios, também se incluíam o ICMS (estadual) e o ISS (municipal).

As pequenas empresas foram classificadas, segundo sua receita bruta anual, em **Microempresa (ME)** ou **Empresa de Pequeno Porte (EPP)**. Podem se habilitar como Microempresas as empresas com faturamento anual de até R\$120 mil e, como EPP, aquelas que obtiverem faturamento entre R\$120 mil e R\$1.200 mil⁴. Dentro de cada categoria (ME e EPP) existe ainda uma estratificação que confere progressividade às alíquotas previstas para cada tributo, conforme mostrado na *Tabela 09*.

TABELA 09
SIMPLES : ALÍQUOTAS POR FAIXA DE RECEITA BRUTA ANUAL

| TRIBUTOS | MICROEMPRESA | | | EMPRESA DE PEQUENO PORTE | | | | |
|--------------------------|--------------|-----------------|------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| | até 60.000 | 60.000 a 90.000 | 90.000 a 120.000 | até 240.000 | 240.000 a 360.000 | 360.000 a 480.000 | 480.000 a 600.000 | 600.000 a 1.200.000 |
| IRPJ | zero | zero | zero | 0,13% | 0,26% | 0,39% | 0,52% | 0,65% |
| PIS/PASEP | zero | zero | zero | 0,13% | 0,26% | 0,39% | 0,52% | 0,65% |
| CSLL | zero | 0,40% | 1,00% | 1,00% | 1,00% | 1,00% | 1,00% | 1,00% |
| COFINS | 1,80% | 2,00% | 2,00% | 2,00% | 2,00% | 2,00% | 2,00% | 2,00% |
| INSS | 1,20% | 1,60% | 2,00% | 2,14% | 2,28% | 2,42% | 2,56% | 2,70% |
| SUBTOTAL | 3,00% | 4,00% | 5,00% | 5,40% | 5,80% | 6,20% | 6,60% | 7,00% |
| IPI ¹ | 0,50% | 0,50% | 0,50% | 0,50% | 0,50% | 0,50% | 0,50% | 0,50% |
| SUBTOTAL | 3,50% | 4,50% | 5,50% | 5,90% | 6,30% | 6,70% | 7,10% | 7,50% |
| ICMS/ISS ² | 1,00% | 1,00% | 1,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| TOTAL³ | 4,50% | 5,50% | 6,50% | 8,40% | 8,80% | 9,20% | 9,60% | 10,00% |

FONTE: Lei 9.317, de 05 de dezembro de 1996, alterada pela Lei 9.779, de 19/01/99 e MP 1.753/99.

1/ Acréscimo previsto quando a pessoa jurídica for contribuinte do IPI.. 2/ Acréscimo **máximo** previsto quando a pessoa jurídica for contribuinte do ICMS/ISS. 3/ Alíquota total **máxima**.

A receita bruta é o principal parâmetro para definir a possibilidade de enquadramento no regime simplificado, porém, não é o único. Como o objetivo subjacente à norma legal, ao reduzir os custos tributários, diretos e indiretos, da pequena empresa, era colocá-la em condições de competir com as grandes empresas, que tendo ganho de escala absorvem mais facilmente tais custos, houve o cuidado de evitar que o benefício não constituísse, para determinados setores, um privilégio. Portanto, para aquelas unidades econômicas que, em

³ Mais especificamente, os optantes pelo SIMPLES permanecem obrigados a pagar normalmente os seguintes tributos federais: IOF, impostos sobre o comércio exterior, imposto de renda sobre o ganho de capital e sobre operações financeiras, ITR, CPMF, FGTS e a contribuição para a seguridade social relativa ao empregado.

⁴ O limite inicialmente previsto para enquadramento como EPP, pela Lei 9.317, de 05/12/96, era de R\$ 720 mil, sendo posteriormente alterado pelo art. 6º da Lei 9.799, de 19/01/1999 para o valor atualmente vigente.

razão da natureza de sua atividade, não houvesse caracterizado uma assimetria de mercado que justificasse um tratamento diferenciado, vedou-se a adesão ao SIMPLES. Também vedou-se a opção àquelas empresas que, em razão da gozo de outros benefícios tributários ou da necessidade de um acompanhamento mais rigoroso da atividade, necessitam da manutenção de livros e documentos fiscais com maior grau de detalhamento.

Por essas razões, estão impedidas de se enquadrar no regime simplificado as empresas constituídas na forma de sociedades por ações, as entidades financeiras em geral, aquelas referentes à profissão cujo exercício dependa de habilitação profissional, etc. Também é fator impeditivo a existência de débitos de natureza tributária inscritos na Dívida Ativa da União⁵. A vedação de enquadramento de empresas que realizavam importações ou comercializavam produtos importados, prevista no texto original da Lei, foi revogada em 1999.

O contribuinte optante pelo SIMPLES substitui a apuração de até oito tributos distintos pela aplicação de um único percentual sobre sua receita bruta. Obtido o valor devido, o pagamento é efetuado em documento único (DARF-SIMPLES⁶) onde deve-se informar a receita bruta do período de apuração (mensal), a identificação e qualificação do contribuinte (Microempresa ou EPP) e o valor a ser pago. Com base nessas informações, o governo federal pode aferir os cálculos e apropriar as receitas segundo o destino dos tributos pagos conjuntamente.

Para o contribuinte, essa rotina corresponde a uma verdadeira revolução em relação ao procedimento padrão (fora do regime simplificado), que exigiria a apuração individual dos oito tributos com preenchimento de oito documentos de arrecadação distintos, com datas de pagamento e base de cálculo diferenciadas, além da escrituração dos livros fiscais para controle de alguns deles (IPI e ICMS).

Por trás dessa medida existe a concepção de que, do ponto de vista do contribuinte, sua relação tributária com o Estado deve ser única. Dessa forma, independentemente de sua localização geográfica e de quais tributos é contribuinte, a empresa presta contas a uma única administração tributária (no caso, a Secretaria da Receita Federal), que distribui as receitas arrecadadas entre os diversos governos e respectivas administrações tributárias envolvidas (tarefa que antes cabia ao contribuinte).

⁵ Constitui Dívida Ativa Tributária da União os créditos tributários que, não tendo sido extintos ou contestados, no prazo regulamentar, são inscritos para cobrança executiva.

⁶ Ver modelo apresentado no Anexo IV.

Além de reduzir o custo administrativo das pequenas empresas (custo indireto), o SIMPLES promoveu uma redução da carga tributária (custo direto) para os optantes. As isenções já existentes (IRPJ e PIS/PASEP para as Microempresas) foram mantidas e as estruturas proporcionais de alguns tributos foram transformadas em progressivas. O impacto dessa redução fica evidente quando se compara a legislação anterior e posterior à implementação do SIMPLES (Tabela 10).

TABELA 10
TRATAMENTO TRIBUTÁRIO PRÉ E PÓS INSTITUIÇÃO DO SIMPLES

| TRIBUTOS | LEGISLAÇÃO ANTERIOR ^{1/} | | LEGISLAÇÃO ATUAL | |
|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | MICRO | EPP | MICRO | EPP |
| IRPJ | Isenta | 1,20% do faturamento | Isenta | 1,20 – 4,80% do faturamento |
| CSLL | 0,96% do faturamento | 1,44% do faturamento | zero – 1,0% do faturamento | 1,0% do faturamento |
| PIS/PASEP | Isenta | 0,65% do faturamento | zero | 0,13 – 0,65% do faturamento |
| COFINS | 2% do faturamento | 3% do faturamento | 1,8 a 2,0% do faturamento | 2,0% do faturamento |
| INSS ^{2/} | 20% da folha de salários | 20% da folha de salários | 1,20 a 2,0 % do faturamento | 2,14 a 2,7 % do faturamento |
| ICMS | diversas | diversas | máx. de 1,0% do faturamento | máx. de 2,5% do faturamento |
| ISS | diversas | diversas | máx. de 1,0% do faturamento | máx. de 2,5% do faturamento |
| IPI | diversas | diversas | 0,5% do faturamento | 0,5% do faturamento |

FONTE: MF/SRF

^{1/} Considerou-se, no caso das EPP (Empresas de Pequeno Porte), as regras do regime de tributação com base no Lucro Presumido a que se sujeitavam as empresas mercantis no ano de 1996. ^{2/} Refere-se à parcela da contribuição para seguridade social devida pelo empregador (cota patronal).

