

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito e Ciências do Estado

Programa de Pós-Graduação

POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E INFORMALIDADE URBANA:

efeitos e desafios do Simples Nacional

Belo Horizonte

2018

Anita Carmela Militão de Pascali

**POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E A INFORMALIDADE URBANA:
efeitos e desafios do Simples Nacional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Área de estudo: Justiça Tributária e Segurança Jurídica

Orientador: Prof. Dr. André Mendes Moreira

Belo Horizonte

2018

P278p Pascali, Anita Carmela Militão de
Políticas tributárias e a informalidade urbana: efeitos e desafios
do Simples Nacional / Anita Carmela Militão de Pascali. – 2018.

Orientador: André Mendes Moreira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Direito tributário – Teses 2. Impostos – Brasil – Teses
3 Políticas públicas – Brasil – Teses 4. Simples (Imposto) I. Título

CDU(1976) 336.2(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito e Ciências do Estado

Programa de Pós-Graduação

A dissertação intitulada “POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E INFORMALIDADE URBANA: efeitos e desafios do Simples Nacional”, de autoria de Anita Carmela Militão de Pascali, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. André Mendes Moreira
(Faculdade de Direito da UFMG – Orientador)

Profa. Dra. Misabel Abreu Machado Derzi
(Faculdade de Direito da UFMG)

Prof. Dr. Valter de Souza Lobato
(Faculdade de Direito Milton Campos)

Belo Horizonte, 30 de agosto de 2018.

AGRADECIMENTOS

Esta é uma dissertação que analisa políticas públicas, leis e números, mas esta seção é dedicada às pessoas sem as quais nada disto seria possível.

A dedicação e o isolamento exigidos para a pesquisa e redação só foram possíveis graças à compreensão daqueles que fazem parte da minha vida.

Agradeço ao Professor André Mendes Moreira, meu orientador, pela confiança, pelo apoio, pela gentileza nas correções e, sobretudo, pela liberdade para conduzir a pesquisa.

Aos professores convidados para participar da banca examinadora de defesa de dissertação, agradeço antecipadamente as críticas e sugestões, principalmente em face desta “aventura” de realizar uma pesquisa conciliando elementos do Direito, da Economia e políticas públicas, certamente suas contribuições me ajudarão a preencher diversas lacunas desta investigação.

Ao professor Valter Lobato, o principal incentivador logo no início desta jornada, agradeço pelos conselhos, disponibilidade e amizade. Sempre me lembro com carinho de todas as nossas conversas sobre trabalho, vida e estudos.

Também sou grata às críticas ao projeto de pesquisa realizadas pelos colegas da Pós-Graduação e pelo Professor Onofre Alves Batista na disciplina Seminários Metodológicos, foram essenciais para melhorar a qualidade do trabalho.

Ao Caio Barros Cordeiro, meu chefe e, por sorte, amigo, minha gratidão pelo apoio, compreensão e discussões, essenciais na reta final do processo de escrita.

Ao Caio Pedro e Guilherme, agradeço pelas discussões, pela disponibilidade, pelas inspirações, por me incentivarem e por cuidarem de mim, sendo um porto seguro nos momentos que achei que estava quase enlouquecendo.

Ananda, você é uma amiga que teve um papel essencial neste mestrado, mostrando-me que eu era capaz e abrindo portas que me instigaram a pesquisar mais e mais em um momento de grandes dúvidas. Para você fica um agradecimento especial.

Ao Luciano agradeço pelo amor, pelo companheirismo, pela preocupação e pelo zelo com o nosso relacionamento e nossa casa enquanto eu me dedicava às aulas e à pesquisa. Este trabalho é a concretização de um sonho, dos muitos que ainda quero realizar ao seu lado. Mais que um agradecimento, tenho que pedir sinceras desculpas – pelas ausências, pela impaciência e pelo mau humor que tantas vezes não consegui evitar nos últimos dois anos.

Por fim, ainda no ambiente familiar, agradeço a meus pais, Ivone e Antônio, pelo estímulo aos estudos desde cedo e pelo apoio permanente.

“A pobreza não explode como as
bombas, nem ecoa com os tiros.

Dos pobres, sabemos tudo: em
que não trabalham, o que não comem,
quanto não pesam, quanto não medem, o
que não têm, o que não pensam, em quem
não votam, em que não creem.

Só nos falta saber por que os
pobres são pobres.

Será por que sua nudez nos veste e sua
fome nos dá de comer?”

(GALEANO, 2014, p. 329)

RESUMO

O mercado de trabalho brasileiro é conhecido por suas altas taxas de informalidade. Diante disso, os governos têm buscado implementar ações visando reduzir esses índices tão expressivos. O Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, implementado junto ao Simples Nacional, pode ser visto como uma das principais tentativas de equacionar este desafio. O estatuto criou, também, a figura do Microempreendedor Individual, reduzindo custos e fornecendo benefícios para sua formalização. O objetivo desse trabalho é, com base na investigação das principais motivações envolvidas na escolha pelos trabalhadores autônomos em se formalizar ou se manter na informalidade, verificar se a renúncia fiscal do Simples Nacional torna a medida eficaz. Para tanto, o trabalho discute, inicialmente, os conceitos de informalidade, estima sua dimensão no cenário econômico brasileiro e realiza uma revisão sobre suas causas e consequências. Em um segundo momento, analisa o impacto do Simples Nacional, principal política pública implementada com o objetivo de reduzir a informalidade. Com a classificação do Simples como uma norma tributária indutora, evidencia-se que esta não pode ser definida apenas pela sua causa, mas também pelos seus efeitos no mercado, uma vez que a indução de comportamentos faz parte de sua própria natureza.

Palavras-chave: Informalidade. Tributação. Regimes simplificados. Renúncia fiscal. Políticas públicas.

ABSTRACT

The Brazilian labor market is known for its high rates of informality. Given this, governments have sought to implement actions that would reduce such expressive numbers. The National Statute of Microenterprise and Small Business, implemented with the National Simple, can be considered one of the main attempts to address this challenge. This statute also created the figure of the Individual Microentrepreneur, reducing costs and providing benefits for their formalization. The purpose of this work is to verify if the social cost involved in the National Simple corresponds to the effectiveness of the measure, based on the investigation of the main motivations for informality and the choice of self-employed workers to formalize their activities. To do so, this work discusses the concepts of informality, estimates its size in the Brazilian economic scenario and reviews its causes and consequences. In a second moment, it analyzes the impact of the Simple, main public policy implemented with the aim of reducing informality. From the classification of the Simple as an inductive tax norm, it is evident that this policy cannot be defined only by its cause, but also by its effects in the market, since the induction of behaviors is part of its own nature.

Keywords: Informality. Taxation. Simplified schemes. Tax waiver. Public policy.

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos pequenos empreendimentos no Brasil: 1997 X 2003	31
Gráfico 2 – Percentual de contribuintes da previdência social por grandes regiões – 2014-2015	33
Gráfico 3 – Percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas como conta própria ou empregador no trabalho principal em empreendimento registrado no CNPJ, segundo as Grandes Regiões – 2014-2015	34
Gráfico 4 – Evolução da informalidade, desemprego e grau de qualificação da força de trabalho – 1992/2007	38
Gráfico 5 – Participação relativa das MPES no total de estabelecimentos, empregos e massa de remuneração paga aos empregados formais nas empresas privadas não agrícolas. Brasil 2002-2012 (em %)	55
Gráfico 6 – Itens mais importantes para aperfeiçoar o Simples (empresas optantes)	69
Gráfico 7 – Quantidade de empresas e receita bruta por regime de tributação – ano-calendário 2015	91
Gráfico 8 – Renúncia fiscal – Simples Nacional	92
Gráfico 9 – Relação renúncia fiscal por arrecadação do Simples/ Simples Nacional (deflacionado pelo IPCA) – RFB (em R\$ de 2010)	93
Gráfico 10 – Taxa de crescimento de beneficiários de isenções de lucros e dividendos e sócios/titulares de microempresas (2007-2016)	95
Gráfico 11 – Razão entre o imposto devido e os rendimentos totais (inclusive isentos) por categoria – 2016.....	96
Gráfico 12 – Rendimento total médio – com e sem pejetização (2016)	97

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 – Tamanho da economia subterrânea	28
Tabela 2 – Dados Doing Business: pagamento de impostos.....	36
Tabela 3 – Distribuição de trabalhadores por gênero – 2013 (%).....	41
Tabela 4 – Distribuição de trabalhadores por raça – 2013 (%).....	41
Tabela 5 – Distribuição de trabalhadores por idade – 2013 (%).....	42
Tabela 6 – Distribuição de trabalhadores por escolaridade – 2013 (%).....	42
Tabela 7 – Distribuição de trabalhadores por região – 2013 (%).....	44
Tabela 8 – Distribuição de trabalhadores por atividade econômica – 2013 (%).....	44
Tabela 9 – Custo de abertura de empresas (% da renda nacional bruta per capita)	62
Tabela 10 – Número de empresas “incorporadas” e “não-incorporadas” em dez países	72
Tabela 11 – Número de empresas pequenas, médias e grandes em alguns países da América Latina.....	73
Tabela 12 – Alíquotas IRPF e IRPJ em países selecionados.....	75
Tabela 14 – Distribuição dos declarantes segundo regime de tributação – 1996 e 1997.....	84
Tabela 15 – Estoque de estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples (em milhões de unidades).....	85
Tabela 16 – Estoque de estabelecimentos por número de empregados (em milhões de unidades).....	85
Tabela 17 – Quantidade de optantes pelo Simples.....	86
Tabela 18 – Variação no estoque de empregados por porte da empresa.....	88
Tabela 19 – Evolução dos vínculos empregatícios por tamanho de estabelecimento – segundo o número de empregados em milhões de vínculos.....	89

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 – Faixa de isenção do IRPF em países selecionados	76
Quadro 2 – Características do IVA para MPE em países selecionados	79
Quadro 3 – Regimes especiais para a MPE.....	81
Quadro 4 – Benefícios para MPE na Austrália.....	82
Quadro 5 – Principais gastos tributários – estimativas bases efetivas 2015.....	93

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 INFORMALIDADE, UM CONCEITO POLISSÊMICO E EM TRANSFORMAÇÃO	18
1.1 O tratamento da informalidade.....	23
<i>1.1.1 As três etapas de apoio ao setor informal no Brasil.....</i>	<i>24</i>
<i>1.1.1.1 A abordagem técnica.....</i>	<i>24</i>
<i>1.1.1.2 A abordagem política</i>	<i>25</i>
<i>1.1.1.3 A abordagem subsidiária.....</i>	<i>26</i>
1.2 Metodologias de cálculo da dimensão da informalidade.....	27
<i>1.2.1 Critério de contribuição para a Previdência Social.....</i>	<i>31</i>
<i>1.2.2 Critério do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.....</i>	<i>33</i>
2 CAUSAS DA INFORMALIDADE	35
2.1 Características socioeconômicas da informalidade	40
<i>2.1.1 Gênero.....</i>	<i>40</i>
<i>2.1.2. Raça</i>	<i>41</i>
<i>2.1.3. Idade</i>	<i>41</i>
<i>2.1.4. Escolaridade</i>	<i>42</i>
<i>2.1.5. Região</i>	<i>43</i>
<i>2.1.6 Atividade econômica</i>	<i>44</i>
3 POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA INFORMALIDADE: PRINCIPAIS MEDIDAS A FAVOR DA FORMALIZAÇÃO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS NO BRASIL.....	46
3.1 O tratamento tributário diferenciado à micro e pequena empresa na Constituição Federal de 1988	47
3.2 Fundamentos de políticas de apoio a empresas de pequeno e médio porte.....	55
3.3 Políticas tributárias e a utilização instrumental dos tributos	58
4 DEVE-SE TRIBUTAR DIFERENTEMENTE AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS?	61
4.1 Argumentos favoráveis à tributação diferenciada para as MPE	61
<i>4.1.1 Razões de equidade.....</i>	<i>61</i>
<i>4.1.2 Razões de ordem social</i>	<i>64</i>
4.2 Argumentos contrários à tributação diferenciada para as MPE	65
<i>4.2.1 Razões de eficiência</i>	<i>65</i>
<i>4.2.2 Razões da equidade</i>	<i>67</i>

4.3 Desenho do regime especial para as MPE	68
5 MICRO E PEQUENA EMPRESA SOB A ÓTICA INTERNACIONAL.....	70
5.1 Constituição societária das MPE (diferenças no tratamento de <i>incorporated & unincorporated business</i>)	70
5.2 Tributação da renda das MPE	73
5.2.1 Base de cálculo	74
5.2.2 Prazos de pagamento.....	74
5.2.3 Alíquotas	75
5.2.4 Limite de isenção	76
5.2.5 Dupla tributação de lucros.....	77
5.2.6 Fontes de financiamento.....	78
5.2.7 Tributação MPE como PF ou PJ no Brasil.....	78
5.3 As MPE e o Imposto sobre Valor Agregado.....	79
5.4 Regimes especialmente voltados para MPE	81
6 AVALIAÇÃO DO SIMPLES	84
6.1 Efeitos sobre as empresas.....	84
6.2 Efeitos sobre o mercado de trabalho.....	88
6.3 Custos do Simples	90
6.4 Redução do custo da formalidade e a redução da informalidade	98
7 CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS	104
ANEXO – AUSTRÁLIA: TIPOS DE EMPRESAS E RESPECTIVAS EXIGÊNCIAS PARA O REGISTRO FISCAL.....	110

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil demonstra, desde o seu preâmbulo¹, seu intento de criar uma nova ordem econômica e social mais desenvolvida, igualitária, justa, fraterna e plural e, logo em seu art. 1º, elenca como fundamentos do Estado Democrático de Direito os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa², que devem ser reconhecidos, primordialmente, ao se analisar a economia informal.

Em verdade, o texto constitucional contemplou um Estado que não é neutro, inconformado com a ordem social vigente ao momento de sua promulgação, buscando uma realidade social nova, ainda inexistente, cuja realização e concretização por meio de medidas legais passou a ser de interesse público.³ Ao longo do texto constitucional, portanto, o constituinte escolheu determinados instrumentos para a concretização dessa nova ordem econômica e social. E, dentre os instrumentos de que o Estado pode se valer para essa transformação, estão as normas tributárias.

O legislador pátrio, apurando que uma das principais causas para a informalidade são os altos custos para cumprimento das obrigações tributárias, implantou, no ano de 1996, um regime simplificado de tributação voltado às micro e pequenas empresas, que ficou conhecido como Simples. Em que pese os grandes avanços obtidos desde a implantação do Simples, houve, também, algumas distorções econômicas que devem ser objeto de estudo e análise, principalmente tendo em vista a elevada renúncia fiscal representada pelo programa.

Assim, o objetivo da presente pesquisa é aprofundar a análise acerca do setor informal, buscando construir bases para compreensão de um grande paradoxo no cenário atual, uma vez que a constituição atual determina a adoção de medidas protetivas ao pequeno e micro empresário, ao mesmo tempo que o legislador elabora leis claramente ineficientes para sua implementação, quando não em sentido contrário ao comando, e o Poder Executivo toma atos

¹ Preâmbulo da Constituição de 1988: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

² Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

³ Neste sentido, LOBATO, 2012.

que acabam por coibir/descumprir o comando constitucional. Na prática, o paradoxo pode ser assim resumido:

a) de um lado, a informalidade urbana dos camelôs, ambulantes e trabalhadores de rua tratada e combatida como crime;

b) de outro lado, a proteção das micro e pequenas empresas, devidamente reconhecida como política pública necessária, tendo em vista que representa cerca de 97% dos empreendimentos nacionais e o maior setor gerador de emprego e renda nacional, apesar do recorrente desvio de função das políticas tributárias favorecidas voltadas ao setor;⁴

c) soma-se, ainda, a recorrente concessão de benefícios fiscais e parcelamentos que, em grande parte, são setoriais, regionais e só conseguem ser obtidos por grandes empresas, ou seja, a sonegação dos grandes, que nada mais é do que uma forma de informalidade, não é combatida e muitas vezes flexibilizada;

d) por fim, em meio a este cenário, resta o pequeno produtor, que busca pagar todos os tributos e se sente injustiçado pela competição com o informal.

Não há como falar sobre a economia da informalidade sem analisar a principal política pública voltada para a formalização do setor, que é o Simples Nacional. O Simples, como política pública de valorização das micro e pequenas empresas, trouxe grandes avanços nesse campo, principalmente sob a ótica da geração de emprego e renda no Brasil. Contudo, como política tributária extrafiscal, gera distorções econômicas que devem ser acompanhadas pela fiscalização e, aos poucos, superadas.

Para análise do tema, será elaborada, inicialmente, uma conceituação breve sobre o que é a economia informal, quais as suas características, os seus tipos e seus impactos para a sociedade. Pretende-se demonstrar que o conceito ainda não possui uma definição rígida e formal, tendo sofrido alterações no decorrer desde meados da década de 1970 até os dias atuais. O que se pôde verificar é que o conceito de informalidade está sempre associado ao residual, que não está plenamente regulado pela legislação. Contudo, é importante observar

⁴ Batista (2015) abordou a questão ao tratar das críticas à ideia da economia solidária: “A força de trabalho disponível vem sendo dispensada do emprego formal, perdendo os benefícios e as proteções inerentes à relação empregatícia resguardados pelas normatizações trabalhistas, e outras formas de organização do trabalho alternativas (como a associativa ou mesmo o uso de microempresas) vêm sendo sistematicamente estimuladas. As próprias leis tributárias passam a chancelar o mecanismo propiciando incentivos para as cooperativas, para as microempresas e para as empresas de pequeno porte. A exploração, assim, é garantida e, apesar da degradação a que estão expostos, os trabalhadores (formais ou informais) e os microempresários aceitam as condições, porque precisam sobreviver. Nesse sentido, as alternativas de geração de ocupação e de renda acabam por deixar os trabalhadores mais expostos às externalidades negativas da economia capitalista (dominação, exploração e alienação)”.

que, apesar de se tratar de conceito residual, o setor informal corresponde à percentuais expressivos da população economicamente ativa.

Necessário esclarecer que essa pesquisa, desde o primeiro capítulo, preocupa-se em afastar qualquer subjetivismo, não partindo do pressuposto que o informal deve ser combatido. A informalidade é basicamente uma resposta que a sociedade desenvolve espontaneamente para sobreviver. Não deve ser, necessariamente, combatida, mas sim ter seus efeitos e causas analisados e estudados. A solução jurídica não pode passar, simplesmente, pelo seu desconhecimento e combate. Não se deve minimizar a importância do fenômeno e tratá-lo como mera conduta ilegal, a ser reprimido e eliminado.

A partir da própria indefinição de um conceito rígido para a economia informal, demonstra-se que a sua mensuração também não é uma tarefa fácil e exata. Desta forma, para trazer uma ideia do que representa o setor, foram trazidos dados de duas das principais pesquisas sobre o tema existentes no Brasil, realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE).

No capítulo dois buscou-se traçar um panorama das principais causas da informalidade apontadas pela literatura nacional e internacional. Por meio de dados de pesquisas econômicas sobre o tema é possível afirmar que existem alguns padrões na informalidade, que tende a estar correlacionada com características associadas à menor produtividade, como baixa escolaridade, concentração em regiões menos desenvolvidas e em atividades econômicas de menor valor agregado por trabalhador. Com base nesses dados é possível afastar teorias mais simplistas que associam a informalidade unicamente à elevada carga tributária.

A partir da caracterização do setor, parte-se para a segunda parte da pesquisa que é a análise da principal política pública, após a Constituição de 1988, que buscou atuar na redução do setor informal e na valorização dos micro e pequenos empreendedores, o “Simples Federal” que posteriormente passou a se denominar “Simples Nacional”. Entender como estimular empresas, empresários individuais e trabalhadores informais a se formalizarem é uma questão central nos países em desenvolvimento. Um setor informal alargado pode gerar diversas distorções na economia ainda que, muitas vezes, a opção pela informalidade seja unicamente racional.

A partir do capítulo três passa-se a analisar a implementação de políticas mais favorecidas para as pequenas empresas. Após a apresentação da fundamentação constitucional e legal que amparam o tratamento diferenciado, apresentam-se os argumentos favoráveis e contrários, do ponto de vista teórico, ao uso dessas medidas. A principal conclusão a que se chega é que a principal justificativa para um tratamento especial para as pequenas empresas

reside na sua importância para a geração de empregos, especialmente entre os menos qualificados.

Em seguida, apresenta-se uma comparação entre diversos países, para observar semelhanças e diferenças no tratamento tributário das pequenas empresas. Um ponto comum a quase todos os países é a adoção de algum tipo de alívio ou benesse para as pequenas empresas, embora nem sempre coincidam as motivações e as formas. Ao contrário, regimes simplificados que abrangem vários tributos não são comuns. Em certos países desenvolvidos, a tributação de pequenas empresas é a mesma aplicável a pessoas físicas.

Por fim, realiza-se uma análise crítica dos efeitos da criação do Simples sobre a economia nacional. Com base nos dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), procura-se responder a algumas questões cruciais a respeito do regime voltado às pequenas empresas. Os resultados sugerem que o Simples não foi efetivo na redução da informalidade, mas que obteve sucesso como política de criação de emprego. No entanto, o regime simplificado implica elevada renúncia tributária por parte da sociedade brasileira.

São várias as evidências de que os regimes simplificados desempenharam papel importante na economia brasileira, especialmente na criação de empregos. Também há evidências de que as empresas optantes pelo Simples Nacional mostraram desempenho melhor do ponto de vista da arrecadação de tributos. Por outro lado, tais regimes trazem embutidos valores elevados de renúncia fiscal, que, segundo dados da RFB, alcançaram cerca de R\$ 69 bilhões de reais em 2015. A questão parecer ser como manter uma política como a do Simples Nacional com bons resultados sobre a economia a um custo razoável.

Importante ressaltar que diversos tópicos tratados nesta dissertação de mestrado foram desenvolvidos com base na literatura econômica, tendo em vista que não são muitos os estudos que buscam a análise da eficácia das medidas tributárias extrafiscais no campo do Direito. Contudo, deve-se ter em mente que o Direito e outras áreas do conhecimento sempre se encontram relacionadas, principalmente quando se fala em política pública. Assim, projeta-se a pesquisa com vista a um diálogo interdisciplinar que, conforme recomendações da pesquisa científica, tem uma relevância no âmbito acadêmico, pois não se volta apenas para si, mas também para a produção de conhecimento gerada em outras áreas do conhecimento.

1 INFORMALIDADE, UM CONCEITO POLISSÊMICO E EM TRANSFORMAÇÃO

Compreender o que é a economia informal, quais são as suas características, os seus tipos e seus impactos à sociedade é essencial para tratar o tema. Contudo, deve-se ressaltar que até o momento não há uma definição oficial ou um conceito estático sobre o que é a informalidade. Muitas são as definições possíveis para caracterizá-la, que dependem do enfoque que se pretende dar.

Sabe-se que a informalidade está presente em todas as regiões do Brasil, das mais desenvolvidas àquelas com menores recursos econômicos. Entre as formas mais comumente identificáveis estão os trabalhadores ambulantes, artesãos ou comerciantes de rua. Esse fenômeno apresenta-se também na forma de vínculos empregatícios sem registro e até mesmo em outros aspectos da vida, como a informalidade fundiária ou matrimonial.

A economia oculta, como também é chamada, pode receber outras denominações: invisível, subterrânea, submersa, paralela e não oficial. Mesmo que identificável e passível de mensuração ainda é vaga a noção do que realmente são e o que representam os agentes informais no contexto social e econômico do país.

A informalidade no mercado de trabalho é provavelmente a faceta mais conhecida e discutida por acadêmicos, formuladores de políticas públicas e sociedade em geral. Mas, de forma geral, a informalidade possui duas dimensões fundamentais: a informalidade do trabalho e a das empresas, esta última será o principal enfoque da presente pesquisa.

Analisando-se a evolução das definições acerca do setor informal, pode-se dizer que o conceito foi apresentado pela primeira vez em 1971 por Keith Hart, antropólogo inglês que pesquisou as oportunidades de renda e o emprego urbano em Gana. Nos estudos do referido autor, o setor informal demonstra como a camada mais pobre da população do país – os *urban sub-proletariat* (HART, 1973, p. 61) – obtém seus rendimentos por meio de atividades econômicas fora do alcance das instâncias formais de regulação. Em linhas gerais, a investigação descreve as fontes potenciais de renda em uma estrutura produtiva incapaz de absorver o contingente populacional que migrava do campo para cidade. Para compreender essa realidade, o antropólogo classifica as potenciais fontes de renda em (a) setor formal, um ambiente onde a renda é obtida a partir de fontes regulamentadas pelo Estado (salários, aposentadoria, pensões, subsídios) e (b) setor informal, o qual agrega as possibilidades de obtenção de renda informais.

No ano seguinte, em 1972, a primeira definição oficial, responsável pela difusão do termo, ocorreu com a publicação de um relatório da Organização Internacional do Trabalho –

OIT – sobre a economia do Quênia no âmbito do Programa Mundial de Emprego do *Bureau International du Travail* – BIT. Conforme exposto por Cacciamali (1994, p. 217) esse relatório trouxe sete condições iniciais para a delimitação do setor informal, que são (a) facilidade de ingresso; (b) origem e aporte próprio de recursos; (c) propriedade familiar do empreendimento; (d) pequena escala de produção; (e) uso intensivo do fator trabalho e de tecnologia adaptada; (f) aquisição das qualificações profissionais à parte do sistema escolar de ensino; e (g) participação em mercados competitivos e não regulamentados pelo Estado. A opção da OIT por essa definição descritiva é permitir que o setor informal fosse, “com menor dificuldade, identificado estatisticamente, contabilizado e designado como objeto de políticas econômicas” (PERES, 2015, p. 272).

A contribuição das pesquisas no âmbito do BIT foi demonstrar a existência de um setor que absorvia o contingente das migrações campo-cidade, gerava fontes de renda e a circulação de fluxos financeiros nas cidades. Com isso, as perspectivas de análise se inverteram, pois, ao setor considerado atrasado (agora denominado informal) foi atribuído um papel positivo, passando a ser estudado em seu dinamismo e em sua heterogeneidade.

Durante as décadas de 1970 e 1980, algumas interpretações adquirem maior difusão ao vincular o setor informal à necessidade de aumentar as margens de lucro das grandes empresas. Isso foi obtido, sobretudo, pela descentralização da produção e do trabalho. Esse ponto de vista foi utilizado como fundamento das pesquisas que buscavam investigar principalmente a informalidade no mercado de trabalho. Em outras palavras, as formas de subcontratação produziram uma gama de relações subordinadas, desde os subcontratos diretos até as atividades supostamente desenvolvidas de forma autônoma, que, na prática, cumprem o papel de reduzir o custo da mão de obra. Neste contexto, “o setor informal passa a ter uma dupla função: a deterioração do poder sindical, pela parte dos trabalhadores, e a redução de custos, pela parte das empresas” (PERES, 2015).

Ainda na década de 1980, outra interpretação adquiriu certa notoriedade ao apontar que a informalidade é, principalmente, resultado do excesso de regulamentação e burocracia estatal. De matriz liberal, Hernando De Soto (1987) realiza um estudo da economia informal do Peru e conclui que o “o verdadeiro problema não se encontra tanto na informalidade, mas na formalidade” (DE SOTO, 1987, p. 341). Para o autor a informalidade acontece quando o direito impõe regras que excedem o limite socialmente aceito, não ampara as expectativas, escolhas e preferências de quem não pode cumprir tais regras e o Estado não tem a capacidade coercitiva suficiente. (SOTO, 1987, p. 45). Nesse sentido, destaca:

A informalidade não é também um setor preciso nem estático da sociedade, mas uma zona de penumbra que tem uma extensa fronteira com o mundo legal e onde os indivíduos se refugiam quando os tributos para cumprir as leis excedem seus benefícios. (SOTO, 1987, p. 46).

Embora as migrações internas, o desemprego e os baixos salários sejam elementos constitutivos e históricos da informalidade, eles não são capazes de explicar, sozinhos ou em conjunto, porque indivíduos optam por atuar à margem da formalidade e outros não. A explicação reside, para De Soto (1987), nos altos custos envolvidos e na morosidade da burocracia. Em que pese o modelo proposto por De Soto (1987) ser instigante e fundamentado em pesquisas realizadas em diversos segmentos da economia Peruana, seu principal ponto fraco consiste em reduzir a complexidade do tema a apenas um elemento: o excesso de Estado.

Nos anos 1990, as questões ligadas à informalidade são debatidas no interior da OIT na 78ª Conferência Internacional do Trabalho, que foi marcada pelos diferentes posicionamentos, no plano teórico e no plano ideológico. Esses debates podem ser resumidos a partir do dilema entre (a) adotar políticas para a eliminação gradual do conjunto heterogêneo de atividades que integram a informalidade e (b) a proposição de estratégias a fim de valorizar o potencial de geração de ocupação e renda dessas atividades. A solução da OIT foi uma proposta conciliadora: o apoio ao setor está condicionado à superação das situações de exploração extremas e condições de trabalho desumanas.

Na 15ª *International Conference of Labour Statisticians*, de 1993, a OIT empreende um esforço de elaborar uma definição consensual sobre o setor informal e de estabelecer critérios de mensuração capazes de serem adotados por diferentes países. Opta-se por adotar o critério instituído em 1991: unidades econômicas informais são os empreendimentos unipessoais ou familiares e microempresas com trabalho assalariado (KREIN; PRONI, 2010).

Entretanto, as discordâncias em relação à generalização do conceito persistiam. Com o aprofundamento da globalização econômica, a elevação da insegurança nos mercados de trabalho e o aumento da desigualdade social, diferentes expressões da informalidade se expandiam pelo mundo e ampliavam-se a diversidade e a heterogeneidade das atividades informais. Embora um consenso ainda estivesse distante, a literatura sobre o assunto no período destaca cada vez mais a importância do setor informal na geração de renda para uma parte significativa da população (PRADO, 1991). Com isso, a OIT reviu a sua definição, tornando-a mais condizente com os diagnósticos acima citados:

Em 2002, na 90ª Conferência Internacional do Trabalho, foi adotada uma abordagem mais ampla, reconhecendo-se a importância social e política daquelas atividades. A

principal novidade foi a mudança conceitual: passou-se a utilizar o termo economia informal, procurando assim englobar toda a diversidade e dinamismo encontrados neste universo complexo e heterogêneo. (KREIN; PRONI, 2010, p. 12).

Essa mudança foi, sobretudo, uma tentativa de apreender a nova dinâmica do mercado identificada em diferentes partes do mundo. Incorpora-se, assim, uma grande diversidade de relações de trabalho à denominada economia informal. De acordo com Barbosa, a proposta convencionada pela OIT fortalece a aproximação entre informalidade e ilegalidade (herança dos debates dos anos 1980), permitindo maior precisão empírica, porém, correndo o risco de aumentar o seu grau de “inespecificidade” (BARBOSA, 2009, p. 30), pois a definição de economia informal passa a agregar todas as formas de trabalho remunerado que não estão plenamente reguladas pela legislação, assim como o trabalho não remunerado em atividades que gerem renda. Entretanto, esse esforço teórico, motivado pelo slogan “trabalho decente” (BARBOSA, 2011), não deve ser antecipadamente desqualificado. Ele permite demonstrar que a degradação das condições de trabalho não é um atributo exclusivo do setor informal (ou, nesse caso, da economia informal), o que é evidenciado, sobretudo, pelas novas formas de precarização, flexibilização e terceirização tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos.

Este breve panorama já demonstra que o tema economia informal pode representar fenômenos distintos, que vão desde a sonegação fiscal até meras atividades de sobrevivência de populações marginalizadas no mercado de trabalho. Em comum, todos esses exemplos caracterizam-se pela ausência de controle do Estado nas relações estabelecidas pelos agentes da sociedade.

De acordo com Prado (1991, p. 22), ainda que não haja consenso sobre o conceito, as nomenclaturas convergem no sentido de expressar a ideia de desvio da legalidade. Assim, uma das formas possíveis para conceituar a economia informal é dissociando seus componentes “economia” e “anormalidade”. Segundo o autor:

O dado economia refere-se às atividades no campo da produção, transformação, circulação, distribuição e consumo, compreendendo bens e serviços envolvendo força de trabalho, capacidade empresarial, capital e até, em certos casos, *know how* específico. O dado anormalidade refere-se aos aspectos peculiares dessas atividades econômicas, por estarem à margem ou ocultas da vida econômica oficial e ostensiva da sociedade. (PRADO, 1991).

Uma visão complementar é introduzida por Boca e Forte (1982 *apud* PRADO 1991, p. 23), que caracterizam o fenômeno pela ausência de transações formais que documentem ou registrem os negócios e relações econômicas. Em outras palavras, como o próprio termo

sugere, a informalidade é caracterizada pela inexistência de uma forma ou registro que materialize as vontades que se exprimem nas transações econômicas.

Conforme definido por Dowbor (2009) a economia informal é um conceito residual que engloba o que não sabemos definir em termos substantivos. Tecnicamente é aquilo que “não é formal”:

O Ipea que organizou em 2006 um amplo estudo sobre o tema, e considera que o setor informal ocupa 51% da população economicamente ativa. Esta imensa massa, a metade do país, é qualificada com um conceito residual. Em termos científicos, é evidentemente uma aberração, um “outros” que responde pela metade do universo estudado. (DOWBOR, 2009).

Ao se deparar com questionamentos sobre a validade teórica do conceito “setor informal” e o fato de ser apreendido a partir de diferentes enfoques metodológicos, Hans Singer responde aos críticos utilizando-se de uma metáfora. Para o autor, a informalidade seria similar a uma girafa: todos a reconhecem facilmente, ainda que seja difícil descrevê-la (*in* Cacciamali, 1982; Barbosa, 2011).

Portanto, vários aspectos já foram considerados para classificar esse setor: acesso a serviços de seguridade social, previdência social, regularização da atividade produtiva e ilegalidade dentro do setor formal. Alguns dos estudos apontados chegam até a relacionar indistintamente o trabalho por conta própria com a informalidade.

Para fins de limitação, levantamento de dados e metodologia para estimar a sua dimensão, neste trabalho serão considerados informais aqueles empreendimentos não agrícolas que, possuindo condição de regularização, não são registrados no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ – e não contribuem para a previdência social. Ainda que o conceito não abarque inúmeras questões sociais que gravitam em torno do tema, uma limitação é relevante para uma maior precisão das conclusões da presente pesquisa.

Definido o conceito que será adotado, é importante desde já ressaltar que será afastado o subjetivismo, geralmente impregnado de preconceito, contra os agentes do setor informal. Deve-se enfrentar o preconceito formalista, nascido da incompreensão correta do fenômeno, que leva a ignorar o problema ou tratá-lo como um mal social a ser combatido. Em que pese analisar as políticas públicas que visam reduzir a informalidade, não se parte do pressuposto que a informalidade deve ser combatida.

A economia invisível é basicamente uma resposta que a sociedade desenvolve espontaneamente para sobreviver. Ainda que praticados à margem da economia formal, não

podemos deixar de reconhecer no setor informal dois valores que são protegidos constitucionalmente: o trabalho e a livre iniciativa.⁵ Conforme ressaltado por Prado:

Cumpra, antes de mais nada, demonstrar que isso é falso; que a economia invisível surge com a mesma espontaneidade com que também nasce a formal, oriundas ambas dos mesmos impulsos sociais e perseguindo, sem distinção, os mesmos objetivos de satisfação de interesses materiais. (PRADO, 1991, p. 118)

A solução jurídica não pode se basear no desconhecimento nem no seu combate.⁶ Não se deve minimizar a importância do fenômeno e tratá-lo como mera conduta ilegal, a ser reprimida e eliminada. Deve-se adotar uma postura positiva e integrativa, afinal, o setor informal da sociedade também dela faz parte.

Afinal, o setor informal da sociedade também dela faz parte! Luta para sobreviver e progredir contra um universo em dificuldades que, além daquelas que a natureza e a convivência normalmente impõem, é acrescido pelas que o preconceito, a miopia política, o elitismo, a corrupção e a burocracia erigem, algidamente encastelados numa ordem jurídica que deveria ser justa, equânime e moderna, mas é injusta, parcial e obsoleta. (PRADO, 1991, p. 19).

Economia informal não é um problema policial e fiscal a ser solucionado apenas com medidas sancionatórias, mas um fenômeno sociocultural, a ser enfrentado a nível político e jurídico e, sobretudo, sem preconceitos.

1.1 O tratamento da informalidade

A partir da conceituação de setor informal e, principalmente, a partir do próprio conceito residual, observa-se que é possível extrair uma clara perspectiva intervencionista. Desde a década de 1970 há um esforço por parte dos Estados nacionais e organismos

⁵ CRFB/1988

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

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:

[...]

Parágrafo único – É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

⁶ Importante ressaltar que o informal não escapa completamente da tributação, tendo em vista que arca com a carga tributária incidente sobre o consumo. De acordo com dados de 2014 compilados num relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal que avaliou a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, grande parte das distorções do Sistema Tributário brasileiro pode ser explicada pela alta tributação de bens e serviços. O Brasil se situa entre os países que mais cobram tributos sobre bens e serviços e os que menos cobram tributos sobre rendas e ganhos na comparação internacional.

internacionais, em maior ou menor grau, na elaboração de políticas e programas de redução ou intervenção no setor informal.

Duas observações iniciais são necessárias. Primeiro, que o presente tópico pretende apenas traçar uma perspectiva histórica da visão institucional sobre o funcionamento e as características do setor informal, que serviu como referencial para a proposição de políticas públicas e programas diversos.

Em segundo lugar, é necessário um alerta acerca da própria importância do apoio ao setor informal no conjunto da ação governamental. O leque de ações governamentais que direta ou indiretamente interferem, modificam ou sensibilizam o denominado setor informal é muito mais amplo e heterogêneo. De uma parte, macropolíticas como, por exemplo, um conjunto de medidas de estabilização econômica, podem ter grande impacto sobre o mercado de trabalho e mais particularmente sobre o setor informal (THEODORO, 2000, p. 8). De outra parte, existe ainda um outro tipo de ação governamental direcionada ao informal e que tem um sentido inverso: trata-se da ação repressivo-coercitiva, concebida sobretudo pelas administrações locais e que visa basicamente as atividades informais mais dinâmicas, como por exemplo o comércio de rua e do transporte urbano (THEODORO, 2000, p. 8).

1.1.1 As três etapas de apoio ao setor informal no Brasil

O Brasil inscreve-se no rol de países pioneiros na proposição de uma ação governamental de apoio ao setor informal. Essa intervenção teve uma trajetória e um sentido expressos em três etapas distintas, conforme demonstrado pelo economista Mário Theodoro (2000) e sintetizado a seguir.

1.1.1.1 A abordagem técnica

A primeira etapa, marcada pela abordagem técnica do setor informal, ocorre em meados da década de 1970 e reflete a visão da época, que considerava o setor informal e a pobreza como problemas passageiros, devendo ser superados com o crescimento e desenvolvimento econômico:⁷

O projeto desenvolvimentista estava ainda em evidência e a existência de atividades informais, de um setor informal, era percebida como um subproduto das rápidas e violentas transformações por que passavam as nações em via de desenvolvimento.

⁷ Paulo Renato de Souza e Victor Tokman, dois importantes estudiosos do setor informal, chegaram a prever um horizonte mínimo de três gerações para que o informal desaparecesse em países como o Brasil (SOUZA, 1980)

Algo que seria automaticamente extinto quando se atingisse o *status* de país desenvolvido. (THEODORO, 2000)

O setor informal era percebido como uma consequência das rápidas transformações pelas quais passavam as nações em desenvolvimento. Visto dessa forma, o desenvolvimento era um fim e o setor informal algo que desapareceria no longo prazo, uma anomalia passageira a ser combatida. Foi nesse sentido que a ação governamental se estabeleceu durante esse período.

A política governamental não tinha como foco principal o setor informal, mas ele estava inserido em uma perspectiva macro, que o autor trata como uma “política compensatória de enfrentamento de uma anomalia tida como passageira, o que de resto justificaria inclusive não se constituir uma prioridade em termos das políticas de emprego” (THEODORO, 2000, p. 11). O objetivo da ação do Estado era a formalização do informal.

Duas observações sobre a abordagem técnica devem ser colocadas. Em primeiro lugar, havia uma insuficiência de conhecimento do chamado setor informal, das atividades de pequena escala e da forma como se reproduziria esse conjunto.

Em segundo lugar, a abordagem técnica tinha uma percepção excessivamente positiva da ação do Estado, minimizando limites e restrições políticas a essa ação. Desse ponto de vista, o Estado seria capaz de estabelecer as barreiras e as fronteiras necessárias para fazer frente a certas disfunções do mercado. A imagem de um Estado transformador, que se coloca acima dos interesses dos grupos, parece estar mais diretamente associada à essa abordagem técnica.

1.1.1.2 A abordagem política

A segunda etapa é chamada de abordagem política e teve início após meados da década de 1980, já no período de reabertura democrática. No plano econômico, a recessão dos primeiros anos da década tinha deixado sequelas. Além do aumento do desemprego e do setor informal, o processo inflacionário exercia uma forte pressão de baixa dos rendimentos, sobretudo os provenientes do trabalho. Nessa situação, o mercado de trabalho vai se transformar em um tema central. O projeto político da primeira gestão civil após vinte anos de governos militares incorporava explicitamente a necessidade de respostas ao desemprego, ao subemprego e aos baixos níveis de renda. As políticas de emprego tornam-se assim, em conjunto, peça-chave na articulação do novo discurso do Estado nessa etapa de redemocratização.