Uma das principais inovações do SIMPLES, e que representa uma força propulsora na criação e formalização de empregos, é a inclusão da contribuição à seguridade social (INSS) no regime. A contribuição para a seguridade social tem duas parcelas, uma devida pelo empregado e outra de responsabilidade do empregador. A regra geral para o cálculo da contribuição devida é a seguinte:

- ...Empregado : contribuição de 11% sobre o salário recebido, limitada a R\$ 110,00;
- ...Empregador : contribuição de 20% sobre a folha de salários.

Ao optar pelo SIMPLES, o empregador passa a contribuir com um percentual fixo sobre o seu faturamento e não mais sobre a folha de salários. Fica evidente que, em razão do baixo percentual adotado no novo regime, a desvinculação da contribuição do empregador da folha

de salários criou um incentivo à contratação de empregados e/ou formalização dos vínculos empregatícios já existentes.

Com efeito, o tratamento dispensado à contribuição social aportada pelo empregador constituiu-se em um dos principais elementos de redução de custo direto para as micro e pequenas empresas, considerando que não havia tratamento diferenciado em relação a essa contribuição. Para o governo, entretanto, há o temor de que a desvinculação da cota-parte do empregador da folha de salários pudesse gerar um desequilíbrio futuro no fluxo de caixa da previdência social. Visando reduzir esse possível impacto negativo nas contas previdenciárias, vedou-se a opção pelo SIMPLES às empresas notoriamente conhecidas como mão-de-obra intensivas, como por exemplo as empresas da construção civil, de locação de mão-de-obra, de prestação de serviços de limpeza, etc.

É importante sempre ter em mente que o objetivo do tratamento tributário diferenciado para pequenas empresas relaciona-se à criação de um ambiente econômico competitivo, gerando estímulo às iniciativas empresariais que possam, no médio ou longo prazos, trazer benefícios a toda sociedade. Portanto, equivoca-se quem espera que as medidas adotadas possam refletir-se em resultados fiscais positivos no curto prazo. Como regra, à implementação de sistemas de tributação favorecido para pequenas empresas sucede uma perda de receita tributária. Entretanto, se a recuperação da arrecadação exige um hiato temporal mais extenso, os efeitos sobre o mercado de trabalho e sobre os custos da AT costumam aparecer rapidamente.

3.4 REFLEXOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SIMPLES

Ao lançar mão da política tributária como instrumento de fomento à atividade econômica, cumpre estabelecer com exatidão os objetivos visados, bem como definir um acompanhamento tão preciso quanto possível, sob o risco de perda de eficácia da iniciativa e inserção de ineficiências no sistema econômico. Importa determinar se os efeitos pretendidos sobre os diversos setores da sociedade foram os efetivamente observados, o que definirá o grau de sucesso da iniciativa adotada. Nessa Seção, abordar-se-á os efeitos da implementação do SIMPLES sobre a Administração Tributária, que intermedia a relação Estado-contribuinte, e sobre os parâmetros da política governamental que definiram a implementação do regime simplificado.

No caso da **Administração Tributária**, os resultados são avaliados com base na diminuição de custos decorrente da redução do processo burocrático, da alteração da composição dos grupos de contribuintes de maior ou menor interesse arrecadatório, do ganho de produtividade e eficiência no controle e fiscalização de contribuintes e, ainda, da redução de conflitos entre o fisco e as empresas. Para medir os efeitos na **política do governo**, buscar-se-á estatísticas relativas ao fluxo de arrecadação dos tributos abrangidos pelo regime e relativas ao comportamento do mercado de trabalho, especificamente, sobre a variação dos vínculos empregatícios formais.

3.4.1 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Como já ressaltado anteriormente, a estrutura federativa brasileira induz a coexistência de diversas administrações tributárias atuantes em diferentes níveis de governo. Entretanto, a principal AT, no Brasil, é a Secretaria da Receita Federal, que administra os tributos do governo central e é órgão integrante do Ministério da Fazenda. Ainda na esfera federal, também atua o Instituto Nacional de Seguridade Social, órgão vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, na administração das contribuições vinculadas a folha de pagamentos.

Do ponto de vista do administrador público, além dos impactos positivos sobre os contribuintes e a sociedade em geral, já comentados neste trabalho, outro importante motivo que justifica a implementação de um programa de simplificação do tratamento tributário a pequenas empresas é a própria redução dos custos da Administração Tributária (AT). É inquestionável que uma AT moderna deve buscar agilidade e economicidade em suas ações e, sem dúvida, é imprescindível o planejamento de uma atuação racional, visando a conjugar custos e benefícios da ação fiscal. No caso específico das pequenas empresas, essa questão fica patente, pois trabalha-se com um grande universo de contribuintes de baixo potencial arrecadatório. Racionalizar o controle desse grupo de contribuintes é, portanto, um fator de influência direta na eficiência global da AT. A redução de custos que ocorre em função de um tratamento diferenciado às MPE tem impactos sobre distintas áreas ou processos de trabalho de uma AT, que serão analisados a seguir.

Em primeiro lugar, a diminuição das obrigações acessórias dos contribuintes também implica a redução da quantidade de papéis, fitas magnéticas e informações a serem armazenados e manuseados pela própria AT. Não é preciso ressaltar a importância da diminuição desse

"peso" em uma AT, pois qualquer administrador (mesmo o privado) sabe o quanto é custoso processar e armazenar informações que, em última instância, não são (ou são pouco) utilizadas pela organização. Embora muitos desses custos sejam de difícil mensuração, é possível fazer algumas estimativas de recursos poupados. De fato, verificou-se que a implementação do SIMPLES ajudou a reduzir o custo da SRF em alguns aspectos. Em termos do impacto sobre o custo de recebimento e processamento de informações, é interessante ressaltar a diminuição dos documentos de arrecadação (que foram unificados) e a simplificação da declaração⁷ (no que se refere à quantidade de páginas e campos).

A unificação do pagamento de 6 tributos (considerando apenas os tributos devidos ao governo central) em um único documento reduziu em cerca de 60 milhões a quantidade de **Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARF)** que seriam entregues e processados pela SRF⁸. Em decorrência, a SRF manipulou, em 1999, apenas 14 milhões de DARF das empresas optantes pelo SIMPLES. Considerando que, na ausência do SIMPLES, cada contribuinte teria que preencher e entregar um DARF para cada tributo a pagar (ou seja, teria que preencher e entregar outros cinco documentos de arrecadação) e, computando os custos envolvidos na recepção e processamento de cada documento, estima-se que, apenas nesse quesito, houve uma economia de cerca de R\$ 90 milhões. Ou seja, equivalente a 2,3% do valor arrecadado pelas empresas do SIMPLES no mesmo período. Quando se estende a análise para considerar todo o período desde a implementação do SIMPLES, pode-se estimar que a SRF economizou R\$ 235 milhões simplesmente porque unificou o documento de pagamento de tributos.

Para considerar outros reflexos sobre a administração dos tributos, é importante que se tenha uma visão geral do universo de contribuintes envolvidos e sua extratificação segundo seu relacionamento com a AT. Para tanto, utilizaremos os dados relativos à base dos declarantes do imposto de renda das pessoas jurídicas da SRF. A *Tabela 11* retrata as posições relativas aos anos de 1996 e 1997 e distribui os contribuintes segundo sua opção de enquadramento para a tributação do Imposto de Renda (Lucro Real, Lucro Presumido e SIMPLES).

⁷ A partir de 2000, a declaração do SIMPLES deverá ser entregue apenas em meio magnético, conforme *layout* apresentado no Anexo III.