A própria ideia de informalidade se transformara aos olhos dos teóricos, e mesmo das instituições internacionais. Entrava-se assim no que Lautier (1994) chamou de Segunda Idade do informal. Não se tratava mais de um fenômeno passageiro, mas de uma estratégia de sobrevivência, uma resposta da força de trabalho à ausência de emprego e de um sistema de seguridade universalizado. Nesta perspectiva, a ação governamental, que até então visava combater a informalidade, passou a ressaltar suas virtudes e aceitar a sua consolidação como efetivo instrumento de combate ao desemprego e à redução da renda:

Como efeito mais visível dessa mudança de rumo, tem-se que a ação do Estado em direção ao informal – agora reconhecida como instrumento de resgate da cidadania, logo de inclusão social – vai inscrever-se no rol das políticas sociais. Não se trata mais de uma política complementar ao crescimento econômico, no sentido de reduzir ou minorar os efeitos da modernização acelerada. As ações direcionadas ao setor informal tornam-se ações de apoio, e o apoio ao informal, parte integrante das prioridades sociais do governo. Dito de outra forma, os programas direcionados ao informal não serão mais vistos como políticas de emprego – ao menos no senso dado pela abordagem técnica –, mas como ações no âmbito do social, como política social. (THEODORO, 2000, p. 13)

O resultado dessa passagem, de uma ótica econômica para uma ótica social, é a proliferação de programas de apoio. A segunda metade dos anos 1980 vai assistir à criação de um grande número de programas de apoio ao setor informal com a participação de diversos organismos governamentais, assim como de ONGs.⁸ Na visão de Theodoro (2000, p. 14) esses programas, dirigidos principalmente às regiões mais pobres, vão incorporar práticas clientelistas antigas e, assim, reforçar estruturas não menos anciãs.

Contudo, mesmo sujeita à críticas, a abordagem política inaugura, de um modo geral, uma visão social da ação sobre a informalidade.

1.1.1.3 A abordagem subsidiária

A terceira abordagem, classificada por Theodoro (2000, p. 14) como subsidiária, consolida-se a partir da década de 1990, tendo como característica principal a reinterpretação do discurso neoliberal, resultado da confluência da visão liberal com fragmentos de algumas ideias de cunho social. Nessa etapa, retoma-se o apoio ao setor informal, mas sobre as bases de combate à fome e à miséria.

Pode-se dizer que os principais produtos da abordagem subsidiária são, de um lado, uma participação mais ativa da sociedade civil organizada e, de outro, uma visão mais liberal

⁸ “No Brasil, ao final da década passada [1980], um total de 172 instituições trabalhavam com programas de geração de emprego e renda no informal, entre as quais 57 eram governamentais (SILVEIRA; MELO, 1991)

do que deveria ser o apoio à informalidade, calcadas no eixo do crédito individual, no sentido de que cada indivíduo é tido como um pequeno empreendedor em potencial, o que se aproxima bastante da perspectiva de De Soto (1987). Em outras palavras, o indivíduo seria capaz de identificar as melhores oportunidades e se capitalizar para gerar renda.

O papel que o Estado se propõe a assumir é menos transformador – no sentido adotado pelo estado desenvolvimentista dos anos 1950-1970 – e mais de gestor (THEODORO, 2000, p. 16). A palavra de ordem é governar a miséria e reduzir conflitos, com a ajuda da sociedade civil:

No total, se o setor informal era visto como algo a ser combatido na abordagem técnica, e em seguida, como instrumento de combate à pobreza na abordagem política, no caso da abordagem subsidiária, do mesmo modo que a pobreza e a desigualdade, o setor informal aparece como intrínseco e estrutural. E o Estado, o Estado subsidiário, administrador de conflitos, gestor da miséria e das desigualdades, vem assim administrar e gerir o informal. As políticas atuais para o informal não visam à sua erradicação, nem objetivam o resgate da cidadania. A questão hoje coloca-se em termos de uma gestão, a menos traumática, de possíveis conflitos. Antes sintoma indesejável e passageiro da transição em direção ao desenvolvimento, depois instrumento de combate à pobreza, o setor informal finda por ser concebido como um traço característico, uma marca permanente de países como o Brasil. (THEODORO, 2000, p. 17)

Apesar de a análise de Theodoro (2000) não ter avançado para anos posteriores, é possível destacar que o Estado brasileiro passou a buscar a redução dos custos de formalização no período pós 2000, por meio de ações que poderiam ser caracterizadas como um amálgama das abordagens técnica e subsidiária, buscando o crescimento econômico, combinado com políticas de regulamentação e de apoio ao setor informal, como foi o caso da criação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples.

1.2 Metodologias de cálculo da dimensão da informalidade

Conforme demonstrado, o conceito de informalidade é um conceito residual e engloba aquilo que ainda não possui uma definição estática, sendo composto basicamente por unidades produtivas não registradas, que não possuem um CNPJ e, assim, não são contabilizadas pelas estatísticas governamentais. Essa característica torna a mensuração precisa da informalidade um desafio para os governos, já que não é fácil a coleta de dados. Desta forma, a informalidade é geralmente estimada e as metodologias para efetuar-la são ainda mais diversas do que os conceitos e definições, visto que a própria natureza da informalidade leva a uma exiguidade e imprecisão dos dados a seu respeito.

Existem vários indicadores de informalidade na literatura nacional e internacional. De modo geral, essas medidas se baseiam em dois conceitos de informalidade: (a) a abordagem “legalista”, que procura captar em que medida o trabalhador ou a empresa tem acesso aos benefícios assegurados pela legislação e (b) a abordagem “produtivista”, que enfatiza a forma de organização da empresa e, em particular, o tamanho do estabelecimento.⁹

No Brasil estudos de relevância visam mensurar a dimensão da economia informal. Como referência de trabalhos que buscaram entender o comportamento da economia informal, destacam-se os estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os conceitos para informalidade adotados pelas duas instituições foram distintos, visto que cada estudo buscou focar questões diferentes desse segmento.

O estudo realizado pela FGV, em parceria com o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), divulga, desde 2003, o Índice da Economia Subterrânea no Brasil (IES), que pode ser caracterizado como “um estudo que estima os valores de atividades deliberadamente não declaradas aos poderes públicos, com o objetivo de sonegar impostos, e daquelas de quem se encontra na informalidade por força da tributação e burocracia excessivas”.¹⁰ Isso significa que o conceito incorpora tanto atividades legais quanto ilegais, o que é um ponto negativo pois o ideal para a presente pesquisa seria uma análise apenas dos empreendimentos passíveis de formalização.

A análise da FGV considera como economia subterrânea:

A produção de bens e serviços não reportada ao governo deliberadamente para sonegar impostos, evadir contribuições para a seguridade social, driblar o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas e evitar custos decorrentes da observância às normas aplicáveis a cada atividade (FGV, 2017).

O IES é realizado desde 2003 e, até 2014, registrava melhora constante no nível de formalização dos negócios no Brasil. Nesse período, a economia subterrânea caiu de 21% para 16,1% do PIB. Em 2015, o índice sofreu seu primeiro revés desde o início da série histórica, situação que se agravou em 2016.

Tabela 1 – Tamanho da economia subterrânea

% PIB	Em milhões de Reais
-------	---------------------

⁹ Essa abordagem está associada ao pioneiro relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1972). Embora a OIT tenha refinado a sua definição de trabalho informal ao longo do tempo, o tamanho do estabelecimento continua a ser um critério relevante para a definição do trabalho informal em suas publicações.

¹⁰ Conforme informação que consta no *site* da FGV: < <https://portal.fgv.br/noticias/economia-subterranea-causa-rombo-r-1-trilhao-ao-pais> > acesso em 22 jun. 2018.

% PIB		Em milhões de Reais	
		Reais correntes	Reais a preços de 2015
2003	21,0%	361.116	870.089
2004	20,9%	409.324	915.291
2005	20,5%	444.139	924.443
2006	20,2%	485.836	947.074
2007	19,4%	527.910	966.838
2008	18,7%	581.011	978.217
2009	18,5%	615.500	965.660
2010	17,6%	685.367	991.737
2011	16,9%	738.911	986.484
2012	16,5%	794.587	984.531
2013	16,2%	862.675	995.368
2014	16,1%	915.909	988.909
2015	16,2%	956.898	956.898
2016	16,3%	983.283	948.428

Fonte: FGV, 2017.

Lado outro, o estudo realizado pelo IBGE, chamado de Economia Informal Urbana (Ecinf), que possui o semelhante objetivo de mensurar o tamanho da economia informal, foi realizado até o momento nos anos de 1997 e 2003. A Ecinf buscou identificar trabalhadores por conta própria e empregadores com até cinco empregados em pelo menos uma situação de trabalho, qualificando-os como parte da economia formal ou informal, somente na área urbana, não cobrindo a área rural do país.

A pesquisa contém informações detalhadas sobre as características dos negócios e de seus proprietários, bem como sobre os trabalhadores empregados, e reconhece que a dimensão, composição e natureza do setor informal varia entre as regiões e países de acordo com o nível de desenvolvimento e a estrutura econômica de cada localidade. Tendo isso em vista, estabelece a definição da 15ª Conferência de Estatísticas do Trabalho, promovida pela OIT, em janeiro de 1993. Tal conferência delimitou a unidade de produção (e não o trabalhador individual ou sua ocupação) como ponto de partida para delimitar o setor informal. Dessa forma, definiu que:

[...] fazem parte do setor informal as unidades econômicas não agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo (ECINF, 2003).

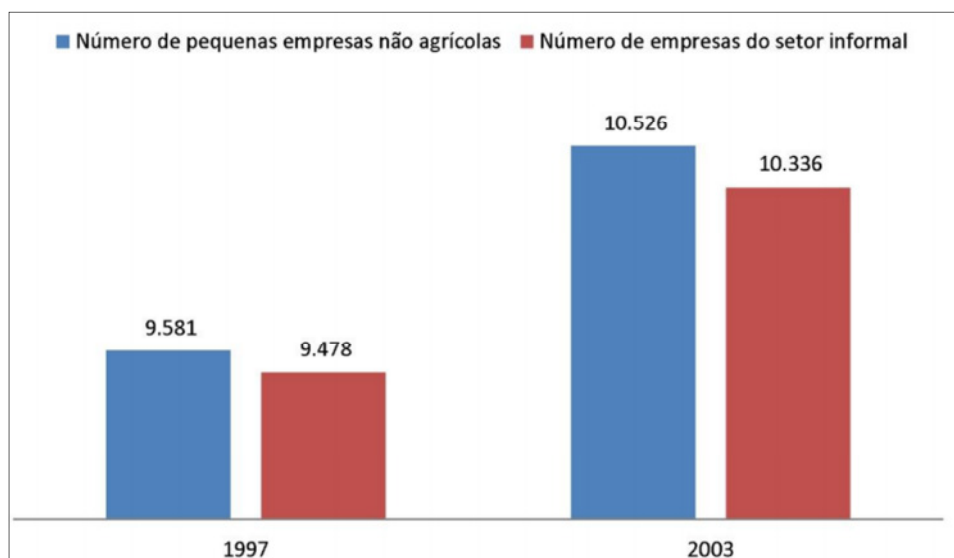
Isso posto, a Ecinf (2003) define pertencerem ao objeto da pesquisa as “unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias”. Em decorrência desta escolha, a pesquisa identifica algumas possíveis limitações.

A primeira delas é a limitação do recorte exclusivamente urbano, deixando de considerar as atividades não agrícolas que por ventura fossem realizadas por moradores de domicílios rurais. A segunda limitação diz respeito à exclusão da população de rua que, não sendo pesquisada, também pode colocar em xeque os resultados. Essa população pode apresentar relevância diante da temática da informalidade, haja vista que tendem a interagir economicamente de maneira informal. O terceiro ponto é a dificuldade em identificar pessoas ligadas a atividades ilícitas ou ilegais, motivo pelo qual dificilmente serão consideradas na pesquisa. A quarta questão que se coloca é o corte no número de empregados por empresa, considerando somente unidades com até cinco empregados. A própria metodologia reconhece que a informalidade não é determinada apenas pelo porte, apesar de esta ser uma característica comumente identificada entre o setor informal. O quinto risco está relacionado à autoclassificação dos pesquisados como empregadores e trabalhadores por conta própria. Dessa forma, se adota a ideia de que é possível aos indivíduos participarem da economia informal por meio de seu trabalho principal ou secundário.

A pesquisa também não teve como objeto os trabalhadores domésticos, ainda que pertençam ao setor informal. Soma-se a esses fatores considerar como informais microempresas cujas atividades ocorrem dentro das regras da formalidade e cujas relações de trabalho reproduzem as mesmas observadas nas médias e nas grandes empresas, situação comumente observada nos setores mais dinâmicos da economia.

A pesquisa identificou 10.525.954 pequenas empresas não agrícolas informais no Brasil, que ocupavam 13.860.868 pessoas em 2003. Tal dado representou crescimento de 10% em relação à pesquisa realizada em 1997, quando este montante foi estimado em 9.580.840 empresas. Em 2003, 98% das empresas não agrícolas com até cinco empregados faziam parte do setor informal, mostrando redução em relação a 1997, quando o percentual atingiu 99%. Os dados são apresentados no gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução dos pequenos empreendimentos no Brasil: 1997 X 2003



Fonte: Ecinf, 2003.

No total, esse setor ocupava 13.860.868 pessoas, o que demonstra a relevância da informalidade no cenário econômico e social brasileiro. No entanto, tal resultado não é comparável com aquele apresentado na metodologia anterior. Em síntese, ainda que identificadas diversas metodologias para dimensionar a economia informal, observa-se que nenhuma delas é capaz de encontrar valores exatos, limitando-se a apresentar estimativas que nem sempre são próximas entre si.

Critérios ainda mais divergentes ou diversos podem ser encontrados no dimensionamento da informalidade. Abaixo explicita-se ainda mais dois deles, que fazem parte do conceito adotado na pesquisa.

1.2.1 Critério de contribuição para a Previdência Social

O critério da contribuição para a previdência pode ser utilizado, pois é a partir da contribuição previdenciária que a população acessa as garantias e os benefícios da legislação trabalhista e previdenciária. Tais benefícios se aplicam durante a vida laboral do trabalhador e também após o seu encerramento, na aposentadoria (GONÇALVES, 2011).

Os empregados com Carteira de Trabalho assinada fazem jus a essa contribuição de forma automática, visto que compulsória. Empregadores e trabalhadores por conta própria, lado outro, não tem essa obrigação, devendo contribuir de forma voluntária e autônoma. Com a contribuição para a previdência, o trabalhador tem a possibilidade de garantir renda em situações de vulnerabilidade como doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Dessa

maneira, a previdência protege e dá tranquilidade ao trabalhador, tornando-se uma das principais motivações para a formalização.

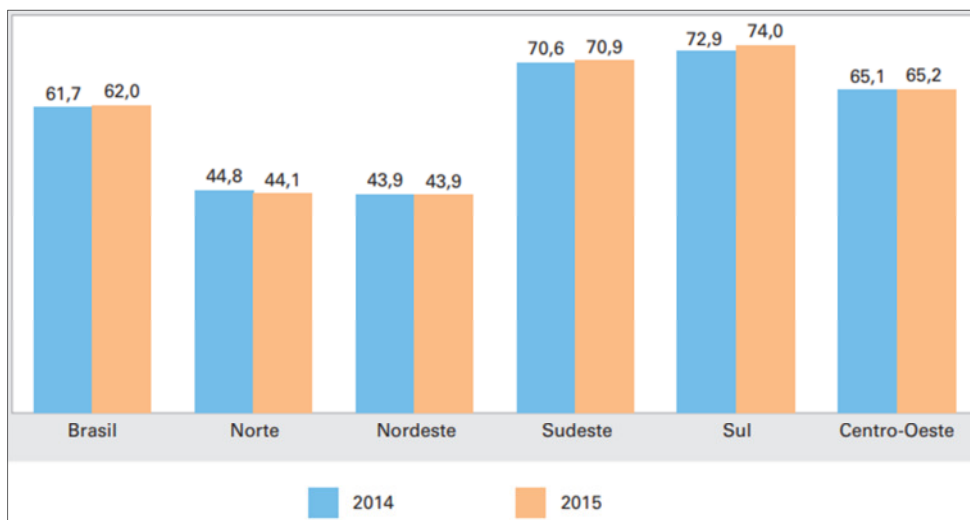
Esse critério é mais utilizado para medir a informalidade do trabalho e considera como formais os empregadores e trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência e os informais aqueles que não contribuem. De forma complementar, pode-se dividir esse critério em duas variabilidades: considerando-se apenas a previdência pública e em outra a pública e a privada. Tal opção é possível metodologicamente, tendo em vista que alguns trabalhadores não aderem à previdência pública e optam pela previdência privada.

Gonçalves (2011) observa que os trabalhadores que optam pela previdência privada geralmente estão mais bem colocados no mercado de trabalho, obtendo rendimento médio 30% maior do que daqueles que contribuem apenas para a previdência pública. O fato de um trabalhador contribuir pela previdência privada e não pela pública, no entanto, não deve ser utilizado como critério para enquadrá-lo como informal, já que é uma escolha que, de alguma forma, protege esses trabalhadores.

O critério da contribuição para a previdência apresenta qualidade, por considerar inclusive trabalhadores domésticos, diaristas, cooperativistas e até mesmo aposentados. Com exceção desse último, todos aqueles que não contribuem para a previdência são considerados informais.

Conforme dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015), em 2015, 62,0% das pessoas ocupadas (58,8 milhões) eram contribuintes de instituto de previdência. Em 2014, essa proporção havia sido de 61,7%, o que representou uma queda de cerca de 2,0 milhões de pessoas. As Regiões Sul (74,0%) e Sudeste (70,9%) registraram as maiores proporções de contribuintes, enquanto nas Regiões Norte (44,1%) e Nordeste (43,9%) menos da metade dos ocupados eram contribuintes da previdência.

Gráfico 2 – Percentual de contribuintes da previdência social por grandes regiões – 2014-2015



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015

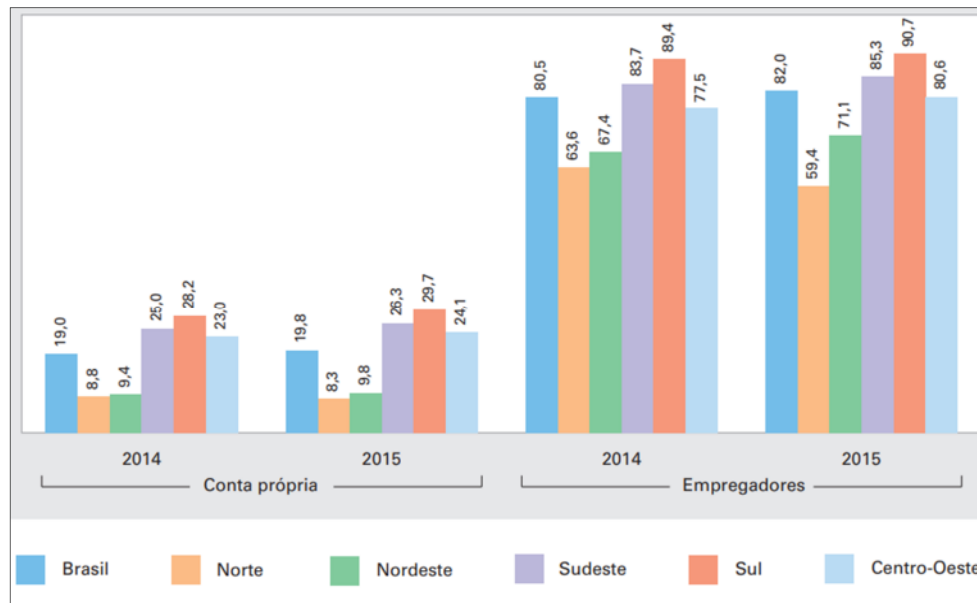
1.2.2 Critério do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

Um segundo critério proposto considera a existência ou não de registro no CNPJ como complemento à análise da informalidade. Consideram-se formais aqueles que o possuem e os demais são dados como informais. Caso o objetivo seja mensurar a dimensão da penumbra na qual o Estado não é capaz de enxergar, a junção dos dois critérios, do CNPJ e contribuição para a previdência, parece se adequar melhor.

Novamente conforme dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015) em 2015, do contingente de 21,8 milhões de trabalhadores conta própria, aproximadamente 4,3 milhões (19,8%) trabalhavam em empreendimentos registrados no CNPJ. Em 2014, essa proporção era 19,0%. Dentre os 3,6 milhões de empregadores, a pesquisa mostrou que 2,9 milhões deles trabalhavam em empreendimento que contava com esse registro, ou seja, 82,0%. Em 2014, eram 80,5%.

A existência do registro no CNPJ cresceu em quase todas as Grandes Regiões, com destaque para o Nordeste, cuja expansão foi de 3,7 pontos percentuais entre os empregadores, frente a 2014. A Região Norte apresentava as menores proporções para esse registro: 8,3% entre os trabalhadores conta própria e 59,4% entre os empregadores. A Região Sul, por outro lado, registrou as maiores estimativas de trabalhadores conta própria (29,7%) e empregadores (90,7%) em empreendimento com registro no CNPJ.

Gráfico 3 – Percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas como conta própria ou empregador no trabalho principal em empreendimento registrado no CNPJ, segundo as Grandes Regiões – 2014-2015



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015

Nota-se que, independentemente do critério adotado para dimensionar, o setor informal corresponde a uma parcela significativa das relações econômicas. Todos os indicadores são relevantes do ponto de vista de políticas públicas, que podem implicar desde um elevado grau de evasão fiscal até mesmo um sério entrave ao desenvolvimento dos empreendimentos (difícil acesso ao crédito, impossibilidade de emitir nota fiscal, entre outros). Também implica que parte significativa dos empreendedores não está protegida pelo sistema de seguridade social, o que pode constituir um elevado passivo social.

De forma conclusiva, esse capítulo teve como principais contribuições a reunião bibliográfica acerca da informalidade, esclarecendo aspectos conceituais, metodológicos e históricos sobre o tema.

2 CAUSAS DA INFORMALIDADE

O pagamento de tributos em excesso e a complexidade do sistema tributário são frequentemente atribuídos como as principais causas da informalidade. Conforme já demonstrado-na análise de De Soto (1987), o alto custo para o cumprimento das burocracias estatais é o fator determinante que justifica a presença do alto percentual de setores informais em países em desenvolvimento. Neste sentido chega a afirmar:

Em primeiro lugar, parece que a tributação não é o problema principal e que, portanto, a política fiscal não é o único fator importante para determinar a formalidade ou informalidade das empresas. Contudo, torna-se evidente que os custos legais não-tributários são o núcleo da questão. Isso tem uma importância inevitável, porque revela que a multiplicação de leis que obrigam os empresários a superar uma série de restrições – que vão desde a tramitação por escritórios públicos de um sem-número de papéis até a administração inflexível de seu pessoal – poderia ter um efeito decisivo sobre a formalidade ou informalidade das empresas e sobre a maneira como a sociedade aproveita os recursos a sua disposição. (DE SOTO, 1987, p. 213)

No mesmo sentido, Schwingel e Rizza (2013), analistas técnicos da unidade de políticas públicas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em trabalho que busca analisar políticas públicas para a formalização das empresas, afirmam que, pelo trâmite atual, para registrar uma empresa, o empreendedor, após diversos comparecimentos à junta comercial ou ao cartório, a órgãos tributários e de emissão de alvarás, necessita, dentre outras providências, aguardar a vistoria do Corpo de Bombeiros, da vigilância sanitária e dos órgãos ambientais antes de iniciar suas atividades. Muitas vezes, paga meses de aluguel do imóvel comercial com as portas fechadas. Essas exigências prévias, além de impossibilitar o imediato início das atividades, são responsáveis por boa parte da morosidade do processo de regularização das empresas. O que demonstra que-sobre a questão também gravitam outras burocracias administrativas, não apenas de ordem tributária.

O fato é que a legalização de empresas e negócios no Brasil têm marcas históricas de morosidade e excesso de burocracia (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, p. 48). Desde que De Soto (1987) afirmou que uma empresa no Peru precisaria gastar 289 dias cumprindo toda a burocracia necessária para se manter ativa e em dia com o Estado (conformidade regulatória), iniciativas, como o projeto *Doing Business* do Banco Mundial,¹¹ tem sistematicamente

¹¹ Estudo cujo objetivo é comparar o ambiente de negócios em 190 economias mundiais. Ao todo, são 11 grupos de indicadores usados para montar o ranking. O estudo classifica os países dando notas a vários quesitos como número de dias para abrir um negócio, tempo gasto com impostos, facilidade para conseguir crédito, eletricidade e regras de proteção de acionistas minoritários. Em 2018, o Brasil ficou em 125º lugar.

coletado dados sobre os custos de registro em 190 economias mundiais confirmando que o ônus sobre as empresas é, no papel, muito oneroso.

Esse estudo aponta o Brasil na 184ª posição no critério “pagamento de tributos” e indica que a alíquota total da carga tributária brasileira representa 68,4% do lucro das empresas.¹² Ainda de acordo com o relatório, o cumprimento de obrigações acessórias pelas empresas brasileiras demanda em média 1.958 (mil novecentas e cinquenta e oito) horas de atividade por ano, um número elevado se comparado à média geral dos países da América Latina, de 332 (trezentas e trinta e duas) horas. O país que mais se aproxima do Brasil referente ao tempo gasto com a carga administrativa relacionada ao pagamento de tributos é a Bolívia com 1.025 (mil e vinte e cinco horas).

Ao compararmos os dados do Brasil com outros países da mesma região e com padrão de desenvolvimento semelhante, verificamos que de fato a carga tributária e administrativa é elevada:

Tabela 2 – Dados *Doing Business*: pagamento de impostos

ECONOMIA	PAGAMENTO DE IMPOSTOS CLASSIFICAÇÃO	TEMPO (HORAS POR ANO)	CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL (% LUCRO)
AMÉRICA LATINA & CARIBE	126	332,1	46,6
BRASIL	184	1.958	68,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do *Doing Business 2018, Reforming to create Jobs*.

De fato, há vários pontos que servem como fundamento para a imediata correlação entre o pagamento de tributos em excesso e a complexidade do sistema tributário como principais causas da informalidade. No Brasil, para que os negócios e os trabalhadores se formalizem e mantenham-se formais, devem arcar com o pagamento de diversos tipos de tributos sobre a renda, faturamento ou sobre a folha de salários, além de taxas de fiscalização, licenciamento e outros expedientes.

Alguns autores confirmam a relação existente entre a informalidade e a tributação. De acordo com Dutra *et al* (2014), o problema da complexidade do sistema tributário e da elevada carga tendem a causar maior impacto para as micro e pequenas empresas (MPE) do que para as médias e grandes, já que “as MPE enfrentam possíveis deseconomias de escala,

¹² Dados extraídos do *Doing Business 2018, Reforming to create Jobs*. A mais recente coleta de dados para o projeto foi concluída em 1º de junho de 2017 cobrindo o ano calendário de 2015 (1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015). Dados disponíveis em <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes>> Consultado em 15 jun. 2018

imperfeições de mercado, e suportam um custo desproporcional em relação às de maior porte, principalmente no cumprimento de suas obrigações legais e de burocracia”.

Contudo, esses dados, por si só não são suficientes para afirmar que é por isso que empreendimentos permanecem na informalidade.

Por exemplo, Levenson e Maloney (1998) argumentam que é possível que o custo intrínseco da estrutura de muitas empresas informais pode ditar que elas nunca cresçam o suficiente para precisar se formalizar. Por exemplo, uma empresa familiar sem nenhum empregado que apenas comercialize com seus vizinhos. A visão da potencial irrelevância de formalidade para muitas microempresas é apoiada por evidências de um estudo realizado no México por McKenzie e Woodruff's (2006). Utilizando uma pesquisa realizada com microempresas informais eles mostram que a grande maioria delas justificam como a principal razão para não ser registrado, não que seja muito caro ou demorado fazê-lo (respectivamente 2% e 8% das firmas pesquisadas), nem que os custos de operar como empresas registradas são muito altos (4% das firmas), mas afirmam que são demasiadas pequenas para entender que seja necessária a formalização (75%). Isso sugere que, para a maioria das pequenas empresas, os custos de registro podem ser, na melhor das hipóteses uma contribuição marginal para a informalidade e que a própria formalidade não é importante do ponto de vista do crescimento das microempresas.

Na visão acima, empresas mais produtivas são as que provavelmente irão se expandir e, portanto, precisam se formalizar. Esse entendimento encontra amparo com uma das abordagens explicitadas por Theodoro, a abordagem técnica. Uma parte importante de qualquer correlação formalidade com produtividade é potencialmente impulsionada por características subjacentes, não pela formalidade *per se*. Trabalhando na mesma direção, é mais provável que empresas mais bem-sucedidas sejam detectadas por fiscais do governo, especialmente à medida que crescem, o que pode levá-los a formalizar para evitar o pagamento de eventuais multas.

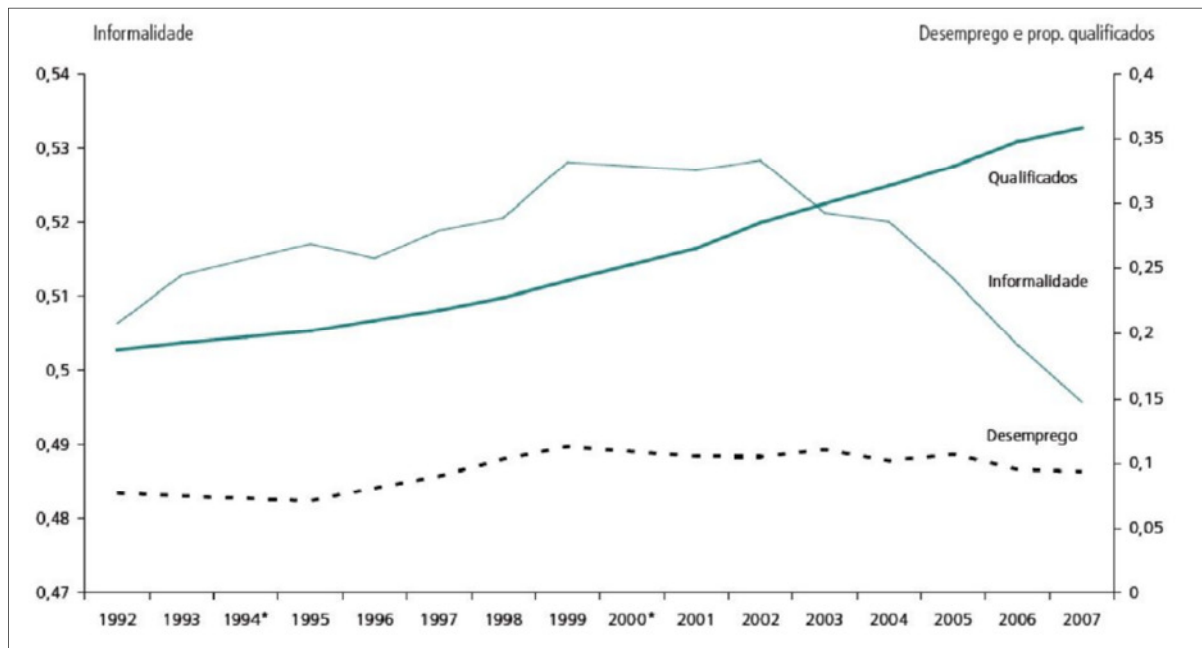
Em contraponto à essa interpretação, a pesquisa de La Porta e Shleifer (2008) aponta que poucos negócios formais começaram na informalidade. Os autores não encontram nenhuma evidência de negócios informais que haviam se formalizado na medida em que cresciam, ou seja, quase nenhuma empresa formal havia sido informal algum dia.

La Porta e Shleifer (2008) identificam como uma variável relevante entre negócios formais e informais o capital humano, conceito que pode ser compreendido como o hiato entre as capacidades requeridas pelo mercado de trabalho e as capacidades disponíveis entre os trabalhadores. Para os autores isso justifica o fato de que o grupo dos informais é em geral

formado por trabalhadores com baixa qualificação, de grupos discriminados (mulheres, negros) e socialmente excluídos (pobres).

Conclusão semelhante é apontada por Mello e Santos (2009), que estimaram a correlação entre o grau de escolaridade e a queda da informalidade no Brasil a partir da década de 2000. Os autores concluem que “foi a melhora na distribuição de educação da população total o verdadeiro responsável pelo aumento no grau de formalização da economia”. Adicionalmente, apontam que “a informalidade teria subido caso a distribuição de características dos ocupados não se alterasse”, dentre essas características a distribuição educacional foi o principal fator de influência na evolução da informalidade.

Gráfico 4 – Evolução da informalidade, desemprego e grau de qualificação da força de trabalho – 1992/2007



Fonte: Mello e Santos (2009)

O fator capital humano sugere, portanto, que as políticas educacionais podem ser propícias para a melhoria da produtividade e redução da informalidade no longo prazo (LA PORTA; SHLEIFER, 2008).

Sobre os diversos fatores que influenciam a escolha pela formalidade ou informalidade, a Organização Internacional do Trabalho divulgou um relatório, no ano de 2006, denominado “A OIT e a Economia Informal” (OIT, 2006), no qual elencou uma série de conclusões relativas ao trabalho digno e à economia informal. Destacam-se os principais pontos:

- (a) a economia informal absorve os trabalhadores que de outra forma não teriam trabalho nem rendimentos, particularmente nos países em desenvolvimento caracterizados por uma mão-de-obra numerosa e em rápida expansão;
- (b) os trabalhadores e as unidades econômicas da economia informal podem constituir um bom potencial empresarial;
- (c) os *déficits* de trabalho digno são mais marcados na economia informal, a qual, do ponto de vista dos trabalhadores não protegidos, apresenta muito mais aspectos negativos que positivos;
- (d) as empresas não declaradas e não regulamentadas frequentemente não cumprem as suas obrigações fiscais, nem as suas obrigações sociais em relação aos trabalhadores, fazendo também uma concorrência desleal às outras empresas;
- (e) para promover o trabalho digno, é necessário eliminar os aspectos negativos da informalidade, zelando simultaneamente pela preservação das fontes de rendimento e do espírito empreendedor, e pelo incentivo à proteção e integração dos trabalhadores e unidades econômicas da economia informal na economia formal;
- (f) a informalidade é principalmente uma questão de governança. A expansão da informalidade pode estar relacionada à adoção de políticas macroeconômicas e sociais inadequadas, mal planejadas, mal implementadas e que não priorizam o emprego;
- (g) as unidades econômicas operam na economia informal principalmente porque a regulamentação inadequada e os encargos fiscais exagerados encarecem excessivamente o processo de formalização, e porque as barreiras de entrada nos mercados e a falta de acesso à informação sobre o mercado, os serviços públicos, a segurança, a tecnologia e a formação excluem-nas dos benefícios da formalização;
- (h) a feminização da pobreza e a discriminação baseada em questões de sexo, idade, origem étnica ou incapacidade significam também que os grupos mais vulneráveis e marginalizados são mais susceptíveis de integrar a economia informal;
- (i) a economia informal oferece um ambiente que favorece o desenvolvimento do trabalho infantil;
- (j) a informalidade explica-se também por um determinado número de outros fatores socioeconômicos. A pobreza limita toda a oportunidade e possibilidade real de trabalho digno e protegido;

- (k) Os trabalhadores e as empresas da economia informal caracterizam-se pelo fato de frequentemente não serem reconhecidos, nem regulamentados, nem protegidos legalmente;
- (l) a legislação é crucial no que toca à questão fundamental do reconhecimento e da proteção dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal;
- (m) um ambiente político e jurídico favorável reduz os custos de criação e de exploração das empresas: procedimentos simplificados de declaração e obtenção das licenças, regulamentação, apropriada, tributação razoável e justa.

Desta forma, diante de diversas teorias e estudos que visam a estudar as causas da informalidade vinculando a inúmeros fatores socioeconômicos, cabe questionar se as alíquotas altas e os regulamentos tributários complexos realmente constituem a principal barreira à formalização dos pequenos empreendimentos. Desta forma, antes de analisar a eficácia das políticas públicas voltadas para a intervenção na economia informal, cabe analisar as características socioeconômicas deste setor. Em que pese a dificuldade da precisão dos dados trazidos, já é possível traçar um panorama sobre a composição do setor objeto de análise.

2.1 Características socioeconômicas da informalidade

A seguir, a partir de estudo elaborado por Barbosa e Veloso (2016), com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) serão analisadas várias características socioeconômicas da informalidade, como gênero, raça, idade, escolaridade, área de residência, região e atividade econômica.¹³ Essas características foram identificadas na literatura brasileira e internacional como importantes variáveis correlacionadas com a informalidade.¹⁴ Esta análise descreverá separadamente a associação de cada característica com a informalidade. Nesta seção associaremos a informalidade ao emprego sem carteira de trabalho e ao trabalho por conta própria.

2.1.1 Gênero

A tabela abaixo mostra que a proporção de homens é mais elevada entre os trabalhadores com carteira (58,6%) que entre os sem carteira (51,5%). Essa diferença deve-se

¹³ Nesta seção e na próxima utilizaremos os dados de 2013 da Pnad que incluem a área rural da Região Norte. Os resultados são muito semelhantes se excluirmos essa área.

¹⁴ Ver Ulyseia (2005).

ao grande peso relativo das mulheres entre as empregadas domésticas, que, em sua grande maioria, não possuem carteira de trabalho.¹⁵ A participação masculina entre os trabalhadores por conta própria é ainda mais alta (68,4%) e próxima do padrão observado entre os empregadores (71,3%).

Tabela 3 – Distribuição de trabalhadores por gênero – 2013 (%)

GÊNERO	COM CARTEIRA	SEM CARTEIRA	CONTA PRÓPRIA	EMPREGADORES
Homem	58,6	51,5	68,4	71,3
Mulher	41,4	48,5	31,6	28,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad.

2.1.2. Raça

Como mostra a tabela abaixo, a proporção de brancos é mais elevada entre os empregadores (68%), seguida pelos trabalhadores com carteira (51%), por conta própria (45%) e sem carteira (39%). A população parda, por sua vez, possui ordenação inversa, com proporção mais elevada entre os sem carteira (50,5%), por conta própria (45,4%), com carteira (39,1%) e empregadores (25,9%).

Tabela 4 – Distribuição de trabalhadores por raça – 2013 (%)

RAÇA	COM CARTEIRA	SEM CARTEIRA	CONTA PRÓPRIA	EMPREGADORES
Indígena	0,2	0,3	0,4	0,1
Branca	51,0	39,0	45,3	68,2
Preta	9,2	9,8	8,4	4,3
Amarela	0,5	0,3	0,5	1,4
Parda	39,1	50,5	45,4	25,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad.

2.1.3. Idade

A tabela abaixo mostra que a maior parcela dos trabalhadores sem carteira tem idade entre 15 e 24 anos (26,7%). Essa proporção é menor na faixa entre 25 e 44 anos e aumenta a partir de 45 anos, especialmente entre 45 e 54 anos (15,8%). Em comparação aos

¹⁵ Excluindo-se os empregadores domésticos da análise, a participação de homens no grupo de empregados sem carteira sobe para 65,4%, pouco acima da participação masculina entre os trabalhadores com carteira (61,2%).

trabalhadores sem carteira, o perfil etário dos trabalhadores com carteira tem peso maior na faixa entre 25 e 44 anos.

Os trabalhadores por conta própria, por sua vez, têm perfil etário similar ao dos empregadores, concentrando-se na faixa acima de 40 anos (61,5% dos por conta própria e 63,9% dos empregadores), com uma pequena parcela abaixo de 25 anos (7,4% dos por conta própria e 2,9% dos empregadores).

Tabela 5 – Distribuição de trabalhadores por idade – 2013 (%)

FAIXA ETÁRIA	COM CARTEIRA	SEM CARTEIRA	CONTA PRÓPRIA	EMPREGADORES
<15	0,0	1,3	0,3	0,0
15-24	19,8	26,7	7,1	2,9
25-29	16,2	12,3	8,0	6,7
29-34	16,1	12,3	8,0	6,7
35-39	13,6	11,4	11,9	14,4
40-44	11,2	9,9	12,7	13,3
45-54	16,2	15,8	24,9	28,4
>54	6,9	10,3	23,9	22,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad.

2.1.4. Escolaridade

A próxima tabela compara as distribuições de escolaridade dos trabalhadores formais, informais (sem carteira e por conta própria) e empregadores. A distribuição de escolaridade é apresentada para os seguintes ciclos escolares: 1º ciclo do ensino fundamental incompleto (0-3 anos de estudo), 1º ciclo do ensino fundamental completo e 2º ciclo incompleto (4-7), ensino fundamental completo e ensino médio incompleto (8-10), ensino médio completo e ensino superior incompleto (11-14) e ensino superior completo (>14).

Tabela 6 – Distribuição de trabalhadores por escolaridade – 2013 (%)

ESCOLARIDADE	COM CARTEIRA	SEM CARTEIRA	CONTA PRÓPRIA	EMPREGADORES
0-3	6,8	17,4	21,7	6,1
4-7	15,0	25,4	26,6	14,4
8-10	17,7	20,9	17,4	12,4
11-14	47,2	28,7	25,9	38,6
>14	12,9	7,2	8,1	28,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad.

Enquanto as distribuições de gênero e idade separam os trabalhadores com carteira e sem carteira de um lado, e os trabalhadores por conta própria e empregadores de outro, a distribuição de escolaridade distingue grupos diferentes. Em particular, existem diferenças significativas entre os trabalhadores informais (sem carteira e por conta própria) de um lado, e os trabalhadores com carteira e empregadores de outro.