⁸ A metodologia para a estimativa desse valor foi a seguinte: em 1999, foram entregues 14,2 milhões de DARF-Simples. Considerando-se que, se o Simples não existisse, essas empresas teriam que recolher, pelo menos, mais quatro impostos em documentos separados (DARF-Comum), isso significaria um acréscimo de 56,7 milhões de DARF a serem preenchidos e processados. Note que estamos desconsiderando que as empresas pagam IPI (pois nem todas são contribuintes desse imposto) e a parte do INSS (que não era custeada pela SRF, de qualquer forma). Assim, podemos dizer que trabalhamos com um cálculo conservador e que a redução de custo para a economia como um todo é ainda maior.

Considerando-se que, por reflexo da estrutura produtiva do País, a participação de pequenas empresas no total de contribuintes também é expressiva, seria irracional exigir controles complexos para essas empresas, pois o custo da AT aumentaria imensamente. Mais do que isso, levando-se em consideração que, apesar da quantidade, esses contribuintes têm baixa capacidade contributiva, quanto mais recursos a AT despende com as MPE, maior será o "prejuízo" em termos de custo-benefício nesse setor.

TABELA II
DISTRIBUIÇÃO DOS DECLARANTES SEGUNDO O REGIME DE TRIBUTAÇÃO^{1/}
1996 e 1997

| REGIME DE APURAÇÃO DO IRPJ | 1996 | | | | 1997 | | | |
|----------------------------|------------------|----------------|---------------------------------|----------------|------------------|----------------|---------------------------------|----------------|
| | Quantidade | % | Receita Declarada (R\$ Milhões) | % | Quantidade | % | Receita Declarada (R\$ Milhões) | % |
| LUCRO REAL | 206.623 | 6,88% | 893.225,19 | 83,30% | 213.782 | 7,37% | 833.116,85 | 80,90% |
| LUCRO PRESUMIDO | 786.499 | 25,95% | 142.931,37 | 13,33% | 649.167 | 22,39% | 115.619,94 | 11,23% |
| ME/SIMPLES | 2.035.415 | 67,16% | 36.085,51 | 3,37% | 2.035.891 | 70,23% | 81.028,87 | 7,87% |
| TOTAL | 3.030.537 | 100,00% | 1.072.242,08 | 100,00% | 2.898.840 | 100,00% | 1.029.767,66 | 100,00% |

FONTE: SRF/COGET

No caso específico do Brasil, em 1997, as empresas optantes pelo SIMPLES representaram 70,23%⁹ do total de contribuintes da SRF, ao passo que sua receita declarada foi de apenas 7,87% do total, conforme verifica-se na *Tabela 11*. Esses números deixam claro que o custo de se controlar, fiscalizar e armazenar informações de mais de dois milhões de contribuintes é enorme quando comparado à reduzida receita dessas empresas e, sobretudo, seu potencial tributário, que é ainda menor (representaram apenas 2,6% do total da arrecadação em 1997).

Vale mencionar que, no Brasil, essa concentração de arrecadação em poucos contribuintes é tão forte que existe, inclusive, um tratamento intermediário para contribuintes "médios", isto é, que não podem (ou não querem) se enquadrar no SIMPLES, mas também não são grandes o suficiente para merecer o tratamento complexo dispensado às maiores empresas. Ao contrário do SIMPLES, esse tratamento intermediário, denominado Lucro Presumido, destina-se unicamente a simplificar os procedimentos de apuração do IRPJ e da CSLL,

⁹ A diferença entre os valores de quantidade e faturamento das pequenas empresas da SRF e do SEBRAE (apresentados no primeiro capítulo deste trabalho), deve-se ao fato de que o universo de empresas selecionadas é diferente. No caso do SEBRAE, trabalha-se com um corte por número de empregados. No caso da SRF, o indicador é o faturamento, mas, podem-se enquadrar no SIMPLES apenas certas categorias de empresas (lembre-se que estão de fora empresas de construção civil, formadas por profissionais liberais, etc., além daquelas que preferem não optar pelo sistema). Isso restringe o universo de contribuintes considerados "pequenos" para a AT, fazendo que sua participação seja de 70% dos declarantes.

calculados com base no faturamento, sendo que os contribuintes optantes por esse regime sujeitam-se, em relação aos demais tributos, às regras gerais de apuração e pagamento. Nessa categoria encontram-se 22,39% dos contribuintes, sendo que esses faturam 11,23% do total.

Em suma, o governo federal optou por oferecer tratamento simplificado (Lucro Presumido e SIMPLES) para cerca de 93% de seus contribuintes, liberando recursos e mão-de-obra para o controle dos 7% dos contribuintes responsáveis por cerca de 81% da receita bruta agregada gerada do País. É muito importante frisar a palavra "oferecer", pois tanto o SIMPLES como o Lucro Presumido são uma opção para o contribuinte, e não uma obrigatoriedade. Caso uma microempresa queira declarar pelo Lucro Real, cumprindo todas as exigências, mas, por exemplo, tendo direito a não pagar o imposto caso incorra em prejuízo, ela é totalmente livre para assim fazê-lo.

Considerando-se essa característica do regime de apuração do Imposto de Renda no Brasil, é possível fazer uma análise de como o SIMPLES impactou essas categorias de declarantes, observando-se os dados de 1996 e 1997. Do universo composto por 3 milhões de declarantes do imposto de renda em 1996, cerca de 67% enquadraram-se como MICROEMPRESA, informando uma receita agregada equivalente a 3,4% da receita agregada total¹⁰. Em 1997, um ano após a implementação do SIMPLES, as empresas com tratamento tributário favorecido (optantes pelo SIMPLES) elevaram sua participação na frequência e no faturamento agregado para 70% e 8%, respectivamente.

Com base nesses dados, pode-se observar que, não obstante possa ter havido um efeito positivo sobre a legalização das pequenas empresas que atuavam na economia informal, o efeito de adesão por parte de empresas já atuantes no mercado formal foi predominante. A participação de declarantes do Lucro Presumido foi reduzida de 25,95% para 22,39%, ao passo que os declarantes do SIMPLES ganharam importância relativa em relação à Microempresa, de 67,16% para 70,23%. Esses números sugerem uma migração de contribuintes dentro dessas duas categorias. Além disso, enquanto a receita agregada dos declarantes sujeitos ao regime do Lucro Real e Lucro Presumido diminuiu em 6% e 20%, respectivamente, a receita agregada do regime simplificado aumentou 124%.

¹⁰ Recordamos que a MICROEMPRESA era o tratamento diferenciado concedido aos pequenos contribuintes existente antes do SIMPLES e isentava o contribuinte do pagamento do IRPJ e do PIS/PASEP.

Outro aspecto a ser considerado é o impacto sobre a fiscalização. Por um lado, a fiscalização das empresas do SIMPLES se tornou mais rápida e fácil, pois o agente fiscal basicamente precisa averiguar se o nível de faturamento declarado está correto. Após essa verificação, o trabalho reduz-se a aplicar os percentuais e checar se o imposto foi pago corretamente. A base de cálculo unificada reduz um trabalho que, anteriormente, significava fiscalizar impostos com características diversas. Isto é, precisava-se de um fiscal especializado em IPI para fiscalizar o valor agregado e outro especialista em IR para checar as demais obrigações, isso considerando-se apenas a SRF. Além disso, vale mencionar que também se necessitava de um agente fiscal do INSS, o único que tinha competência legal para fiscalizar a contribuição patronal. Assim, o tempo e os recursos despendidos eram maiores e, tudo isso, para fiscalizar empresas pequenas com baixo retorno para a AT. Também é muito importante notar que, quando se facilita a fiscalização das empresas do SIMPLES, libera-se mão-de-obra fiscal, escassa e cara, para se dedicar às empresas maiores, mais complexas, e que geram, de fato, maior receita tributária. Dessa forma, racionaliza-se a ação fiscal, otimizando a aplicação de recursos dentro da AT.

Por último, destacamos um fator que, apesar de ter difícil mensuração, pode ser considerado como uma importante razão que justifica a implementação do SIMPLES: a redução da sonegação não-intencional. A experiência da AT brasileira tem sido a de que, quanto mais complexo um sistema tributário, pior para o contribuinte e para o próprio Fisco. O contribuinte que busca cumprir corretamente todas as suas obrigações tributárias tem seus custos aumentados, pois precisa contar com especialistas para decifrar todo um intrincado labirinto jurídico-contábil, custos esses que se agravam quanto menor for sua empresa.