Tanto entre os trabalhadores sem carteira como entre os por conta própria, uma parcela significativa dos trabalhadores possui menos de três anos de estudo, correspondente ao 1º ciclo do ensino fundamental incompleto (17,4% e 21,7%, respectivamente), enquanto essa proporção é bem menor entre os que possuem carteira e empregadores (6,8% e 6,1%, respectivamente). A proporção de trabalhadores com 1º ciclo do ensino fundamental completo e 2º ciclo incompleto (4-7) também é bem maior entre os que não têm carteira (25,4%) e trabalham por conta própria (26,6%) que entre os trabalhadores com carteira (15%) e empregadores (14,4%).

Por outro lado, a parcela dos trabalhadores com ensino superior completo (mais de 14 anos de estudo) é bem menor entre os sem carteira e por conta própria (7,2% e 8,1%, respectivamente) que entre os com carteira e empregadores (12,9% e 28,5%, respectivamente). Este fato também é evidenciado quando observamos os trabalhadores com ensino médio completo (11-14). Neste caso, a parcela dos sem carteira e por conta própria é cerca de 10 p.p. (20 p.p.) menor que a dos empregadores (trabalhadores com carteira).

2.1.5. Região

Um fato que emerge da literatura internacional é uma forte correlação negativa entre desenvolvimento e informalidade.¹⁶ A tabela 7 mostra que esse padrão também é verificado nas regiões brasileiras. Enquanto 52,7% dos trabalhadores com carteira residem no Sudeste, as respectivas proporções para os trabalhadores sem carteira e por conta própria são de 37,1% e 37,9%. Por outro lado, enquanto somente 16,4% dos trabalhadores com carteira moram no Nordeste, essa parcela é de 33,1% e 30,1% para os trabalhadores sem carteira e por conta própria, respectivamente. De modo geral, a distribuição regional dos trabalhadores sem carteira e por conta própria é bastante similar. Também observa-se um padrão regional semelhante entre os trabalhadores com carteira e os empregadores.

¹⁶ Ver Loayza e Servén (2010).

Tabela 7 – Distribuição de trabalhadores por região – 2013 (%)

REGIÃO	COM CARTEIRA	SEM CARTEIRA	CONTA PRÓPRIA	EMPREGADORES
Norte	4,8	9,4	10,4	5,1
Nordeste	16,4	33,1	30,1	17,5
Sudeste	52,7	37,1	37,9	45,9
Sul	18,0	12,1	14,8	21,4
Centro-Oeste	8,1	8,3	6,8	10,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad.

2.1.6 Atividade econômica

A próxima tabela apresenta a distribuição da informalidade por atividade econômica. O trabalho informal tende a se concentrar em setores de menor produtividade, como agropecuária, construção civil e alguns segmentos do setor de serviços. Por outro lado, em setores de produtividade elevada, como indústria de transformação e, especialmente, indústria extrativa mineral e intermediação financeira, a participação do trabalho informal é pequena.

Tabela 8 – Distribuição de trabalhadores por atividade econômica – 2013 (%)

ATIVIDADE ECONÔMICA	COM CARTEIRA	SEM CARTEIRA	CONTA PRÓPRIA	EMPREGADORES
Agropecuária	4,1	13,0	19,9	7,4
Indústria Extrativa Mineral	0,7	0,2	0,1	0,2
Indústria de Transformação	20,4	6,9	10,3	12,1
Indústria de Construção	7,6	9,3	18,2	9,0
Indústria de Serviços de Utilidade Pública	0,6	0,1	0,0	0,1
Serviços de Comércio	21,1	13,7	22,1	36,7
Serviços de Intermediação financeira	2,6	0,7	0,2	0,9
Serviços de Transportes e Comunicações	7,8	3,7	6,8	3,5
Serviços de Alojamento e Alimentação	4,7	4,9	5,7	9,2
Serviços de Administração Pública	2,1	6,3	0,0	0,0
Outros Serviços	28,4	41,3	16,6	21,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad.

Existem, no entanto algumas diferenças na distribuição dos trabalhadores sem carteira e por conta própria. Por exemplo, a participação dos por conta própria é significativamente

maior na construção (18,2% em comparação com 9,3% dos sem carteira) e comércio (22,1% vs. 13,7%). Por outro lado, a parcela dos trabalhadores sem carteira é bastante superior em outros serviços, que inclui serviços domésticos (41,3% em comparação com 16,6% dos por conta própria). A comparação dos por conta própria com empregadores revela que os primeiros têm participação consideravelmente maior na agropecuária e construção, e menor no comércio e outros serviços.

Em resumo, existem alguns padrões na informalidade, que tende a estar correlacionada com características associadas a menor produtividade, como baixa escolaridade e concentração em regiões menos desenvolvidas e atividades econômicas de menor valor agregado por trabalhador.¹⁷ Existem, no entanto, diferenças relevantes entre os trabalhadores sem carteira e por conta própria em algumas características, especialmente gênero, idade e atividade econômica. Em particular, o grupo de trabalhadores por conta própria tem em média uma parcela maior de homens e indivíduos de maior idade, com uma distribuição dessas características semelhantes à dos empregadores. Eles também se concentram na agropecuária, construção e comércio.

¹⁷ Vários estudos no Brasil também documentam esse padrão, especialmente no que diz respeito aos trabalhadores sem carteira. Ulyssea (2005) apresenta uma revisão dos principais resultados da literatura brasileira.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA INFORMALIDADE: PRINCIPAIS MEDIDAS A FAVOR DA FORMALIZAÇÃO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS NO BRASIL

[...] não basta ter existência para que a medida de comparação seja válida. É preciso que, além disso, ela seja pertinente à finalidade que justifica sua utilização. Isso só pode ser descoberto se for desvendada a finalidade da norma de tributação. É que a medida de comparação não surge antes (logicamente) da finalidade. Ela surge depois. (ÁVILA, 2015, p. 198).

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, independente da forma utilizada para mensuração, o tamanho do setor informal, embora venha diminuindo, ainda é significativo no Brasil. Por essa razão, entender como estimular empresas, empresários individuais e trabalhadores informais a se formalizarem é uma questão central nos países em desenvolvimento.

Políticas públicas voltadas para incentivar a formalização reúnem três tipos de iniciativas. O primeiro grupo envolve o aumento da fiscalização, de forma a dificultar a operação de empresas informais e impor multas àqueles que forem descobertos. O segundo grupo de medidas busca reduzir os custos de entrada na formalidade por meio da simplificação de procedimentos burocráticos para registrar uma empresa ou da centralização em um só local da informação e processos para obter um registro. O terceiro tipo de iniciativa para reduzir a informalidade são medidas que visam a diminuir os custos de uma empresa operar no setor formal. Os custos de operação no setor formal incluem principalmente tributos, mas também abrangem outros requisitos administrativos. Nesse sentido, uma das iniciativas mais importantes implementadas no Brasil nos últimos vinte anos foi a criação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples). Não há atualmente como falar sobre informalidade sem analisar o Simples como principal política pública que atuou diretamente no setor.

Conforme será demonstrado neste capítulo, o Simples é um sistema diferenciado de pagamento de impostos que reduz e simplifica o pagamento de impostos devidos por micro e pequenas empresas. O sistema foi criado em 1996, abrangendo seis impostos federais, e depois foi ampliado em 2006 para incluir impostos estaduais e municipais. Além de simplificar a burocracia envolvida no pagamento dos impostos, o programa reduziu a carga tributária paga pelas micro e pequenas empresas.

Esse capítulo apresenta os fundamentos jurídicos e sociais para a instituição do Simples.

3.1 O tratamento tributário diferenciado à micro e pequena empresa na Constituição Federal de 1988

A nossa Constituição não é um texto principiológico, ao contrário, trata-se de uma Constituição marcadamente regulatória. Seu texto é insistente em responder, de antemão, às seguintes indagações: Quem? O quê? Como? Quando? Em que medida? O sistema constitucional e conseqüentemente as normas tributárias ali definidas são destinadas a responder a estas perguntas, como uma forma de proporcionar segurança jurídica ao ordenamento jurídico como um todo (ÁVILA, 2014, p. 212). Por isso, qualquer estudo sobre temas tributários deve sempre partir do plano constitucional, para só então descer ao plano infraconstitucional, sob pena de inversão da lógica de garantias e limitações impostas pela Constituição.

Analisando o Direito como instrumento de transformação econômica, Bastos (2003, p. 110) destaca que, do *caput* do artigo 170 da Constituição de 1988, depreendem-se os quatro fundamentos da ordem econômica brasileira: valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna e justiça social, revelando a clara filiação ao modo capitalista de produção, ou economia de mercado, temperada, entretanto, por um intrincado compromisso entre o Estado liberal e o Estado intervencionista.

Silva (2011, p. 766) explica que, embora capitalista, a ordem econômica brasileira, ao dar prioridade aos valores do trabalho humano acima de todos os demais valores da economia de mercado, permite, senão impõe, a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho “que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil”.

Essa intervenção estatal na economia se dá diretamente, por meio do desenvolvimento de atividades econômicas pelo próprio Estado, seja em regime de competição com empresas privadas, intervenção por participação, seja em regime de monopólio, intervenção por absorção; ou indiretamente, por meio da regulação da atividade econômica desenvolvida pelo setor privado, intervenção por indução, ou pela cobrança de tributos, concessão de subsídios, subvenções, benefícios fiscais e creditícios, intervenção por direção (GRAU, 1997, p. 156).

O poder de tributar é, portanto, modalidade de intervenção no domínio econômico, seja quando exercido com finalidades meramente arrecadatórias, seja quando exercido com

finalidades extrafiscais. O Direito Tributário não tem como finalidade única a arrecadação de receitas para custear os gastos estatais. Embora esta seja a sua finalidade principal, a verdade é que ela coexiste com outras funções, como a finalidade de distribuição de riqueza e de intervenção na ordem econômica e social.

Portanto, cabe inicialmente ressaltar que, com o objetivo de valorização do desenvolvimento econômico, uma das opções realizadas pelo constituinte de 1988 foi o tratamento jurídico diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, como se infere dos arts. 170 e 179.¹⁸ Ressalta-se novamente que o art. 170 do texto constitucional prevê um dever-ser que se impõe ao Estado: a construção de uma ordem baseada em dois pilares, livre iniciativa e valorização do trabalho como uma finalidade à existência digna, segundo os ditames da justiça social e observando uma série de parâmetros ali explicitados. Não é, pois, qualquer intervenção que se admite.

O fundamento constitucional para o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas encontra-se, portanto, nos objetivos buscados pela ordem econômica nacional. Para Ávila (2012, p. 141), a distinção promovida constitucionalmente possui como objetivo implementar a justiça tributária por meio da consideração da capacidade contributiva presumidamente menor quando se trata de microempresas e empresas de pequeno porte.

Assim, ao analisar políticas públicas de cunho tributário, torna-se necessário analisar paralelamente o seu objetivo e a eficácia da utilização instrumental da norma. Nas palavras de Murphy e Nagel (2005, p. 3):

[...] em uma economia capitalista, os impostos não são um simples método de pagamento pelos serviços públicos e governamentais: são também o instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva (MURPHY E NAGEL, p. 3).

Analisando os tributos como meio para o intervencionismo econômico, Heleno Torres (2014) destaca que o resultado fático de “extrafiscalidade” do Direito Tributário é a decorrência da interconstitucionalidade com a Constituição Econômica, “cujo intervencionismo dirige-se ao cumprimento das competências constitucionais, com o objetivo

¹⁸ 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.

[...]

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. (BRASIL, 1988).

de efetivar direitos fundamentais, promover o desenvolvimento ou proteger o mercado interno”. Complementa ao afirmar que:

Nessas funções de dirigismo ou intervencionismo, o Estado tem ao seu dispor a atividade financeira para condicionar, modificar, fomentar ou desestimular as ações dos particulares. O intervencionismo jamais pode pretender dominar ou extinguir o mercado, mas acomodá-lo aos valores constitucionais, dentro dos seus limites e bases normativas

[...]

No constitucionalismo do Estado Democrático de Direito, o sistema tributário coopera intensamente para a realização dos fins de valores constitucionais do Estado, mediante obrigações principais ou acessórias, na construção do Estado Social na sua totalidade, inclusive como meio de intervencionismo estatal. (TORRES, 2014)

Verifica-se, desta forma, que não é necessário se afastar da Constituição para apreender as características da justiça tributária, porquanto os valores e direitos nela albergados são claros ao apontar a direção que a atuação estatal deve adotar. Nesse sentido, valiosas são as considerações da professora Misabel Derzi (2014, pp. 47-48):

A Constituição da República adotou o regime capitalista, consagrou o direito de propriedade como direito fundamental e a livre iniciativa. Ao mesmo tempo, converteu o Brasil em um Estado Democrático de Direito, estabeleceu o dever de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de obrigar à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais. Em seu art. 7º, enumerou os direitos sociais como direitos fundamentais e disciplinou as regras de custeio da Seguridade Social, nome que designa não apenas a previdência social, mas ainda as ações no campo da saúde e da assistência social. Prometeu saúde universal e gratuita para todos e assistência social a todos os necessitados para que a nenhum cidadão fosse negada a dignidade humana. Disciplinou as contribuições como tributos instrumentais da construção da Seguridade Social (art. 195), estabeleceu a progressividade, a universalidade e a generalidade como princípios cogentes do imposto sobre a renda (art. 153), além de ter consagrado a regra da imposição segundo a capacidade econômica do contribuinte (art. 145). Nesse contexto jurídico constitucional, somente no plano filosófico ou teórico-especulativo, caberia discutir a conveniência ou não de se adotar a justiça tributária distributiva.

Novamente tomando por base as palavras de Heleno Torres (2014), é possível adiantar que a “neutralidade tributária é uma quimera. A atividade financeira do Estado nunca foi neutra, nem aqui nem alhures”. Todo e qualquer gasto público relevante ou ato de criação ou aumento de tributo é intervenção direta e indireta sobre a macro e a microeconomia de uma nação, a modificar o volume da renda total disponível ou a distribuição de rendas. A simples instituição ou cobrança de qualquer tributo, por si só, já projeta consequências na ordem econômica (TORRES, 2014).

Assim, a ideia de justiça tributária não pode ser considerada isoladamente, mas no bojo de uma ideia mais ampla de justiça social, uma vez que a justiça da política de gastos vem conectada à ideia de justiça tributária. (BATISTA, 2015, p. 482)

Neste sentido, e para concluir, transcreve-se novamente algumas considerações da professora Misabel Derzi (2009, p. 6):

Nas democracias que convivem com o sistema econômico capitalista, o qual se alimenta da cumulação e da concentração, ainda que ocorram as vitórias retificadoras dos direitos sociais, a igualdade, pelo menos no campo econômico, não atinge a magnitude uniformizadora do “poder fechado”. Então reconhecer, pelo menos, as diferenças econômicas entre grupos, indivíduos e regiões nos países capitalistas é passo absolutamente imperativo e grau progressivo de evolução e de inclusão. Tal reconhecimento há de ter especiais reflexos no Direito Tributário.

Portanto, em razão da imediata correspondência entre a economia informal e a política pública em torno do Simples Nacional, é relevante ressaltar o princípio econômico contido no inciso IX do artigo 170 da Constituição, que impõe seja dado tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Esse princípio é reforçado pelo artigo 179 do texto Constitucional que prescreve que 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.

Para Sotto (2007, p. 46), essa previsão constitucional “implica, necessariamente, o exercício do poder de tributar com função extrafiscal, visando, mais do que carrear recursos aos cofres públicos, fomentar a atividade”.

Com fundamento constitucional, e partindo-se do pressuposto de que a elevada carga tributária e complexidade do sistema tributário encontravam-se como as principais causas para a elevada taxa de informalidade, foi publicada a Lei Federal nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996,¹⁹ que instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Simples Federal. Referido Sistema consistia no pagamento unificado do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o Programa de Inclusão Social (PIS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e contribuições para a Seguridade Social a cargo da pessoa jurídica. Cabe ressaltar que, antes do Simples, houve outras políticas públicas visando o tratamento

¹⁹ Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências.

favorecido às micro e pequenas empresas. Contudo, o Simples se trata da medida mais completa e atual neste intento.

Desde a introdução do Simples, em 1996, o governo brasileiro tem desenhado políticas que visam reduzir os encargos burocráticos e tributários que incidem sobre as micro e pequenas empresas. O objetivo geral de tais políticas é incentivar a criação de novas empresas formais, formalizar os empreendimentos informais já existentes e incentivar a criação de empregos formais.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, introduziu, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, novos dispositivos que tratam especificamente do tratamento tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte.²⁰

Na letra “d” acrescentada ao inciso III do artigo 146 o constituinte derivado atribuiu ao legislador, por meio de lei complementar, a tarefa de editar normas gerais de direito tributário, pertinente à definição do tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do ICMS, das contribuições de competência da União Federal, previstas no artigo 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Em dezembro de 2006, entrou em vigor a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui, conforme o seu art. 12, o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).²¹ A Lei Complementar veio dar amparo aos dispositivos constitucionais já mencionados (art. 146, III, “d”, art. 170 e art. 179 da CRFB/88).

²⁰ Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

²¹ Lei Complementar Federal nº 123, de 2016:

Art. 12. Fica instituído o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições:

Com o Simples Nacional, o valor devido mensalmente pela microempresa e empresa de pequeno porte será calculado mediante a aplicação de alíquotas que variam de 4% até 22,9% sobre a receita bruta da empresa, conforme o ramo de atividade – comércio, indústria e serviço –, definidos nas Tabelas anexas à Lei Complementar Federal nº 123, de 2006.

Conforme consta na Exposição de Motivos apresentada ao projeto de lei complementar,²² a entrada em vigor do Simples Federal que simplificou e desburocratizou a forma das empresas pagarem seus tributos, veio para atender as micro e pequenas empresas, que na década de 1990 correspondiam somente no Estado de São Paulo, a noventa e sete por cento do total de estabelecimentos empresariais. Levando em consideração os passos dados a partir do Simples Federal, a Exposição de Motivos passa a justificar a proposta do Simples Nacional nos seguintes termos:

Como podemos observar, em um país cujo número de tributos a serem recolhidos pelas empresas, encontra-se acima de meia centena, exigindo das empresas, setores especializados, para o controle e pagamento de tributos. A implantação do SIMPLES foi uma importante medida para as empresas de pequeno porte, ou seja, aquela que no ano-calendário tenha a receita bruta superior a R\$ 120 mil e inferior a R\$ 1 milhão e 200 mil, e para as microempresas, ou seja, com renda bruta igual ou inferior a R\$ 120 mil no ano-calendário.

O sucesso do SIMPLES Federal, estimulou sua criação em vinte e um Estados da Federação, onde foram criados sistemas simplificados para tributos estaduais no âmbito de suas competências. Entretanto, os limites de enquadramento das empresas e as alíquotas de recolhimento são muito diferenciados entre os Estados da Federação.

[...]

Segundo dados do BNDES, 98% do total de empresas do país são constituídas de micro e pequenas empresas e representam 93% dos estabelecimentos empregadores, que correspondem a cerca de 60% dos empregos gerados no país, participando com 43% da renda total dos setores industrial, comercial e de serviços.

Com estes dados, podemos perceber a importância das pequenas e microempresas no desenvolvimento de nossa economia e principalmente como fator de geração de emprego e distribuição de renda. Nessa linha foi feita uma pesquisa em 37 países, em 2002, coordenada pela GEM – *Global Entrepreneurship Monitor*, projeto criado pela *London Business School* da Inglaterra e pela *Babson School* nos Estados Unidos,

I - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ;

II - Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;

IV - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

V - Contribuição para o PIS/Pasep, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

VI - Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso da microempresa e da empresa de pequeno porte que se dedique às atividades de prestação de serviços referidas no § 5º-C do art. 18 desta Lei Complementar;

VII - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS;

VIII - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

²² Disponível no site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AC0B702D340CD9FF06F7AB3631739D69.proposicoesWebExterno1?codteor=193056&filename=PLP+123/2004> acesso em 22 jun 2018.

coordenado no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Paraná e Sebrae, em que o Brasil se destaca em sétimo lugar no ranking dos países com maior nível geral de empreendedorismo. A taxa brasileira da atividade empreendedora total, ou seja, a que indica a proporção de empreendedores na população de 18 a 64 anos de idade, foi de 13,5%, estimando-se em 14,4 milhões o número de empreendedores no país, dos quais 42% são mulheres.

Em virtude desse problema e de outros, o PSDB encaminhou emenda à Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003 – Reforma Tributária, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, propondo a implantação do SUPERSIMPLES, que compreende um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados e Municípios; regime único para o contribuinte e condições de enquadramento das empresas diferenciadas por Estado; unificação e centralização e repartição das parcelas pertencentes aos respectivos entes, bem como, a arrecadação e fiscalização compartilhada entre as unidades federadas.

A burocracia atual é um desestímulo à qualquer tipo de empreendimento no Brasil. Os custos elevados devido, principalmente, ao fato de que ao formalizar-se e inscrever-se nos cadastros oficiais, as empresas passam por 12 órgãos, que exigem a apresentação de mais de 90 documentos repetidos, portanto, a solução é criar um cadastro único.

A proposta prevê ainda a implantação de um cadastro único nacional, e, deverá unificar os tributos e contribuições Federais, Estaduais e Municipais em uma só Guia de Recolhimento o que, certamente, será um poderoso instrumento para retirar da informalidade mais de 40 milhões de brasileiros, que relutam em pertencer ao mercado formal devido às dificuldades burocráticas da formalização e dos elevados tributos e contribuições cobrados pelo Estado. (Grifos Nossos)

Portanto, verifica-se claramente que um dos principais objetivos do Simples Nacional é a redução da informalidade, partindo-se do pressuposto que a sua causa é o excesso de burocracia e elevados tributos. Importante frisar que este é o principal motivo que pode ser extraído da justificção do projeto de lei, mas, como se sabe, o Simples Nacional também visa a contribuir para o desenvolvimento e a competitividade das MPEs, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social e fortalecimento da economia.

Dando continuidade à legislação acerca das micro e pequenas empresas, em 2009, o governo federal introduziu uma nova política direcionada exclusivamente aos microempreendedores com até um empregado (daqui em diante denominados MEI). A política, de cobertura nacional, reduziu de forma substancial os custos de formalização para esse grupo de empreendedores.

A Lei Complementar Federal nº 128, de 19 de dezembro de 2008, conhecida como a Lei do Empreendedor Individual, alterou a Lei Complementar nº 123, de 2006, para instituir a figura do MEI, diferenciando-os dos demais empreendedores e criando incentivos específicos para a formalização de seus negócios e contribuição previdenciária.²³ A lei entrou em vigor

²³ Interessante se mostra a leitura do documento EM nº 13/MF/MDIC/MPS, de 7 de abril de 2011, subscrito por Guido Mantega (então Ministro da Fazenda), Fernando Damata Pimentel (à época Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil) e Garibaldi Alves Filho (na ocasião Ministro da Previdência Social) e disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Exm/EMI-13-MF-MDIC-MPS-Mpv529.htm).

em julho de 2009, e o início efetivo para todas as unidades federativas ocorreu de forma progressiva entre julho de 2009 e fevereiro de 2010. Para ser enquadrado na lei, o empreendedor deve ter uma receita bruta anual de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais),²⁴ e possuir no máximo um empregado que receba até um salário mínimo.

Além do procedimento de formalização simplificado, ao MEI são assegurados diversos benefícios, concebidos com o objetivo de atrair aqueles que se encontravam na informalidade. Com a Lei Complementar nº 128, de 2008, os MEI passam a ter acesso sem custos monetários ou burocráticos ao CNPJ e passam a estar automaticamente enquadrados no Simples Nacional e isentos dos tributos federais (IRPJ, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Quanto à contribuição previdenciária própria, o MEI passa a contribuir com uma alíquota fixa de apenas 5% sobre o salário mínimo. Dessa forma, a política do MEI reduziu significativamente os custos tanto de tornar o negócio formal (obtenção de CNPJ), quanto os custos de contribuir para a previdência.

As mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 128, de 2008, influenciam diretamente as decisões de formalização daqueles que são empreendedores de pequeno porte. O Portal do Empreendedor registra uma média de 80 mil formalizações mensais (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, p. 52). Não obstante, é provável que as mudanças introduzidas por essa política também tenham alterado a escolha ocupacional dos indivíduos de forma mais ampla (entre ser um microempreendedor ou um trabalhador com carteira, por exemplo), uma vez que os custos e benefícios esperados entre as diferentes opções foram alterados com a nova política. Além disso, é possível também que a lei tenha induzido alguns empreendedores com mais de um empregado a reduzirem sua escala para se enquadrarem. Contudo, estas são apenas pressuposições que não se pretende aprofundar na presente pesquisa.

O fato é que as microempresas e as pequenas empresas (MPEs) possuem uma importância significativa para a economia na maioria dos países ocidentais. Segundo a OCDE (2009), em seus países membros, as MPEs representam 94% das empresas industriais e mais de 95% das empresas de serviços.

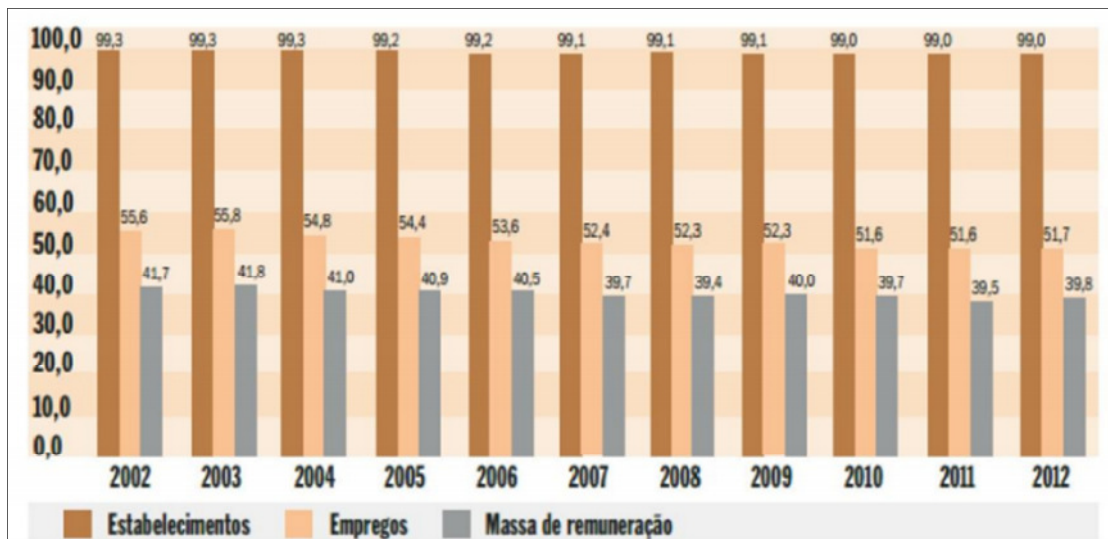
Excertos: [...] 2. A Lei Complementar no 128, de 19 de dezembro de 2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como “informal” possa se tornar microempreendedor individual e, assim, passar a atuar como microempresário participante da chamada “economia formal”. [...] Finalmente, a proposta se mostra urgente na medida em que se busca o aumento do número de empreendedores individuais na economia formal; para isso, a imediata vigência da nova regra incentiva o avanço do programa sem se abdicar da proteção previdenciária central ao microempreendedor. [...]

²⁴ Originalmente o limite de receita bruta anual era de R\$36 mil reais, que foi alterado para R\$60 mil por meio da Medida Provisória nº 529 em novembro de 2011 e, posteriormente, para R\$ 81 mil conforme a última alteração que ocorreu por meio da Lei Complementar nº 155, de 2016.

3.2 Fundamentos de políticas de apoio a empresas de pequeno e médio porte

Conforme ressaltado, as MPE são apontadas de maneira recorrente como partes fundamentais do cenário empresarial brasileiro. Segundo Dutra *et al* (2014), as MPE contribuem em pelo menos três maneiras para a economia. A primeira delas, na participação na geração de novos empregos, com conseqüente redução da pobreza. Quanto a este ponto, dados levantados em pesquisas realizadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2014) comprovam que as MPE representam 52% do saldo de empregos formais, 70% das novas vagas geradas por mês e 40% da massa salarial do país, conforme o gráfico abaixo. Além disso, as MPE representam 99%²⁵ das empresas brasileiras e contribuem para a formação de 25% do PIB. Nesse contexto, a prosperidade e o sucesso das políticas públicas voltadas a esse setor da economia são fundamentais para o crescimento econômico do País.

Gráfico 5 – Participação relativa das MPES no total de estabelecimentos, empregos e massa de remuneração paga aos empregados formais nas empresas privadas não agrícolas. Brasil 2002-2012 (em %)



Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa (2013)

A segunda maneira de contribuição das MPE, segundo a literatura econômica é ser fonte de atividade inovadora, ao colaborar para o desenvolvimento do talento empreendedor e da competitividade industrial.

²⁵ Esse dado sofre alguma variação dependendo da fonte de pesquisa, contudo sempre apresenta um significativo percentual superior a 95%.

Por fim, a terceira forma é na geração de maior flexibilidade à estrutura industrial, permitindo maior dinamismo econômico e ajustes mais rápidos aos choques econômicos.

Karkache (2009, p. 33-34), por exemplo, afirma:

Segundo dados estatísticos públicos e privados, 97% (noventa e sete por cento) das empresas registradas em nosso país são micro ou pequenas empresas. Elas geram 57% dos empregos formais e respondem por 26% da massa salarial total do Brasil. Sua influência e importância transcendem ao campo da economia: propiciam alternativa atenuante ao desemprego (e problemas deles decorrentes); democratizam o capital e o domínio da tecnologia; auxiliam na descentralização da economia, propiciando novas oportunidades de desenvolvimento às regiões menos favorecidas; constituem instrumento de afirmação de soberania econômica, com influências nas relações internacionais e frente ao processo de globalização da economia.

A título de ilustração, a importância das MPEs também é ressaltada por várias instituições internacionais. A OIT (2006) reconhece que os micro e pequenos empreendimentos são uma fonte cada vez mais importante de criação de empregos em diversos países. A *Small Business Administration* (SBA, 2010) afirma que as pequenas empresas contribuem de forma significativa para o desenvolvimento econômico por intermédio da criação de empregos e das inovações, e reconhece que os pequenos negócios são fundamentais para a recuperação econômica e para o fortalecimento da economia. A OCDE (2009), por sua vez, sustenta que especialmente as novas e pequenas firmas desempenham um papel relevante na criação de empregos.

Segundo a literatura econômica (PAES, 2014), as principais razões para se adotar medidas tributárias mais favoráveis às pequenas empresas devem ser basicamente duas: (I) correção de falhas de mercado e (II) redução ou eliminação das desvantagens inerentes a ser pequeno, como, por exemplo, a regressividade dos custos de cumprimento da obrigação tributária.

Quanto a correção de falhas de mercado, o argumento principal é que as MPEs geram externalidades positivas, principalmente em relação à inovação²⁶ e ao melhoramento dos produtos que estimulam o crescimento da economia. A falha de mercado ocorre porque os investidores, ao decidirem se abrem ou financiam uma pequena empresa, não levam em consideração nas suas decisões os efeitos positivos gerados para a economia como um todo. Assim, a quantidade de investimentos em pequenas empresas seria mais baixa do que o desejável em termos sociais.

²⁶ Por outro lado, a crítica quanto a esse ponto também é contundente, Crawford e Freedman (2010) esclarecem que não são todas as pequenas empresas que são inovadoras. Ao contrário, a maioria se relaciona a atividades cotidianas e não tem caráter inovativo. Ademais, Mirrlees et al. (2010) ressaltam que não há comprovação empírica de que as pequenas empresas são mais inovadoras do que as grandes. Seria mais eficiente conceder benefícios para as empresas envolvidas com a criação de outros produtos e serviços, independentemente do tamanho.

Fácil é, portanto, fundamentar a necessidade de tal tratamento diferenciado, seja pela reiterada afirmação da importância estratégica de tais empresas no domínio econômico, seja por sua diminuta capacidade econômica.

Há também as desvantagens inerentes por ser pequeno. As pequenas empresas enfrentam custos desproporcionalmente mais altos em razão do seu tamanho.

Uma primeira dificuldade em relação às pequenas empresas é o custo de cumprimento da obrigação tributária. Os custos de cumprimento tendem a ser relativamente mais altos para as MPEs do que para grandes contribuintes, e o tamanho dessa desvantagem é maior quanto mais complexa é a legislação. Segundo Paes (2014), a partir de dados divulgados pela Comissão Europeia em 2004, o custo de cumprimento das obrigações tributárias do Imposto Sobre Valor Adicionado (IVA) e do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) foi de 2,6% do faturamento de uma pequena empresa. Já para uma grande empresa, esse custo não passaria de 0,02%. Na mesma linha, pesquisa realizada na África do Sul estima os custos de cumprimento em 0,1% do faturamento para uma grande empresa e em 4,6% para uma pequena empresa.

Essa regressividade presente no cumprimento da obrigação tributária pode justificar um tratamento tributário mais favorecido para as pequenas empresas.

A questão que se coloca é se esse tratamento envolveria redução de carga tributária ou apenas simplificações nos controles administrativos e tributários. Parte da literatura sobre o assunto se inclina para esta última hipótese. São duas as razões principais.

A primeira é que a solução envolve necessariamente redução de custos administrativos. Assim, controles mais simples, menos declarações ou redução da frequência de entrega de informações podem reduzir os custos para as pequenas empresas. A criação de alíquotas diferenciadas ou presunções para as MPEs provavelmente na busca de corrigir uma ineficiência, criando outra.

A segunda razão é que uma redução de carga tributária aumentaria a complexidade do sistema tributário, bem como criaria oportunidade de evasão fiscal. Por outro lado, a mera simplificação das obrigações tributárias pode agir em sentido inverso, facilitando a formalização de empresas, reduzindo a evasão e encorajando o cumprimento voluntário.

Há outras opções políticas a serem empregadas nessas situações do que redução de carga tributária das pequenas empresas. Um exemplo citado por Mirrlees *et al.* (2010) é o de concessão de garantias pelo governo para as MPEs ou mesmo a concessão de créditos públicos direcionados a esse segmento. Outra solução dentro do próprio sistema tributário

seria a concessão de créditos fiscais especiais para investimento direcionados às pequenas empresas.

3.3 Políticas tributárias e a utilização instrumental dos tributos

Desde o implemento do Estado Fiscal, o tributo se tornou a principal fonte de arrecadação de receitas para o Estado, sendo esta a sua função precípua, vinculada à própria existência do Estado.²⁷ Ao lado do aspecto meramente arrecadatório, como já demonstrado, foram sendo reconhecidas novas funções fiscais, à medida que se verificou que a própria tributação por si só, gera efeitos sobre a economia.

No contexto da Constituição de 1988, a concepção de tributo avançou no sentido de este ser um instrumento do Estado, que não pode permanecer indiferente à realização dos objetivos colocados aos poderes públicos. Dessa forma, os fins sociais, econômicos ou políticos são também objetivos que devem ser buscados pela tributação, ainda que esta atue de forma complementar e não principal para sua realização. Assim, fala-se em uma “política tributária conjuntural”, que seria a capacidade de o Direito Tributário de se adaptar às políticas conjunturais econômicas, transformando-se, desse modo, em um dos mais importantes instrumentos de intervenção do Estado na economia (TORRES, 1986, p. 636-637). Atualmente não há dúvida de que a intervenção do Estado na ordem econômica e social, mesmo por meio da tributação, é permitida e estimulada pelo texto constitucional.

As normas tributárias indutoras referem-se ao campo da recomendação. Elas atuam com estímulos ou desestímulos na tentativa de interferir no comportamento dos contribuintes, acenando com uma vantagem econômica em favor da pessoa sujeita à imposição (CORREA, 1964, p. 48-49). A ideia é a de utilizar-se do instrumental financeiro para provocação deliberada de certos resultados econômicos e políticos, de acordo com as finalidades buscadas naquele momento.

Por muito tempo o estudo da extrafiscalidade foi considerado como irrelevante ou, pelo menos, como um tema secundário, pela doutrina clássica do Direito Tributário brasileiro. Esta doutrina defendia um estudo mais voltado para a norma, e não para questões atinentes a suas finalidades e efeitos, acepções fundamentais quando nos referimos às normas tributárias extrafiscais.

²⁷ Nesse sentido, Schoueri (2013, p. 19) destaca que a simples existência de um Estado já implica a busca de recursos financeiros para sua manutenção. As mais primitivas formas de organização social já apresentavam alguma espécie de cobrança para os gastos coletivos.

Essa ideia, no entanto, vem pouco a pouco sendo criticada pela doutrina, que apresenta objeções ao entendimento de que a Ciência do Direito não deveria se preocupar com elementos extrajurídicos e de que não caberiam considerações sobre a aplicação efetiva do direito à realidade social, já que estas pertenceriam à Sociologia do Direito, e não à Ciência do Direito em sentido estrito.²⁸ Nessa linha, Marins e Teodorovicz criticam este estudo “puro” característico da Ciência do Direito Tributário, afastando-se de critérios extrafiscais, como a política, a economia, o Direito Social e a filosofia, “caminhando para o reducionismo epistemológico”. Para os autores, é esta postura que explica o limitado avanço da doutrina jurídica sobre o tema da extrafiscalidade, ainda que o fenômeno seja tão amplo quanto a fiscalidade. O problema, como destacado por eles, é que “trabalhar com a noção de extrafiscalidade, detidamente, significaria o risco de avançar sobre aspectos que não seriam interessantes para a doutrina positivista-fiscalista” (MARINS e TEODOROVICZ, 2011, p. 170-199).

Passa-se, então, a defender o fato de que a análise da finalidade e da eficácia das normas tributárias faz parte do próprio objeto da Ciência do Direito, porque sem ela não se sabe quais são os bens jurídicos protegidos ou restringidos na aplicação das normas tributárias, nem quais as normas constitucionais que devem ser buscadas para a resolução dos problemas. Sobre o tema, Ávila resume bem quais são as consequências da dispensa do controle dos efeitos: “uma parte importantíssima do Direito fica esquecida” (ÁVILA, 2012, p. 140). Em estudo específico sobre a Ciência do Direito Tributário, o autor destaca que a interpretação do Direito demanda além de textos, o exame de outros elementos, como fatos, atos, costumes, finalidades e efeitos. Este tipo de interpretação – necessária quando se está diante de normas que pressupõem a indução do comportamento de determinados contribuintes como meio para atingir finalidades públicas – depende da análise de elementos extratextuais, envolvendo, por exemplo, conjecturas a respeito da relação entre as normas e as intenções, os efeitos, os fins e os bens jurídicos a que elas fazem referência (ÁVILA, 2013, p. 181-204). Portanto, deve-se atentar para o fato de que não se pode deixar de fora da Ciência do Direito Tributário o estudo de finalidades e efeitos das normas tributárias. Não compreendê-las e não reconhecê-las leva a um resultado perigoso de não controlá-las.

Portanto, é importante a identificação da norma tributária indutora por meio de sua finalidade, para assim garantir o seu devido controle, tanto no plano da validade como no plano da eficácia.

²⁸ Nessa linha a crítica de FOLLONI (2013, p. 72 et. seq.), que explicita a necessidade de se repensar a Ciência do Direito.

A norma tributária (fiscal ou extrafiscal) sempre terá efeito arrecadatório, porque o conceito de tributo é exatamente de prestação pecuniária compulsória, que leva à arrecadação. Além disso, superada a questão da neutralidade da tributação, que é um mito,²⁹ também será evidente que o tributo sempre gerará algum efeito extrafiscal nos contribuintes e cidadãos em geral, a partir do momento em que ele passa a ser um critério de consideração para a tomada de decisões econômicas. Exatamente por isso, conforme já reconhecido na doutrina, não existe uma extrafiscalidade e uma fiscalidade puras, porque os efeitos dos tributos não são identificados em separado, coexistindo na prática funções arrecadatórias e reguladores com intensidade distintas. É preciso, portanto, procurar alguma forma de identificar a extrafiscalidade, por meio da busca por características que indiquem a presença de uma norma tributária que premeditadamente e intencionalmente atua sobre o comportamento dos contribuintes, em detrimento daquelas em que este efeito, ainda que existente, seja secundário diante do objetivo arrecadatório. Estas normas são exatamente aquelas cuja função precípua não seja arrecadatória, mas sim indutora. As normas tributárias extrafiscais, assim, são aquelas cujo efeito extrafiscal não é acidental, mas proposital. As normas tributárias extrafiscais são aquelas nas quais esta finalidade subjacente à norma tributária não é precipuamente arrecadatória, mas vinculada à promoção de uma finalidade extrafiscal econômica, social ou política.

As normas tributárias extrafiscais demandam algum controle, atinentes ao fato de que o afastamento, mesmo que parcial, do critério geral definido pelo constituinte demanda um controle ainda maior sobre estas normas que, antes de serem extrafiscais, são tributárias e, nesse sentido, afetam os direitos fundamentais dos contribuintes de liberdade e de propriedade. Não há função indutora sem eficácia indutora.

Portanto, nos próximos capítulos, pretende-se iniciar uma análise da eficácia do Simples, como norma tributária indutora de comportamento.

²⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. “Tributação e indução econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade”. In: *Princípios e Limites da Tributação – 2*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 139-164. No mesmo sentido, destaca ATALIBA que não há imposto neutro, uma vez que não é possível engendrar um imposto cuja aplicação não altere ou modifique, de algum modo, a situação econômica geral e a individual dos envolvidos direta ou indiretamente nos fatos impositivos, daí porque do recolhimento de imposto sempre resultam modificações nas posições relativas dos atingidos. (ATALIBA, Geraldo. “IPTU – Progressividade”, *Revista de Direito Tributário*, n. 56, ano 15, São Paulo, abr./jun. 1991, p. 75-83 (75)).