O sonegador contumaz, por sua vez, aproveita-se da complexidade para evadir e, em muitas vezes, não ser punido. Isso porque a complexidade também prejudica a AT, que despende mais recursos em treinar pessoal e mantê-lo atualizado, perde mais tempo nas ações fiscais e tem seus autos de infração mais facilmente questionados, gerando mais perda de recursos com o julgamento do contencioso nas diversas instâncias, dentre outros. Portanto, a linha que se tem seguido na SRF é a da simplicidade, pois ambos os lados se beneficiam de uma legislação mais transparente, de fácil aplicação e de métodos de cumprimento práticos.

3.4.2 ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA.

No âmbito federal, a SRF e o INSS têm procurado manter um controle sistemático sobre o comportamento das pequenas empresas após a implementação do SIMPLES. Infelizmente, devido ao baixo índice de adesão das unidades subnacionais e à grande dispersão e heterogeneidade dos dados estaduais e municipais, não há um conjunto de informações que represente fidedignamente o comportamento das pequenas empresas frente à administração tributária dos três níveis de governo. Portanto, os valores de arrecadação aqui apresentados, relativos aos períodos pré e pós implementação do SIMPLES, têm origem nos arquivos de dados daquelas duas instituições federais.

Na análise a seguir desenvolvida, o ano de 1996 é tomado como referência para a situação pré-implementação do SIMPLES, sendo que as informações disponíveis estendem-se ao ano de 1999. Espera-se, desse modo, que, após três anos de vigência do regime, já se tenha superado a fase de transição e que os dados passem a refletir o novo perfil econômico-tributário das pequenas empresas no Brasil. Foram utilizados dados da Declaração do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (DIRPJ) e o resultado da arrecadação dos tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS, IPI, COFINS e INSS).

TABELA 12
ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DAS EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES^{1/}
1996 a 1998

| EM R\$ MILHÕES DE 1999 | | | | |
|------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| TRIBUTATO | 1996^{2/} | 1997 | 1998 | 1999 |
| IPI | 162,12 | 52,98 | 17,08 | 35,32 |
| IRPJ | 594,48 | 167,40 | 89,20 | 112,14 |
| COFINS | 1.383,34 | 1.479,54 | 1.497,25 | 1.578,66 |
| PIS | 290,42 | 133,68 | 89,20 | 112,32 |
| CSLL | 665,56 | 483,59 | 439,86 | 504,64 |
| INSS ^{3/} | 1.374,77 | 1.121,93 | 1.409,77 | 1.550,66 |
| TOTAL | 4.470,68 | 3.439,12 | 3.542,36 | 3.893,74 |

FONTE: MF/SRF

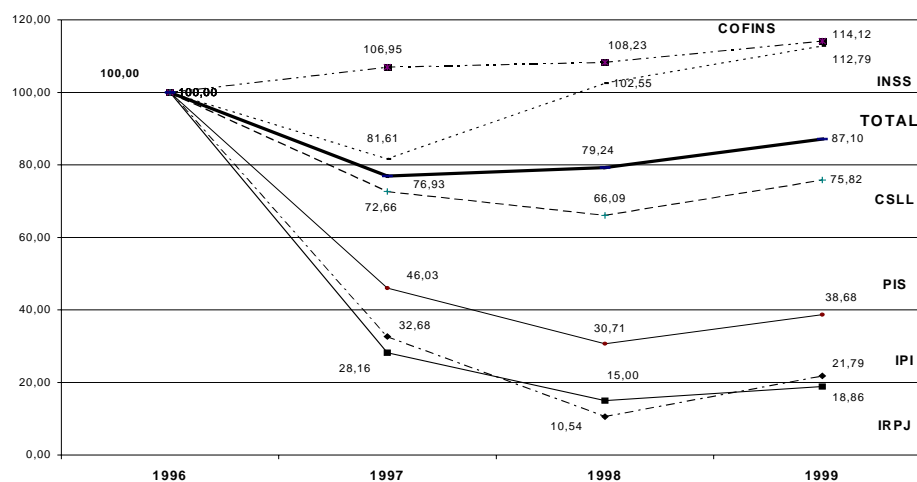
1/ Valores corrigidos pelo IGP-DI. 2/ Utilizou-se o conjunto de empresas ativas em 1996 e que, em 1997, fizeram opção pelo SIMPLES. 3/ Refere-se à parcela da contribuição para seguridade social devida pelo empregador (cota patronal).

Considerando a redução de carga tributária, decorrente de menores alíquotas nominais definidas pela legislação do SIMPLES, e a sistemática de cálculo implementada, que conferiu progressividade à tributação, era previsível uma diminuição da receita tributária oriunda dos contribuintes que aderissem ao regime. A *Tabela 12* apresenta os valores, a preços de 1999, da arrecadação do SIMPLES por tributo. Pode-se observar que, no geral, o volume de receita

tributária, com origem no regime simplificado, foi reduzido em aproximadamente 12% entre 96 e 98.

Não obstante essa queda verificada em um período no qual a arrecadação federal total apresentou variação real positiva, uma análise mais detalhada da evolução da arrecadação aponta para uma característica ímpar do novo regime. O *Gráfico 01* traduz a *Tabela 12* para número-índices e traça o comportamento da arrecadação real tomando como referência o nível da receita tributária observado em 1996. É interessante dar especial atenção para a variação no recolhimento dos tributos entre os anos de 1996 e 1997, pois nesse período o universo de contribuintes é, aproximadamente, o mesmo.

GRÁFICO 01
ARRECADACÃO REAL – NÚMERO-ÍNDICE
1996 a 1999



FONTES: SRF/COSAR

O declínio da arrecadação observado para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), para o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), para a Contribuição para o PIS/PASEP e para o IPI é consistente com a gradação das respectivas alíquotas determinadas pelo SIMPLES (vide *Tabela 09*). Dois tributos, entretanto, fugiram àquele padrão de comportamento: a COFINS e a Contribuição Patronal ao INSS.

Os critérios de apuração da Contribuição ao INSS foram os que sofreram as mudanças mais radicais e, portanto, introduziram um significativo grau de incerteza quanto à resposta da arrecadação ao novo regime. A posteriori, observa-se uma queda de quase 20% no primeiro ano seguida de uma surpreendente recuperação até chegar em 1999 com uma arrecadação, em termos reais, 13% acima daquela verificada em 1996. Nesse caso, vale ressaltar que mais importante do que a análise isolada da arrecadação é avaliar se as variações observadas nas

contribuições são suficientes para compensar o fluxo extra de benefícios previdenciários resultantes do aumento dos vínculos empregatícios formais.

No outro extremo, observa-se que a COFINS foi o tributo que apresentou as menores alterações em relação às reges vigentes em 1996, tendo apenas sido reduzida, na primeira faixa de rendimento, a alíquota de 2% para 1,8%. Considerando essa redução e o fato de que o conjunto de contribuintes nos dois primeiros anos é praticamente o mesmo, seria de se esperar uma redução da arrecadação associada a esse tributo. Entretanto, como mostra o *Gráfico 01*, a COFINS foi o único tributo que apresentou variação positiva de arrecadação logo após a implementação do SIMPLES e seguiu com uma tendência crescente atingindo, em 1999, uma arrecadação 14% maior que a obtida em 1996.

Considerando que o número de contribuintes em 1996 e 1997 foi, aproximadamente, o mesmo e que a alíquota da COFINS permaneceu praticamente inalterada, o aumento de arrecadação observado deve ser explicado pela redução de sonegação dessa contribuição. Há dois motivos básicos que justificam uma maior evasão da COFINS em relação aos demais tributos. Primeiro, desde sua implementação em 1992 a referida contribuição tem sido alvo constante de contestações judiciais, gerando incertezas quanto a sua legalidade, a qual, se constatada, favoreceria os inadimplentes. Segundo, trata-se do tributo que representa o maior custo para o contribuinte e, portanto, um forte candidato a evasão quando opta-se pela evasão parcial de tributos.

Evidencia-se, nesse caso, outra característica positiva do novo regime: a redução das possibilidades de planejamento tributário. Como a apuração de todos os tributos é feita aplicando-se uma alíquota única sobre a mesma base de cálculo, o contribuinte não tem a opção de recolher um ou outro tributo: o enquadramento no regime implica o pagamento ou a evasão simultânea de todos os impostos e contribuições abrangidos.

O comportamento do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelas empresas optantes, que em grande parte refere-se ao imposto de renda devido pelo trabalhador e recolhido pelo empregador, também foi sintomático. Nessa rubrica observou-se, em 1997, um aumento nominal de 45,5% em relação à arrecadação de 1996 (R\$43,53 milhões em 1996 para R\$63,36 milhões em 1997, segundos dados da SRF). Embora esse valor não seja significativo em comparação com a arrecadação total envolvida, a evolução do IRRF é importante indício

do efeito positivo da implementação do SIMPLES na criação de novos vínculos trabalhistas formais.

Portanto, não obstante a análise individual de alguns tributos possa apontar para uma queda acentuada de arrecadação, quando computados conjuntamente, o impacto redutor sobre as receita tributárias foi pequeno, e dentro dos limites razoáveis na implementação de um regime de incentivo fiscal dessa envergadura. Mais que isso, a observação dos últimos dados disponíveis já indica uma reversão da tendência declinante rumo a uma possível recuperação da arrecadação real para os mesmos patamares vigentes em 1996.

3.4.3 MERCADO DE TRABALHO

Como já destacado anteriormente, a principal redução de custo direto relacionado com o advento do SIMPLES foi obtida pela alteração da sistemática de apuração da contribuição patronal para a previdência social. Pela regra geral, a empresa é obrigada a aportar aos cofres do Tesouro Nacional 20% da folha de pagamento para o financiamento das atividades de seguridade social (previdência e assistência social). Ao instituir o SIMPLES, o legislador rompeu o vínculo entre a remuneração da mão-de-obra e o custo previdenciário suportado pela empresa, o qual passou a ser calculado proporcionalmente ao faturamento mensal.

A repercussão dessa alteração de metodologia do cálculo da contribuição patronal sobre a geração de empregos deve ficar evidente: a contratação formal de trabalhadores deixa de ser um fator adicional nos custos tributários. Portanto, para os optantes pelo SIMPLES, uma folha de pagamento com dois ou com vinte empregados tem o mesmo custo em relação à contribuição previdenciária patronal. A parcela da contribuição devida pelo empregado não sofreu alteração e continua a ser calculada e recolhida de acordo com as regras gerais.

Logo, a pequena empresa no Brasil que, como na maioria dos países, já demonstrava um grande potencial na geração de empregos, com importante papel contra-cíclico nos períodos de depressão econômica, ganha um forte impulso para reafirmar sua posição estratégica no mercado de trabalho.

A análise precisa do impacto da implementação do SIMPLES sobre o mercado de trabalho depende de um estudo criterioso, em que se considere os principais condicionantes do nível de emprego formal e informal e de um conjunto de informações detalhadas, por ora não disponíveis. Entretanto, uma análise, ainda que superficial, dos números agregados pode dar

uma idéia aproximada do efeito positivo sobre a oferta de trabalho em razão da redução do custo laboral. A *Tabela 13* reproduz, por faixa de receita agregada, o número de vínculos empregatícios existentes em 1996 e 1998, para o conjunto de empresas optantes pelo SIMPLES.

TABELA 13
NÚMERO DE VÍNCULOS NAS EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES ^{1/}
1996 e 1998

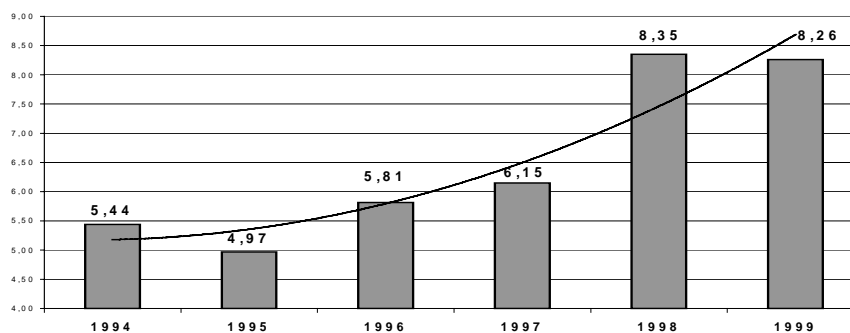
| Faixa de Receita (R\$) ^{2/} | | 1996 ^{3/} | 1998 ^{4/} | Variação |
|--------------------------------------|----------------|--------------------|--------------------|----------------|
| de | até | (a) | (b) | (b-a) |
| 0 | ----- 60.000 | 291.405 | 486.320 | 194.915 |
| 60.000 | ----- 90.000 | 91.041 | 159.652 | 68.611 |
| 90.000 | ----- 120.000 | 71.470 | 116.215 | 44.745 |
| 120.000 | ----- 240.000 | 140.395 | 233.310 | 92.915 |
| 240.000 | ----- 360.000 | 74.637 | 128.916 | 54.279 |
| 360.000 | ----- 480.000 | 46.519 | 80.537 | 34.018 |
| 480.000 | ----- 600.000 | 28.647 | 53.467 | 24.820 |
| 600.000 | ----- 720.000 | 23.207 | 44.545 | 21.338 |
| acima de 720.000 | | 5.887 | 11.910 | 6.023 |
| Total | | 773.208 | 1.314.874 | 541.664 |

FONTE: MF/SRF E MPAS/INSS

1/ Utilizou-se o conjunto de empresas ativas em 1996 e que, em 1997, fizeram opção pelo SIMPLES. 2/ Limites vigentes em até 1998 e alterados pela Lei 9.555, de 45/45/55. 3/ Vínculos referentes ao mês de janeiro de 1996. 4/ Vínculos referentes ao mês de janeiro de 1998.

A distribuição aproximadamente homogênea dos crescimentos relativos por todas as faixas de rendimento mostra que o benefício tributário atingiu de forma equânime as empresas optantes pelo sistema de tributação favorecido. O fato de esse acréscimo de vínculos ter ocorrido justamente no universo das micros e pequenas empresas é um forte indicador de que o SIMPLES foi um fator determinante nesse crescimento.

GRÁFICO 02
TAXA DE DESEMPREGO ABERTO – MÉDIA ANUAL (%)
1994 a 1999



FONTE: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego

Não deixa de ser surpreendente o acréscimo de mais de 500 mil novos vínculos em um período no qual as taxas de desemprego apresentavam uma nítida tendência crescente, conforme indicado no *Gráfico 02*.

Corroborando esse aumento do emprego formal nas pequenas empresas, dados do Ministério do Trabalho para o mesmo período mostram que as empresas com até 19 trabalhadores apresentaram uma variação positiva da ordem de 580 mil empregados. Em contrapartida, as empresas com mais de 20 trabalhadores registraram uma variação negativa de, aproximadamente, 420 mil empregados (vide *Tabela 14*). Esses números fortalecem a tese de que as pequenas empresas cumprem um papel fundamental na manutenção do equilíbrio no mercado laboral.

TABELA 14
VARIAÇÃO NO ESTOQUE DE EMPREGADOS POR PORTE DA EMPRESA ^{1/}
1995 e 1997

| Nº de Empregados | | 1995 ^{3/} | 1997 ^{4/} | Var. Abs. | Var. Acum. |
|------------------|-------|--------------------|--------------------|----------------|------------|
| de | até | (a) | (b) | (b – a) | |
| 1 | 4 | 1.761.163 | 1.997.750 | 236.587 | 236.587 |
| 5 | 9 | 1.525.272 | 1.707.748 | 182.476 | 419.063 |
| 10 | 19 | 1.748.824 | 1.911.142 | 162.318 | 581.381 |
| 20 | 49 | 2.475.134 | 2.590.513 | 115.379 | 696.760 |
| 50 | 99 | 1.964.996 | 1.992.976 | 27.980 | 724.740 |
| 100 | 249 | 2.861.391 | 2.848.734 | (12.657) | 712.083 |
| 480 | 499 | 2.321.622 | 2.304.380 | (17.242) | 694.841 |
| 600 | 999 | 2.184.640 | 2.096.510 | (88.130) | 606.711 |
| mais de | 1.000 | 6.824.199 | 6.380.559 | (443.640) | 163.071 |
| | | 23.667.241 | 23.830.312 | 163.071 | |

FONTE: MFB/RAIS

1/ Nessa Tabela são consideradas todas as empresas formalmente constituídas no país e que entregaram a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)..