4 DEVE-SE TRIBUTAR DIFERENTEMENTE AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS?

Neste Capítulo, serão examinados os pontos positivos e negativos sobre a adoção de um regime tributário mais favorecido para as MPE. O atual regime é caracterizado por dois principais objetivos: (a) a redução dos custos de cumprimento da obrigação tributária (por exemplo, ao permitir o pagamento unificado de vários tributos); e (b) a redução do ônus tributário. Há consenso acerca dos benefícios em relação ao primeiro objetivo, mas muita controvérsia no que se refere ao segundo, pois parte da literatura mostra-se cética em relação aos argumentos favoráveis à menor incidência tributária sobre as MPE. Apesar disso, é comum encontrarmos, ao redor do mundo, políticas públicas que adotam uma tributação mais favorecida para as empresas menores.

Esta análise utilizará os dados das pesquisas realizadas por Paes e Almeida (2009, p. 5-55), economistas e auditores-fiscais da Receita Federal. Na pesquisa e conclusões dos autores são utilizados argumentos fundamentados, principalmente, na eficiência econômica e na equidade, sendo que a primeira não recomenda a redução do ônus tributário das MPE, mas a segunda permite encontrar algum mérito nessa política.

4.1 Argumentos favoráveis à tributação diferenciada para as MPE

A seguir serão expostos os argumentos teóricos favoráveis a uma tributação diferenciada das micro e pequenas empresas que envolva necessariamente uma redução do ônus tributário.

A argumentação tem base fundamentalmente em dois pilares: (a) a equidade, que permite a diminuição dos custos desproporcionais arcados pelas empresas menores, e (b) os objetivos sociais do Estado, previstos na Constituição Federal, como mitigação da pobreza e distribuição de renda.

4.1.1 Razões de equidade

Desde o momento em que opta por iniciar o empreendimento, uma empresa pequena enfrenta custos operacionais proporcionalmente mais elevados que uma grande. Isto porque boa parte dos custos de início são custos fixos ou pouco relacionados com o tamanho da

empresa, é o caso, por exemplo, das licenças municipais, inscrições em órgãos públicos, solicitação perante as juntas comerciais.

Esses custos iniciais constituem uma efetiva barreira à entrada para as pequenas empresas, que acabam, muitas vezes, optando pela informalidade. Importante retomar o dado apresentado pelo Banco Mundial, na mais recente edição da publicação *Doing Business*, que calcula em 5% da renda nacional bruta *per capita* o custo de abrir um negócio no Brasil, valor superior ao capital inicial de boa parte das microempresas brasileiras. Para muitos países em desenvolvimento, este custo pode ser ainda mais elevado:

Tabela 9 – Custo de abertura de empresas (% da renda nacional bruta *per capita*)

PAÍS	CUSTO (%)	PAÍS	CUSTO (%)
Argentina	10,4	Itália	13,7
Bolívia	54,0	México	17,0
China	0,6	Venezuela	351,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Doing Business* 2018, Banco Mundial

Para os pequenos empreendedores que conseguem ultrapassar o custo inicial, as dificuldades ainda permanecem altas. A superação da barreira inicial não representa uma linha de chegada, mas sim um ponto de partida, uma vez que a burocracia acompanhará a empresa durante o seu ciclo de vida. Para as pequenas empresas, essa situação é um obstáculo, pois, em geral, elas não contam com a assessoria especializada de contadores e advogados. O pequeno empresário, além de cuidar diretamente de seus negócios, deverá conhecer, interpretar e cumprir a complexa legislação tributária federal, estadual e municipal. As obrigações tributárias principais e acessórias consistem em uma série de declarações e pagamentos em datas diferentes, fato que contribui para aumentar os problemas das pequenas empresas.

Quando se comparam os custos de cumprimento de obrigações tributárias e administrativas entre empresas grandes e pequenas, verifica-se que a diferença entre elas é significativa. O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2007) apresenta dados que indicam que o custo de cumprimento da obrigação tributária estimado pela Comissão Europeia para o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica para uma grande empresa está em torno de 0,02% do seu faturamento, enquanto para as pequenas empresas esse custo chega a 2,6%. Na África do Sul, em pesquisa da *Foreign Investment*

Advisory Service (2007), tais custos equivalem a 0,1% do faturamento para as grandes empresas e 4,6% para as pequenas. Esses dados sugerem que o caminho para a informalidade nas MPE torna-se mais natural, caso não se construam políticas para amenizar essa situação.

Há ainda outro custo desproporcional enfrentado pelas MPE, que é a falta de pessoal especializado, especialmente na área tributária, mas também em outras áreas, como finanças, vendas e *marketing*. Com a falta do devido assessoramento, os erros são frequentes e a sobrevivência da empresa fica ameaçada.

A situação das pequenas empresas ainda é agravada pela dificuldade de acesso ao crédito. Segundo pesquisa do Sebrae-DF (2002), as duas principais razões para o fechamento das MPE no Brasil são a falta de capital de giro e problemas financeiros. Na mesma pesquisa, ao se perguntar que tipo de assistência poderia ter evitado o fechamento, a maioria apontou a assistência financeira (36%), caracterizada por empréstimos/financiamentos (19%), capital de giro (12%) e linha de crédito com juros baixos (5%).

As dificuldades de obtenção de crédito decorrem em grande medida das características das pequenas empresas, em que os registros contábeis ou não existem ou são pouco confiáveis, a lucratividade é incerta e a taxa de sobrevivência é baixa. Nem sempre as garantias que podem ser oferecidas são adequadas. Como consequência, os bancos não estão predispostos a conceder empréstimos, muito menos a taxas comparáveis às que são fornecidas às grandes empresas.

De fato, como aponta a pesquisa do Sebrae-SP (2004), 61% das pequenas empresas brasileiras nunca tomaram empréstimo bancário. A maioria recorre a mecanismos alternativos, como pagar os fornecedores a prazo ou usar cheque especial ou pré-datado. Do lado dos bancos, a principal razão para recusar a concessão do empréstimo é a falta de garantias reais, representando 40% dos casos.

Enfrentar uma série de exigências tributárias de vários sujeitos ativos, não contar com conhecimento especializado, além de restrito acesso ao crédito são fatores que tornam muito arriscada a sobrevivência dos pequenos negócios. Conforme a pesquisa citada, três de cada dez empresas encerram suas atividades no primeiro ano de vida, índice que sobe para seis em dez, quando consideramos o horizonte de cinco anos.

A tributação diferenciada pode compensar as maiores dificuldades enfrentadas pelas empresas menores. Acompanhada de simplificação de obrigações acessórias, o alívio fiscal funciona como um equalizador, permitindo que as pequenas empresas recuperem os custos adicionais (relativos) que suportam.

A simplificação da forma como é feita no Simples, concentrando vários tributos em uma forma única de recolhimento e declaração é especialmente atrativa para um país como o Brasil, onde as empresas reportam-se a mais de um sujeito ativo.

4.1.2 Razões de ordem social

Reconhecidamente, as pequenas empresas são responsáveis por parcela significativa do emprego, não só em países em desenvolvimento, mas também nos desenvolvidos. Em um mundo no qual as grandes empresas geram relativamente cada vez menos empregos, as pequenas empresas possuem um papel relevante na absorção de mão-de-obra, conforme dados já apresentados no capítulo anterior.

O peso representado por esse enorme contingente de empreendedores e empregados nas pequenas empresas e as dificuldades que esse setor enfrenta justificam uma atenção especial dos governos com esse grupo de empresas.

Estudo da OCDE (2009, p. 1-6), reforça este argumento e chama a atenção para o caráter pró-cíclico das microempresas, que, em momentos de recessão, absorvem parte dos desempregados que passam a gerir o próprio negócio, ainda que de modo informal. Apesar do estudo fazer referência à redução dos custos com benefícios assistenciais para os desempregados, nos países em desenvolvimento este ponto talvez não seja tão importante, pois tais programas, quando existem, possuem benefícios modestos e abrangem somente a parcela formal dos trabalhadores. Talvez, o ponto mais importante seja a possibilidade de absorção de mão-de-obra que estaria desocupada, com reflexos na redução da pobreza, tornando a recessão um pouco menos dolorosa.

O tratamento tributário diferenciado justifica-se, ainda, pela redução da informalidade, com o consequente aumento de arrecadação. Ao reduzir custos tributários, tanto os diretos quanto os indiretos, estimula-se o aumento das pequenas empresas e do emprego. Esse efeito ocorre de forma mais acentuada quando as contribuições da empresa para a seguridade social são reduzidas via inclusão na forma única e simplificada de tributação.

Do ponto de vista de política social vinculada à política de emprego, o tratamento tributário diferenciado para as MPE permite que tais empresas tenham mais oportunidades de absorver mão-de-obra, ainda que em um ambiente de alta taxa de mortalidade, com efeitos diretos e importantes sobre a equidade, na forma de redução da pobreza e desigualdade. Os trabalhadores das MPE formais passam a ter cobertura previdenciária, abrindo não só a possibilidade de um envelhecimento mais digno, como também a segurança quanto a

eventuais acidentes de trabalho ou perda de emprego. O tratamento favorecido estimula a abertura de novos negócios, incentivando o espírito empreendedor na sociedade, com externalidades positivas tanto para o emprego, quanto para o desenvolvimento econômico do país.

4.2 Argumentos contrários à tributação diferenciada para as MPE

Neste tópico, serão apresentados quais motivos de ordem econômica e social não recomendam um tratamento tributário mais favorecido para as MPE. O que se coloca aqui são argumentos contrários à redução do ônus tributário sobre as pequenas empresas, analisando-se também a questão dos custos de cumprimento da obrigação tributária.

4.2.1 Razões de eficiência

A literatura econômica apresenta algumas razões contrárias ao uso do sistema tributário como forma de incentivar as MPE. Paes e Almeida (2009, p. 11) afirmam que, ainda que os argumentos expendidos no item anterior possam ter algum mérito, não é criando distorção econômica por meio do sistema tributário que se resolverão as dificuldades de abertura de novos negócios. Na visão dos economistas, muito mais plausível seria enfrentar as causas e reduzir os custos de se iniciar um novo empreendimento. Mesmo que se conclua que não há como diminuir o custo para abrir empresas, seria muito mais razoável que o Estado assumisse parte do valor como forma de incentivar a formalização de empresas do que tributar as MPE de forma diferenciada, continuamente.

O mesmo argumento se aplica para as dificuldades de acesso ao crédito. É preferível atacar o problema diretamente, concedendo empréstimos subsidiados, como muitas grandes empresas já recebem atualmente no Brasil, ou fornecendo garantias para que as pequenas empresas possam se beneficiar de empréstimos em bancos comerciais.

Quanto à questão de pessoal especializado, Paes e Almeida (2009, p. 12) entendem que o governo pode apoiar as MPE com treinamento ou consultoria especializada, como o Sebrae já faz atualmente. Certamente, seria importante que houvesse a expansão desse tipo de serviço, o que contribuiria para a profissionalização das empresas e a redução da mortalidade nos primeiros anos de vida.

Ainda na visão de Paes e Almeida:

O que é muitas vezes esquecido é que para alguns pagarem menos imposto, certamente outros pagarão relativamente mais. Assim, qualquer tipo de redução de tributos para as MPE implica que o restante da sociedade deverá arcar com mais, ao menos em termos relativos. É perfeitamente possível que o maior custo tributário recaia sobre grandes empresas, extremamente produtivas, e que são acompanhadas de perto pela Administração Tributária. Se isto ocorre em favor de pequenas empresas de baixa produtividade, o resultado é mais ineficiência na economia e toda ineficiência acarreta custos sociais mais elevados (PAES E ALMEIDA, 2009, p. 12).

Desta forma, para os autores os mecanismos para favorecer a formalização devem evitar qualquer redução da carga tributária, ou, ao menos, a redução de forma permanente. Ao reduzir substancialmente o custo de abertura de uma empresa formal, ao permitir que as pequenas empresas tenham acesso ao crédito a uma taxa razoável e ao fornecer treinamento e consultoria, o governo está reforçando a produtividade das firmas formais, o que, na prática, aumenta o custo de ser informal. Como argumenta o Banco Mundial (2007), muitas empresas optam por permanecer na informalidade simplesmente porque, ao fazerem uma análise de custo e benefício, verificam que os benefícios (crédito, proteção jurídica) da formalidade são inferiores ao custo (tributação, regulação). Ao reforçar o lado positivo da formalização, o governo estimula os informais a saírem da informalidade.

Mesmo que se considere razoável a redução da tributação das MPE, a implementação dessa política também é controversa. Por exemplo, caso se opte por uma redução no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, somente seriam beneficiadas as empresas que tiverem lucro. As que já estavam em dificuldade, enfrentando prejuízos, nada teriam a ganhar, ou seja, tal política seria pouco efetiva na redução da mortalidade das empresas.

Outra questão a ser considerada é qual seria o ponto de corte que dividiria os contribuintes em pequenos e grandes. A divisão dos contribuintes em grupos representa outra desvantagem, uma vez que aumenta a complexidade do sistema tributário, com efeitos negativos sobre a eficiência econômica. A divisão dos contribuintes também estimula o chamado “nanismo tributário”, ou seja, as pequenas empresas podem sentir-se desestimuladas a ultrapassar o limite entre ser considerada uma “pequena empresa” com tratamento tributário mais favorecido.

O estabelecimento de um limite de corte gera tratamento diferenciado entre empresas de situação muito semelhante e favorece o surgimento de uma série de ações de elisão/evasão fiscal. São conhecidos os casos em que empresas se dividem em outras menores, de forma que todas elas permaneçam sob o abrigo do tratamento diferenciado, os casos em que grandes empresas tentam “passar” por pequenas, contando com a probabilidade de não sofrer fiscalização, que normalmente não prioriza as MPE; e os casos de subdeclaração para a permanência como “pequena empresa”.

Estes argumentos mostram que, quando se analisa a questão sob a ótica da eficiência, há contrapontos que devem ser considerados ao conceder um tratamento mais favorecido para as pequenas empresas.

4.2.2 Razões da equidade

A redução da tributação sobre as MPE, ainda na visão de Paes e Almeida (2009, p. 13) pode implicar redistribuição dos custos tributários para outros segmentos sociais. Uma situação importante com reflexos sobre a equidade ocorre quando a tributação favorecida para as MPE envolve as contribuições previdenciárias. Isto porque ao cobrar alíquotas mais baixas dos empregados e empregadores das pequenas empresas, os governos terminam por gerar problemas de financiamento previdenciário, que poderão ser cobertos por tributos sobre o consumo ou pelo Tesouro, ou, ainda, aumentando a contribuição previdenciária daqueles que não trabalham em empresas pequenas. Novamente, a equidade na economia sai prejudicada, pois trabalhadores com a mesma faixa de renda teriam assegurado o mesmo benefício previdenciário, porém contribuindo com valores bem diferentes.

Entretanto, o argumento do regime favorecido como política de emprego é mais difícil de ser contestado e talvez seja este o ponto teórico a justificar a proliferação deste tipo de subsídio em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda assim, há alguns trabalhos (FMI, 2007) que contestam esta abordagem, apresentando a ideia de que investimentos em qualificação e em realocação de mão-de-obra, acompanhados de programas sociais como o *Earned Income Tax Credit* (EITC),³⁰ poderiam ser uma política de emprego mais adequada do que incentivos tributários para as MPE. Entretanto, tais políticas, embora interessantes e fundamentais para a solução da questão em prazos mais longos, requerem um grau de instrução dos trabalhadores, que não ocorre atualmente nos países em desenvolvimento, onde boa parte da população desempregada ou na informalidade possui baixo grau de educação formal, tendo poucas condições de absorver treinamento para a alocação nos setores mais dinâmicos da economia. Ademais, o uso de programas como o EITC requer que a economia gere empregos formais em quantidade e qualidade que permita a absorção da mão-de-obra disponível, com todas as limitações que esta possui.

Outro aspecto foi apresentado pelo Banco Mundial com o trabalho *Informality: exit and exclusion*, que mostra que boa parte dos informais escolhe esta condição porque os benefícios de se tornarem formais são menores que o custo associado. Assim, a informalidade

³⁰ Programa norte-americano que fornece recursos para os trabalhadores de baixa renda que estejam trabalhando.

não decorre apenas de um sistema econômico excludente, mas também de opções racionais de um grupo de agentes. Nesta linha de raciocínio, um tratamento favorecido só surtiria efeitos se a redução tributária fosse capaz de reduzir o custo até que ele se tornasse inferior ao benefício de ser formal. Caso esta redução não seja suficiente, a diminuição da informalidade será pequena, mesmo na presença de subsídios para as MPE.

4.3 Desenho do regime especial para as MPE

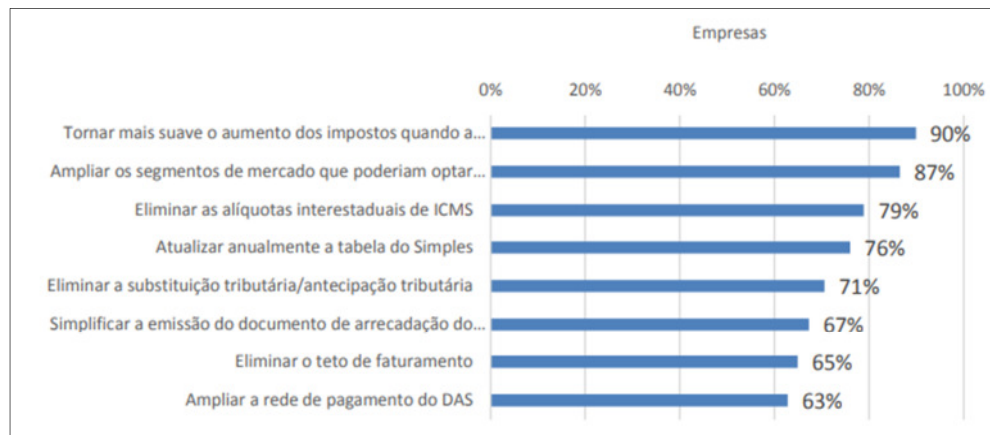
A resposta da maioria dos países à demanda por favorecimentos tributários para as MPE tem sido a criação de regimes presuntivos de tributação. No entanto, esta escolha implica a definição de uma série de parâmetros a serem aplicados. Como se dá a entrada no regime especial (presumido)? E a saída? Qual o limite entre o sistema especial e o normal?

É possível adotar como variável de controle o faturamento ou o número de empregados, para, em seguida, estabelecer um limite que irá separar as empresas a serem tributadas no regime especial daquelas tributadas no regime normal. Limites muito elevados enfraquecem o sistema normal pela entrada de grande número de empresas no regime presuntivo. No entanto, limites muito baixos contrariam a própria essência do sistema especial de facilitar o desenvolvimento das MPE, ao excluir parte delas do programa. Assim, a definição do limite é crítica e deve ser feita de acordo com os principais objetivos que nortearam a criação do regime especial.

Talvez o principal ponto no desenho de um sistema presuntivo seja a questão da saída das empresas desse regime. Paes e Almeida (2009, p. 14-15) argumentam que a permanência no regime especial não deve ser definitiva e que tal sistema teria um caráter educativo, ou seja, as pequenas empresas que iniciaram suas atividades entrariam no regime especial e lá permaneceriam durante um tempo definido na legislação para depois passar para o sistema normal com uma vivência e conhecimento mais amplo do sistema tributário. Os autores sugerem a possibilidade de renovação da permanência para aquelas empresas que demonstram que ainda são incapazes de passar para o regime normal. Uma forma de tornar a saída mais suave seria desenhando alíquotas crescentes no regime presuntivo que se aproximariam do regime normal à medida que as empresas se aproximam do limite. A permanência indefinida no regime especial estimula o nanismo tributário e enfraquece o regime normal, visto que permite que uma geração de contribuintes permaneça toda a sua existência no sistema especial.

Pesquisa realizada pelo Sebrae (2017, p. 33-35) confirma o argumento dos autores. Conforme o relatório divulgado, apesar da avaliação dos optantes sobre o regime do Simples ser bastante positiva, a maioria deles (64%) respondeu que o Simples ainda precisaria ser melhorado. Entre as medidas sugeridas como aperfeiçoamento, o item mais citado foi a necessidade de “tornar mais suave o aumento dos impostos quando a empresa crescer”, citado por 90% das empresas optantes do regime:

Gráfico 6 – Itens mais importantes para aperfeiçoar o Simples (empresas optantes)



Fonte: Sebrae, 2017, p. 35.