Não se deve confundir, entretanto, a criação de vínculos empregatícios com a geração de postos de trabalho. A criação do vínculo é caracterizada pelo registro da relação trabalhista entre empregado e empregador junto ao órgão competente (Ministério do Trabalho), colocando ao alcance do trabalhador os benefícios previstos pela legislação trabalhista e previdenciária e obrigando ambas as partes às prestações legais. Portanto, cada vínculo gerado pode ter duas origens distintas: (i) criação de um novo posto de trabalho e respectivo registro ou (ii) registro de uma relação informal já existente. Mensurar a importância relativa dessas duas fontes é tarefa complexa e vai além do escopo desse trabalho.

O efeito indutivo do regime simplificado sobre a formalização do vínculo empregatício não deve ser menosprezado, principalmente quando se considera a distribuição dos empregados segundo a regularidade da relação com o empregador. Pelos dados mais recentes disponíveis (*Tabela 15*), cerca de 37% da população economicamente ativa e ocupada trabalhava, em 1996, sem registro regular no Ministério do Trabalho. Além disso, 71% do emprego informal concentra-se nas empresas com menos de 10 empregados.

TABELA 15
SITUAÇÃO DO EMPREGADO SEGUNDO O PORTE DA EMPRESA
1996

| SITUAÇÃO DO EMPREGADO | NÚMERO DE EMPREGADOS | | TOTAL |
|-----------------------|----------------------|--------------|---------------|
| | 1 a 10 | 11 ou mais | |
| Com Carteira Assinada | 10,51 | 52,40 | 62,92 |
| Sem Carteira Assinada | 26,52 | 10,57 | 37,08 |
| TOTAL | 37,03 | 62,97 | 100,00 |

EM PERCENTUAL (%)

FONTE: SEBRAE/IBGE

Obs. Exclui a população rural da Região Norte e os funcionários públicos (civis e militares).

Dada a possibilidade da extensão dos benefícios da seguridade social para um conjunto significativamente maior de trabalhadores, surge, nas unidades gestoras dos recursos previdenciários, a preocupação recorrente sobre a sustentabilidade atuarial da sistemática de cálculo da contribuição patronal instituída pelo SIMPLES. Ao desvincular a parcela da contribuição patronal da folha de salários, deve-se ficar atento para a ocorrência de um possível desequilíbrio entre o fluxo presente de contribuições e o fluxo futuro de benefícios. Em outras palavras, deve-se ter o cuidado de que a contribuição patronal, baseada no faturamento, somada à contribuição do empregado, calculada com base em seu salário, seja suficiente para financiar o aumento do fluxo futuro de pagamentos previdenciários decorrente do atual acréscimo do número de vínculos empregatícios. O INSS tem mantido um acompanhamento rigoroso para monitorar o desvio da arrecadação das empresas optantes pelo SIMPLES em relação àquelas enquadradas no regime geral.

3.5 LIMITAÇÕES E DEFICIÊNCIAS

Após os primeiros anos em efetivo funcionamento, pode-se apontar algumas limitações e deficiências do SIMPLES que ecoam, com maior frequência, dos optantes pelo regime ou daqueles legalmente preteridos. Embora alguns ajustes já tenham sido feitos (e.g. ampliação da faixa de faturamento para as EPP), a dinâmica do processo exige um exame cuidadoso das

questões mais recorrentes. A seguir, são tratados os temas referentes à inclusão dos impostos sobre valor agregado, a baixa adesão das unidades subnacionais, as conseqüências no comércio exterior e, por fim, a abrangência do regime.

3.5.1 IMPOSTOS INCIDENTES SOBRE O VALOR AGREGADO

O mecanismo de apuração do SIMPLES introduziu uma importante mudança no conceito de cálculo do imposto sobre o valor agregado permitindo que impostos com natureza de valor agregado (o IPI e o ICMS) pudessem ser pagos com base no faturamento. Na prática, substituiu-se um imposto pago no conceito de agregação para o de cascata. Algumas conseqüências podem decorrer dessa alteração, que serão analisadas em seguida.

Por um lado, existe, sem dúvida, uma facilitação para o contribuinte, pois é muito mais fácil pagar um imposto com base em um percentual do faturamento do que realizar a apuração de créditos e débitos de um sistema de valor agregado. Especialmente no Brasil, esse fato é de particular importância. Isso porque, conforme já mencionado anteriormente, a forte descentralização federativa brasileira acabou por permitir a existência de dois impostos sobre o valor agregado cobrados por governos distintos (IPI e ICMS). Diferentemente do padrão internacional, esses impostos não têm base ampla, possuindo inúmeras isenções, reduções de base de cálculo, diferimento de pagamento, etc., concedidos, autonomamente, por cada Estado ou Município. As alíquotas, por sua vez, variam amplamente, sendo que um mesmo produto pode ter alíquotas distintas, dependendo do local de produção ou de destinação do produto. No caso do IPI, de competência do governo federal, existe uma tabela, de grande amplitude, que fixa as alíquotas as quais, na maioria das vezes, não guardam relação entre si, modificando-se em função do material do qual um produto é feito, por exemplo. Dada essa multiplicidade de alíquotas, muitas vezes surgem complexas questões de classificação de mercadorias, pois, a depender da posição na tabela, a alíquota incidente sobre a mercadoria pode mudar. Tudo isso faz com que o SIMPLES seja, realmente, vantajoso para o contribuinte, que pode passar ao largo de toda essa complexidade e pagar seu imposto independentemente de que produto fabrica, qual sua classificação, qual a base de cálculo e qual a alíquota que vigora em determinada jurisdição fiscal.

Por outro lado, é importante mencionar que essa facilitação pode gerar, paradoxalmente, complicações para algumas empresas. Isso porque, ao optar pelo SIMPLES, elas perdem o direito de transferir e receber o crédito do imposto (que existiria no caso do valor agregado).

Assim, para empresas que não são vendedoras a consumidores finais, existe a quebra da cadeia do IVA, o que pode gerar problemas. Caso uma empresa optante pelo SIMPLES venda a uma não-optante, não será possível a essa última creditar-se do imposto, o que gera uma vantagem comparativa para empresas não enquadradas no regime simplificado. O poder econômico de grandes empresas no meio da cadeia é capaz de fazer a empresa optante a desistir do SIMPLES ou a abaixar seus preços no mesmo montante de crédito que seria concedido à empresa não-optante, caso a empresa do SIMPLES tivesse no sistema normal de tributação.

Caso se pretenda que o regime simplificado não discrimine o contribuinte em razão de sua posição dentro do processo produtivo, há que se empenhar em encontrar uma solução para o problema da transferência do crédito tributário. Entretanto, tal solução não deve introduzir complexidades na apuração, fiscalização e controle do imposto, que desvirtuem a essência do sistema. O que se constatou é que o SIMPLES foi desenhado, na verdade, para atender a empresas que destinem suas vendas a consumidor final e, por isso, apresenta deficiências quando aplicado a empresas intermediárias que vendem a não-optantes.

3.5.2 BAIXA ADESÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

A baixa adesão ao sistema por parte dos governos subnacionais é outra crítica pertinente ao SIMPLES. O que se observa, após três anos de funcionamento e a despeito de todo o sucesso que o mecanismo vem obtendo junto aos pequenos contribuintes e às entidades representativas das pequenas empresas, é que não há Estados conveniados e apenas 124 municípios aderiram ao sistema¹¹. Aqui cabem alguns comentários.

Em primeiro lugar, é óbvio que, de certa forma, essa falta de adesão comprometeu a concepção global e unitária do sistema. Conforme já foi mencionado, a idéia de haver uma relação única da Administração Tributária com o contribuinte, que integrasse os três níveis de governo, ficou prejudicada. Isso faz com que o contribuinte continue tendo que prestar contas a governos distintos, precisando acompanhar mudanças de legislação e alíquotas em cada jurisdição fiscal que opera e, sobretudo, estando sujeito aos problemas do valor agregado

¹¹ Já houve três adesões estaduais (Maranhão, Rondônia e Distrito Federal), mas todos os convênios foram posteriormente denunciados. Os 124 governos locais que aderiram também não constituem um conjunto significativo, frente aos mais de 5.000 municípios existentes no país.

relatados no item anterior. Em resumo, apesar da sua relação com o governo federal estar muito mais enxuta, a problemática de prestar contas a governos distintos continua.

Em segundo lugar, já entrando nas razões dessa baixa adesão, é preciso ter claro que a forte descentralização federativa brasileira, conjugada a algumas tentativas frustradas de programas integrados entre União e Estados, constitui a principal razão política que inviabilizou a assinatura dos convênios. Em verdade, a tônica dos argumentos dos governos subnacionais em qualquer processo de reforma no Brasil tem sido a busca de maior autonomia tributária. Uma sistemática como o SIMPLES vai contra esse desejo de maior independência de Estados e Municípios, pois retira-lhes a capacidade de legislar sobre o imposto, deixando-os à mercê das normas do Governo Federal. Sem dúvida, essa é uma questão muito particular do Brasil e que deve ser considerada, pois faz parte do amadurecimento das relações federativas.

Em terceiro lugar, além do argumento político, os governos subnacionais temem depender apenas de transferências federais, perdendo seu poder de ajustar alíquotas ou diminuir isenções em um período de maior necessidade de receita e de fiscalizar, efetivamente, o imposto. Mais do que isso, dada a grande diversidade econômico-tributária existente entre os Estados brasileiros, os limites e alíquotas sugeridos pelo Governo Federal podem não se adequar à realidade de determinada jurisdição, especialmente as mais pobres.

Por último, é importante ficar claro que a falta de adesão não implica tratamento igualitário do ICMS e ISS entre pequenas e grandes empresas no País. Muito pelo contrário, quase todos os Estados instituíram algum sistema de tratamento favorecido a pequenas empresas, algumas vezes similar ao SIMPLES, mas que se adequam à realidade local ou regional. Em geral, os governos permitem que o imposto seja pago em bases presumidas sobre o faturamento ou como uma cota-fixa (independente das vendas do período). No entanto, cada governo fixou limites próprios de conceituação da pequena empresa e aplica regras particulares em sua legislação. É lógico que essa falta de harmonização de critérios está longe de ser uma situação ideal, mas o importante é que, dadas as condições federativas do País, as micro e pequenas empresas estão, de fato, desfrutando de algum sistema favorecido, não importando suas particularidades.

Por exemplo, no caso do Estado de São Paulo (Lei 10.086/98), o limite da microempresa é de R\$ 83.700,00 e ela tem direito à isenção do ICMS. Acima desse valor até R\$ 720.000,00 estão enquadradas as empresas de pequeno porte, que pagam um percentual do faturamento (0,99%

ou 2,4375%, se o faturamento for inferior ou superior a R\$ 120.000,00, respectivamente). É interessante notar que São Paulo só concede tratamento favorecido a pequena empresa que vender exclusivamente a consumidor final, não tendo, assim, problemas quanto à quebra da cadeia do IVA, justamente por ter restringido o universo de potenciais beneficiários¹².

Outro exemplo interessante é o caso do Distrito Federal (Lei nº 2.510/99) que, além das micro e pequenas empresas, também estabeleceu um tratamento favorecido a feirantes e ambulantes. No DF, a microempresa é definida como aquela que fatura até R\$ 120.000,00 e a pequena empresa, desse valor até R\$ 360.000,00. A microempresa paga apenas uma cota-fixa de R\$ 50,00 por mês, independente de seu faturamento. A empresa de pequeno porte paga 2,5% ou 3% do faturamento, dependendo do limite de corte de R\$ 240.000,00. No entanto, o DF optou por conceder abatimentos nesse percentual (limitado a 25% do imposto devido) de acordo com o número de empregados contratados pela pequena empresa ou caso ela invista em treinamento e em aquisição de máquinas e equipamentos. Os feirantes e ambulantes, por sua vez, pagam também uma cota-fixa, de R\$ 30,00 ou R\$ 20,00, dependendo de sua área de atuação (mais rica ou mais pobre, respectivamente).

Esses são exemplos que mostram a convivência simultânea de diversos sistemas de tratamento favorecido no País, que são similares ao SIMPLES, mas buscam adaptar-se à política de desenvolvimento local. De novo, vale salientar que, apesar de não ser a situação mais benéfica do ponto de vista do contribuinte, é o modo de conciliar a concessão de benefícios com a manutenção da autonomia tributária dos governos subnacionais.

3.5.3 IMPACTOS SOBRE A EXPORTAÇÃO

Outra demanda importante de ajustes no mecanismo do SIMPLES vem do setor exportador. Dada a limitada participação das PME brasileira no volume total exportado, o regime simplificado apresenta-se como um mecanismo capaz de alterar esse cenário. É claro que o componente tributário não é o único que influencia na dificuldade de acesso dessas empresas ao mercado externo. No entanto, cabe-nos aqui uma análise apenas do aspecto da tributação, especialmente do SIMPLES.

Antes de mais nada, é preciso destacar que o sistema tributário brasileiro encontra-se erigido tanto sobre a base de valor agregado como sobre o faturamento. As contribuições para a

¹² Veja um comentário sobre o universo de beneficiários de um sistema favorecido no item 4 (Ampliação do Universo dos Contribuintes Admitidos no Sistema) desta seção.

COFINS e o PIS/PASEP são exemplos de importantes tributos que incidem em cascata e, portanto, são repassadas ao preço final da mercadoria, não sendo restituídas no caso da exportação. Para contornar esse problema, a SRF instituiu um mecanismo de ressarcimento dessas contribuições para os contribuintes do regime tributário “normal” (Lucro Presumido ou Real), baseada em um índice médio que estima quanto de PIS/PASEP e COFINS é exportado, contra o pagamento do IPI. Apesar de ser um sistema de aproximação, que não consegue ressarcir a quantidade efetivamente exportada de contribuições sobre o faturamento, esse mecanismo, ao menos, minimiza o problema.

O mesmo acontece com o SIMPLES. Sendo um sistema baseado em faturamento, ele não isenta a empresa daqueles impostos que são exportados e, portanto, cria impactos sobre o preço final do produto e sua competitividade externa. Porém, no caso do SIMPLES, não existe nenhum mecanismo de ressarcimento (do tipo que foi relatado no parágrafo anterior) que seja admitido pela legislação. Assim, essa é uma forte demanda por parte dos contribuintes para ajuste do SIMPLES. Mais uma vez, coloca-se o *trade-off* simplicidade *versus* eficiência. Não é impossível adaptar o sistema para permitir o ressarcimento dos impostos exportados, no entanto, para isso, será necessário criar uma série de estimativas e controles que prejudicam a simplicidade da apuração e pagamento dos impostos. Assim, esse também é um ponto que merece ser melhor estudado tanto pela AT como pelas empresas, para avaliar o custo-benefício de se adaptar o regime de tal sorte que seja possível o controle das importações e desoneração das exportações.

3.5.4 AMPLIAÇÃO DO UNIVERSO DOS CONTRIBUINTES ADMITIDOS NO SISTEMA

Até mesmo como prova da avaliação positiva do SIMPLES junto aos contribuintes, existe uma forte demanda para a inclusão de alguns tipos de contribuinte no sistema, como, por exemplo, os profissionais liberais e os importadores. Essa também não é uma questão fácil de ser decidida pois é razoável supor que sempre haverá pressão de alguns setores da economia por receber um tratamento tributário favorecido e pagar menos imposto. No entanto, existe um limite para se ampliar um sistema de exceção, de modo a que ele não acabe prejudicando sobremaneira os contribuintes que se adequam à regra geral. É preciso ter claro que o nível de financiamento da sociedade tem que ser mantido e, caso se conceda isenções ou redução de imposto para alguns, outros terão que arcar com o custo.

Mais do que isso, é importante recordar os motivos que justificam a criação do mecanismo de tratamento favorecido. Como ficou demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho, programas de apoio às pequenas empresas existem para corrigir certas assimetrias e falhas de mercado. Assim, eles devem ser focados para beneficiarem os agentes econômicos que, efetivamente, sofrem a assimetria. Caso se comece a ampliar o universo dos beneficiários, o governo estará, contrariamente à sua intenção inicial, adicionando tratamentos injustificados e injustos no mercado, pois concederá benefícios a contribuintes que não têm razão de recebê-los.

Portanto, essa é uma questão realmente delicada. Parece fácil, sobretudo do ponto de vista político, assinar uma resolução ampliando o universo dos contribuintes. Na margem, a perda de arrecadação é pequena e sempre poderá ser compensada de outras maneiras. Porém, o *policy maker* tem que ter muito claro o porquê do sistema, suas razões econômicas, de competição de mercado e eficiência produtiva. Do contrário, como é comum em qualquer sistema de incentivos, o risco de se beneficiar setores que não precisam da isenção é grande, e o que ocorre é a indução à competição desleal, onde alguns privilegiados têm o benefício e outros não.

04. CONCLUSÃO

O sistema tributário brasileiro, em razão da estrutura federativa do país, apresenta elevado grau de complexidade, impondo um significativo custo administrativo aos contribuintes para o cumprimento das obrigações tributárias. Tais custos podem incidir de forma assimétrica no setor privado, onde as empresas maiores podem absorver e diluir o custo tributário, direto e indireto, por meio de ganhos de escala. Para reduzir essa distorção provocada pelo sistema impositivo, os legisladores, em nível federal, estadual e municipal, patrocinaram diversas normas reduzindo a carga tributária e eliminando obrigações acessórias do cumprimento tributário para as pequenas empresas.

Porém, a falta de uma norma legal abrangente, que alinhasse os conceitos, reduzisse os controles, simplificasse os cálculos e padronizasse os procedimentos era patente para qualquer analista ou estudioso do sistema tributário brasileiro e, principalmente, para os administradores das micro e pequenas empresas. Em 1996, contando com a colaboração das entidades de classe, a SRF, por intermédio do Ministério da Fazenda, apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei em que se propunha resolver grande parte dos problemas então apontados.

Com sua aprovação e publicação em 05/12/1996, a Lei nº 9.317, conhecida como a Lei do SIMPLES, passa a ser peça integrante do Sistema Tributário Nacional. A partir de janeiro de 1997, as pequenas empresas sediadas no Brasil e que atendessem aos requisitos legais podiam pleitear o tratamento diferenciado concedido aos optantes pelo SIMPLES.

Esse tratamento consiste, basicamente, em: (i) redução das alíquotas incidentes sobre as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme definição legal, (ii) uniformização das bases de cálculo, e (iii) recolhimento unificado. No novo regime, as empresas fazem, obrigatoriamente, o recolhimento conjunto dos tributos federais e, condicionado à adesão por convênio das unidades subnacionais, de tributos estaduais e municipais.

As informações disponíveis mostram que, a exemplo do que ocorre em outros países, a MPE assume um importante papel na geração de emprego e absorção da mão-de-obra dispensada das grandes empresas. Ademais, em que pese o aparente paradoxo conceitual, a implementação de um sistema de tributação favorecida para as pequenas empresas fundamenta-se no princípio econômico do tratamento isonômico. A iniciativa brasileira nessa

direção é salutar e encontra-se alinhada com o comportamento das administrações tributárias das economias mais avançadas. As pequenas empresas já mostraram cumprir um fundamental papel estabilizador em um período em que o processo produtivo caminha rapidamente na direção de uma perfeita integração de mercados com grande mobilidade, enquanto as fronteiras nacionais ainda são pouco permeáveis à circulação da mão-de-obra.

Avaliando-se os resultados sobre a arrecadação, após quatro anos de vigência do novo regime, observou-se uma redução de aproximadamente 13% da receita de impostos e contribuições oriundos desse subconjunto de contribuintes. Essa redução pode ser considerada normal, para um programa que não tem como objetivo último o aumento de arrecadação, e consistente com a explícita redução de carga tributária prevista na legislação. Não obstante tal recuo, já se observa uma tendência crescente da arrecadação, que pode ser parcialmente explicada pelo efeito positivo da vinculação do pagamento dos tributos abrangidos.

No mercado de trabalho, o resultado pode ser medido pelo acréscimo de novos vínculos empregatícios. O mesmo conjunto de empresas, as quais estavam ativas em 1996 e que em 1997 fizeram opção pelo SIMPLES, criou mais de 500 mil novos vínculos. Embora esse significativo aumento não possa ser integralmente atribuído ao SIMPLES, pode-se afirmar, em vista dos indicadores macroeconômicos do período, que a implementação do novo regime foi um fator relevante no incremento do emprego formal. A renúncia fiscal referente à contribuição previdenciária é um ponto crítico do regime. Deve-se ter o cuidado de evitar que um crescimento desproporcional da folha de salários acentue ainda mais o já preocupante desequilíbrio orçamentário da previdência social.

Junto à Administração Tributária, o sistema logrou reduzir os custos de processamento de dados, aprimorar o controle sobre a arrecadação das pequenas empresas e alocar de forma mais racional os recursos humanos disponíveis. Entretanto, o problema da informalidade permanece irresoluto. Conforme mostraram os números, um sistema enxuto de tributação é condição necessária, porém, não suficiente para trazer ao universo de contribuintes aquelas empresas que atuam à margem da lei. Cabe, portanto, às AT buscar medidas complementares para superar ou minimizar esse que constitui um dos maiores desafios ao poder público.

Pode-se, pois, afirmar que o SIMPLES constitui-se em uma iniciativa sem precedentes na história tributária nacional, no que tange a sua concepção unitária e simplificadora na tributação das pequenas empresas. Os problemas observados após sua implementação,

embora tenham prejudicado sua estrutura ideal, não impediram que os objetivos básicos pretendidos, como a geração de empregos formais, fossem atingidos ao custo previamente estimado. Resta à AT zelar para que interesses corporativos ou políticos não constituam um recuo em relação ao importante avanço já constatado.

5. BIBLIOGRAFIA

1. **OCDE - Organization for Economic Co-Operation and Development.** *"Regulatory reform for smaller firms"*, OECD Publications, Paris, France (<http://www.oecd.org>) (1999-A)
2. **OCDE - Organization for Economic Co-Operation and Development.** *"Small businesses, job creation and growth: facts, obstacles and best practices"*, OECD Publications, Paris, France (<http://www.oecd.org>) (1999-B)
3. **OCDE - Organization for Economic Co-Operation and Development.** *"SMEs: Employment, Innovation and Growth"*, The Washington Workshop, (<http://www.oecd.org>) (1996)
4. **OCDE - Organization for Economic Co-Operation and Development.** *"Taxation and Small Businesses"*, Division of Fiscal Affairs, OECD Publications, (<http://www.oecd.org>) (1994)
5. **Ogley, Adrian** *"Small Business: tax incentives v compliance costs"*, mimeo, (1999).
6. **SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa.** "Coletânea Estatística da Micro e Pequena Empresa", Editora SEBRAE, Brasília, Brasil, (1999-A).
7. **SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa.** "Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas", Editora SEBRAE, Brasília, Brasil, (1999-B).
8. **Ezquerro, Teodoro** *"El entorno fiscal de las pequeñas y medianas empresas en la Unión Europea"*, mimeo, (1995).
9. **Secretaria da Receita Federal**, *"Carga Tributária no Brasil – 1998"*, Texto para Discussão nº 4, (julho/1999).