Quanto a este ponto, deve-se ressaltar, foi publicada em 27 de outubro de 2016, a Lei Complementar Federal nº 155, de 27 de outubro de 2016, que entre outras medidas promove alterações nas tabelas do Simples, com a inserção de alíquotas progressivas que visam a suavizar o impacto do aumento dos impostos quando a empresa cresce. Esta medida entrou em vigor neste ano, 2018.

Outra questão a ser levantada é a da evasão fiscal. É necessário desenvolver mecanismos para evitar que médias e grandes empresas entrem no regime especial e lá permaneçam durante longo período. Um limite temporal para a permanência pode reduzir este risco, mas é necessário o olhar atento da administração tributária. Uma sugestão neste sentido é a criação de departamentos especializados em MPE nas administrações tributárias, que podem atuar tanto facilitando a vida dos contribuintes com sugestões para a redução do custo de cumprimento da obrigação tributária como também atuar de forma repressiva, mantendo longe do sistema presuntivo aqueles que por força da legislação não deveriam entrar.

5 MICRO E PEQUENA EMPRESA SOB A ÓTICA INTERNACIONAL

Este Capítulo aborda o tratamento dado a pequenas empresas em diversos países, permitindo observar semelhanças e diferenças com o regime adotado no Brasil. A partir dos argumentos teóricos do capítulo anterior, pretende-se ampliar o horizonte de observação, acrescentando elementos para o desenvolvimento de uma visão crítica. Em primeiro lugar, estuda-se a constituição societária das MPE, que pode ser um ponto importante e ainda pouco explorado para compreensão da questão da informalidade atribuída às MPE. Em seguida, verifica-se a questão tributária: que diferenças de natureza tributária os demais países adotam em favor das MPE? Como se aproximam ou se afastam do Brasil? São analisados a tributação da renda e o IVA, que vem se tornando o principal tributo sobre o consumo em âmbito mundial. No fim do capítulo, alguns quadros informativos trazem uma sinopse dos diferentes regimes para MPE utilizados em outros países.

5.1 Constituição societária das MPE (diferenças no tratamento de *incorporated & unincorporated business*)

Os estudos sobre MPE realizados por organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial, FMI) costumam diferenciar empresas “incorporadas” e “não-incorporadas”.³¹ Estes termos não apresentam exata correspondência em português, mas é extremamente importante entendê-los para que se possa comparar o tratamento oferecido no Brasil com o dos demais países. Ainda que traduzam simplificação das particularidades inerentes a tipos societários existentes nos diversos países, a utilização desses dois termos tornou-se frequente nas comparações internacionais.

Segundo a OCDE (1994), o termo “empresa incorporada” refere-se à empresa constituída legalmente, formalmente, com personalidade jurídica própria e independente dos sócios. Seria, no Brasil, a pessoa jurídica (PJ). O termo “empresa não-incorporada” é utilizado para definir as unidades produtivas que, embora praticando atos empresariais, não possuem personalidade jurídica própria e os sócios devem responder pelas obrigações contraídas pela empresa. Seriam equivalentes, no Brasil, às empresas informais.

Em muitos países, a “empresa não-incorporada” não é ilegal ou informal, visto que é normal a prática de atos de comércio por indivíduos, estejam estes sozinhos ou em organizações de vários associados. Esta é uma diferença fundamental, pois no Brasil a prática

³¹ Em inglês: incorporated e non-incorporated business.

de atos de comércio por indivíduos que não se constituam como empresas é exceção e não regra. Consequentemente, empresários individuais que no Brasil são considerados fora da rede formal, em vários outros países seriam qualificados como formais para a administração tributária, desde que fossem contribuintes dos tributos.

Para exemplificar, observe-se o caso da Austrália (anexo A), país em que existem basicamente quatro tipos de organização societária: o empresário individual (*sole trader*), as *partnerships*, os fideicomissos (*trusts*) e as companhias (*corporations*). Somente os dois últimos tipos societários assumem personalidade própria perante a administração tributária.

O referido quadro indica que um empresário individual na Austrália não precisaria registrar-se como companhia, mas poderia praticar atos de comércio, levando suas rendas à tributação como pessoa física. Da mesma forma, nas *partnerships*, os sócios é que estariam obrigados ao pagamento do imposto de renda e não a empresa, pois esta necessitaria de personalidade jurídica. Tanto o empresário individual como a *partnership* australiana, desde que cumprissem suas obrigações tributárias, estariam dentro da formalidade para a administração tributária.

No Brasil, a rigor, não existe empresa formal sem personalidade jurídica. A maioria das pequenas empresas é constituída com responsabilidade limitada dos sócios. *Partnerships* e *trusts*, tal como existem na Austrália e em alguns outros países, não fazem parte de nossa realidade.

As autoridades australianas permitem que empresas “não-incorporadas” (sem personalidade jurídica) operem dentro da formalidade, evitando a marginalização dessas empresas e a deterioração do ambiente de negócios. O custo de uma empresa “incorporada” (com personalidade jurídica) inclui o custo de cumprimento de regulações de qualquer ordem e é muitas vezes uma barreira para o pequeno empresário. Por isto, quando o Estado impõe a necessidade de a empresa “incorporar” para operar e praticar atos empresariais, é razoável supor que haja pequenos empresários tentados a permanecer na informalidade, evitando os custos regulatórios. Muito embora a decisão de “incorporar” possa trazer benefícios à empresa (como maior acesso ao crédito e proteção jurídica, por exemplo), possivelmente esses benefícios não seriam superiores aos custos, na avaliação de pequenos empresários informais.

Assim como a Austrália, outros países admitem a existência de empresas formais sem personalidade jurídica. A tabela abaixo apresenta a distribuição de empresas entre “incorporadas” e “não-incorporadas” em alguns países. Verifica-se que, na média, cerca de 80% das empresas não têm personalidade jurídica nos países observados. Neste ponto, o Brasil é claramente diferente dos demais, registrando perto de 3 milhões de empresas formais.

Tabela 10 – Número de empresas “incorporadas” e “não-incorporadas” em dez países

	“INCORPORADAS”	%	“NÃO-INCORPORADAS”	%	TOTAL
Argentina	666.575	14%	4.228.747	86%	4.895.322
Bolívia	20.030	17%	99.863	83%	119.893
Brasil	3.242.000	100%	0	0%	3.242.000
Chile	197.956	30%	462.345	70%	660.301
Estados Unidos	5.558.000	18%	25.275.000	82%	30.833.000
Itália	847.271	21%	3.273.525	79%	4.120.796
México	366.355	16%	1.875.752	84%	2.242.107
Peru	125.929	20%	497.912	80%	623.841
Reino Unido	1.200.000	26%	3.360.000	74%	4.560.000
Suécia	307.688	28%	797.130	72%	1.104.818

Fonte: PAES e ALMEIDA (2009) a partir de dados da RFB, ITD e OCDE. Dados posteriores a 2000.

A pesquisa do IBGE sobre economia informal urbana (Ecinf, 2003) apontou cerca de 10 milhões de unidades produtivas, indicando a existência de um grande potencial para formalização, ainda que a definição de MPE para o IBGE não seja a mesma adotada pelo fisco.³²

É necessário, contudo, esclarecer que a coleta de dados internacionais não se dá com critérios idênticos, pois cada fonte de dados utiliza seu próprio critério. Os dados do Brasil foram obtidos da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que considera apenas empresas formais e ativas. Mesmo que haja diferenças no conceito de pequena, média e grande empresa entre os países considerados, optou-se por não instituir um padrão, mas aceitar a própria classificação das autoridades fiscais dos respectivos países. O mesmo procedimento é adotado pela OCDE.

Quanto ao porte, observa-se que as empresas “não-incorporadas” são a maioria entre as empresas pequenas. A própria OCDE utiliza o termo *unincorporated business* referindo-se à pequena empresa. A tabela abaixo apresenta a distribuição das empresas de alguns países da América Latina (AL) entre pequenas, médias e grandes, segundo dados do ITD,³³ obtidos de informações das autoridades tributárias dos respectivos países.

³² O IBGE utiliza o número de empregados como critério para definir pequena empresa, enquanto a Receita Federal utiliza a receita bruta

³³ *International Tax Dialogue*, entidade que reúne representantes da OCDE, FMI, Banco Mundial, CIAT e outros organismos internacionais, visando promover amplo debate sobre questões tributárias.

Tabela 11 – Número de empresas pequenas, médias e grandes em alguns países da América Latina

NÚMERO DE EMPRESAS						
	PEQUENAS		MÉDIAS		GRANDES	
	Incorporadas	Não incorporadas	Incorporadas	Não incorporadas	Incorporadas	Não incorporadas
Argentina	2.863.737	30.815	1.343.818	590.388	21.192	45.372
Bolívia	97.340	15.088	2.366	3.566	157	1.376
Brasil	2.283.433	0	795.183	0	164.283	0
Chile	459.815	174.989	2.270	14.689	260	8.278
Peru	0	0	495.426	114.604	2.486	11.325

Fonte: PAES e ALMEIDA (2009), a partir de dados da RFB e ITD (2007).

Os dados indicam que 97% das empresas estão classificadas entre pequenas e médias, representando ampla maioria. Este resultado é coerente com a realidade econômica dos países da América Latina.

Observou-se, também, que as empresas “não-incorporadas” classificadas como pequenas e médias representam 57% do total. Este número fica ainda maior ao retirar o Brasil da amostra, pois este apresenta postura evidentemente diferente dos demais. Assim, mesmo para países da América Latina, parece razoável supor que exista alto grau de correlação entre pequenas empresas e empresas sem personalidade jurídica.

5.2 Tributação da renda das MPE

Como já realçado, em muitos países, a escolha da forma societária está relacionada ao pagamento do imposto de renda da pessoa física pelos donos de pequenos negócios. Em geral, as empresas em que o proprietário atua só, com poucos empregados ou mesmo com membros da família não têm personalidade jurídica e, portanto, seus lucros submetem-se ao imposto de renda na pessoa dos sócios ou proprietários. Isto ocorre com a grande maioria das pequenas empresas dos países membros da OCDE.

Assim, em boa parte dos países desenvolvidos, a principal diferença no tratamento tributário das pequenas empresas reside justamente nas diferenças entre o IRPF e o IRPJ. Vários países não adotam regimes específicos para MPE, mas promovem alívio para pequenos empresários que são tributados pelo IRPF.

Importante observar que o pequeno empresário que é tributado como pessoa física possui características diferentes do trabalhador assalariado, mesmo que ambos apresentem o mesmo montante tributável. Enquanto o salário é o retorno ao trabalho, o lucro do pequeno empresário representa o retorno ao capital e ao trabalho. O pequeno empresário assume riscos que o diferenciam do assalariado. Por isso, muitos defendem alívio tributário no IRPF para os pequenos empresários.

A seguir, foram dispostos alguns aspectos em que pode haver diferença significativa no tratamento tributário da renda da pessoa física (PF) e da pessoa jurídica (PJ), quais sejam: base de cálculo, prazos de pagamento, alíquotas, limite de isenção, forma de alívio à dupla tributação e tratamento tributário conforme a fonte de financiamento. O entendimento desses aspectos é de fundamental importância aos formuladores de política tributária.

5.2.1 Base de cálculo

Além da utilização do regime de competência para empresas e de caixa para indivíduos, há outras diferenças essenciais:

a) na tributação da pessoa jurídica, pode-se deduzir como despesa os salários pagos aos administradores (ainda que haja limites), porém isto não é permitido na tributação de pessoas físicas.

b) Despesas com juros são dedutíveis por pessoa jurídica, mas não por pessoa física.

Estas e outras diferenças tornam o sistema tributário não neutro com relação à decisão de constituir um negócio como pessoa jurídica, “incorporar”.

5.2.2 Prazos de pagamento

O custo do capital é influenciado pelo seu valor no tempo, e é comum o pagamento de parcelas trimestrais, semestrais ou anuais de imposto pelas pessoas jurídicas e mensais pelas pessoas físicas.

5.2.3 Alíquotas

No caso do IRPF, as alíquotas nominais³⁴ costumam ser progressivas e no IRPJ, proporcionais. Segundo a OCDE, a alíquota nominal do IRPJ é mais baixa que a alíquota nominal máxima do IRPF nos seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, República Tcheca, Alemanha, Dinamarca, Grécia, Japão, Espanha e Reino Unido. Para evitar problemas de discriminação contra pequenas empresas, esses países já discutem medidas corretivas. Em outro grupo de países (México, Noruega, Polônia, Suécia e República Eslováquia), as alíquotas do IRPF e IRPJ estão razoavelmente dispostas para evitar distorções entre pequenas e grandes empresas. Para exemplificar, a tabela abaixo apresenta alíquotas de IRPF e IRPJ de alguns países selecionados.

Tabela 12 – Alíquotas IRPF e IRPJ em países selecionados

	Alíquotas IRPF	Alíquotas IRPJ
Alemanha	15-42%	38,7%
Argentina	9-35%	35,0%
Austrália	17-47%	30,0%
Brasil	15-27,5%	34,0%
Canadá	15-29%	36,1%
China	5-45%	33,0%
Dinamarca	38-62,96%	28,0%
Espanha	15-45%	32,5%
EUA	0-35%	35,0%
França	10-48,09%	33,3%
Itália	23-43%	33,0%
Índia*	10-30%	30%
Japão	5-50%	39,5%
México	3-29%	29,0%
Portugal	10,5-40%	33,0%
Rússia	13,0%	24,0%
Reino Unido	0-40%	30,0%

Fonte: PAES e ALMEIDA (2009) a partir de dados da OCDE e RFB.

*Companhias estrangeiras são tributadas a 40%.

Interessante ver que as alíquotas do IRPJ têm pouca dispersão, provavelmente por efeito da globalização de mercados. Os casos mais extremos são a Rússia (24%), no limite

³⁴ Refere-se a alíquotas que constam na regulação do imposto de renda.

inferior, e Japão, Índia, Egito e Alemanha, no limite superior, com algo próximo de 40%. Não há alíquota maior que 40% em qualquer dos países, o que comprova a queda de alíquotas do imposto de renda da pessoa jurídica no mundo nos últimos anos, pois eram comuns alíquotas superiores a 50% na década de 1980.

No que se refere ao IRPJ, observa-se que o Brasil está bem próximo da média para as empresas que pagam o adicional de 10% e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL).³⁵ Por hipótese, considerando a impossibilidade de opção pelo Simples, as pequenas empresas brasileiras não teriam de pagar o adicional do imposto de renda e, assim, a alíquota do IRPJ cairia para 24%. No que se refere à pessoa física, o Brasil possui alíquota superior relativamente baixa, se comparado aos demais.

5.2.4 Limite de isenção

Em vários países os lucros da empresa, ainda que baixos, ficam sujeitos ao IRPJ, enquanto os baixos rendimentos de pessoas físicas estão isentos do IRPF, por efeito de uma de duas medidas: a fixação de um limite de isenção abaixo do qual os rendimentos estão isentos e a concessão de um crédito para todos os contribuintes. O Brasil é um exemplo de país que utiliza o limite de isenção, enquanto a concessão de crédito pode ser ilustrada pelos EUA. Neste caso, a alíquota marginal da primeira faixa incide para quaisquer rendimentos acima de zero. Há pelo menos dois aspectos interessantes no sistema de créditos: (a) primeiro, todos os indivíduos³⁶ ficam obrigados ao IRPF, (b) segundo, em tese, haveria um estímulo à formalização na medida em que esta é essencial para ter direito ao crédito mencionado. Esses aspectos devem contribuir para que o sistema de créditos tenha melhores índices de formalização de empresas, conquanto haja potencialmente maiores custos administrativos, em decorrência da necessidade de controle, em relação aos sistemas que adotam limites de isenção.

A tabela seguinte classifica os países em três grupos: os que isentam as rendas mais baixas do IRPF, os que concedem crédito e os que tributam todas as rendas.

Quadro 1 – Faixa de isenção do IRPF em países selecionados

LIMITE DE ISENÇÃO	CONCESSÃO DE CRÉDITO	IRPF TRIBUTA RENDA > 0
-------------------	----------------------	------------------------

³⁵ Considerou-se a alíquota da CSLL como 9%. Na essência econômica (não jurídica), a CSLL tem a mesma natureza do IRPJ e por isso pode-se neste estudo, simplesmente somar as alíquotas de IRPJ e CSLL.

³⁶ Obviamente, há restrições. A ideia é incluir indivíduos com alguma capacidade de obter renda.

<p>Alemanha, Austrália, Áustria, Brasil, França, Finlândia, Luxemburgo, Suécia Suíça</p>	<p>Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, México, Portugal, Espanha, EUA, Reino Unido</p>	<p>Hungria, Nova Zelândia, Turquia</p>
--	--	--

Fonte: PAES e ALMEIDA (2009), a partir de dados da OCDE e RFB.

O tamanho da faixa de isenção afeta a escolha entre incorporar ou não. Para microempresários cujos rendimentos estejam abaixo do limite de isenção é obviamente mais vantajoso permanecer como pessoa física. Para rendimentos acima do limite de isenção, é necessário comparar as alíquotas efetivas do IRPF e IRPJ. Raciocínio semelhante aplica-se aos casos de concessão de crédito.

5.2.5 Dupla tributação de lucros

Uma das questões mais amplamente discutidas no exterior nos últimos anos é a dupla tributação econômica.³⁷ O fato ocorre quando, após tributados na pessoa jurídica, os lucros distribuídos aos sócios da empresa sofrem tributação na pessoa física. Esse é o sistema clássico de tributação. Para evitar a dupla cobrança, ou pelo menos aliviá-la, muitos países desenvolveram sistemas de imputação, que admitem crédito na distribuição dos lucros e dividendos em valor igual ou proporcional ao imposto pago na PJ. Outros adotaram alíquotas diferenciadas de forma que a soma do imposto pago na PJ e do imposto pago na PF pudesse resultar igual à tributação que seria imposta à pessoa física. Outros, ainda, isentaram os lucros de tributação, como é o caso do Brasil.

Em relação aos pequenos negócios, que não exercem poder de mercado, a dupla tributação de lucros pode desencorajar a formalização (“incorporação”) de empresas pequenas e médias. Para mitigar este efeito, muitos governos têm promovido isenções ou garantido alíquotas menores para pequenas empresas, ampliando, dessa forma, a disponibilidade de capital para financiar expansões.

³⁷ O conceito de dupla tributação econômica difere da dupla tributação jurídica, que normalmente ocorre entre países e que se procura evitar nos tratados internacionais.

5.2.6 Fontes de financiamento

Na análise de Paes e Almeida (2009, p. 27), supondo todas as demais condições iguais e considerando apenas o imposto de renda, a decisão do pequeno empresário por constituir sua empresa como PJ ou permanecer como empresa sem personalidade jurídica (tributada na PF) depende de como o sistema tributário trata os juros e os lucros distribuídos ou retidos, pois estes estão diretamente relacionados ao retorno ao capital. Se a fonte de financiamento for endividamento, o tratamento dos juros será fundamental. No entanto, se o aporte de capital financiar o investimento, o tratamento dos lucros distribuídos merecerá especial atenção. Finalmente, se o financiamento se der por retenção de lucros, deve-se verificar o tratamento tributário dos lucros retidos.

Vale lembrar que nem todos os lucros são distribuídos, mas parte pode ficar retida na empresa, gerando ganho (ou perda) de capital aos sócios ou acionistas. Por isso, para conhecer o real ônus tributário incidente na tributação da PJ e comparar com a tributação na PF, o empresário deve também considerar como se dá o tratamento dos ganhos de capital.

5.2.7 Tributação MPE como PF ou PJ no Brasil

Foram examinados vários fatores capazes de influenciar a decisão do indivíduo racional quanto a constituir empresa ou permanecer como pessoa física. Esses fatores são importantes para esse tipo de análise na maioria dos países da OCDE, mas têm pouca influência no Brasil, onde praticamente inexistente a opção de exercer atividade empresarial como pessoa física.

Ainda que o empresário pudesse permanecer como pessoa física, no Brasil, esta opção somente seria vantajosa apenas aos microempreendedores, pois, a partir de certo nível de receitas, os ganhos da pessoa física são tributados à alíquota marginal de 27,5%, enquanto no Simples e no Lucro Presumido incidem alíquotas efetivas menores para mesma faixa de renda.

Há ainda outro agravante contra a opção pela PF: na contratação de serviços por empresas maiores, algumas destas exigem que os contratados se constituam como empresas do Simples ou do Lucro Presumido para evitar o pagamento da contribuição patronal, que seria devida no caso de contratação de empregados. Esse comportamento acarreta distorção na alocação dos fatores econômicos, pois pessoas que deveriam ser contratadas como

empregados veem-se obrigadas a constituir empresa, perdendo o direito aos benefícios que a lei concede aos trabalhadores, como férias e décimo-terceiro salário.

5.3 As MPE e o Imposto sobre Valor Agregado

Enquanto alguns países adotam certo limite de faturamento abaixo do qual as empresas não estão obrigadas ao IVA, outros escolhem não usar qualquer limite. A questão de fixar um limite tem a vantagem de reduzir os custos de cumprimento de obrigações e custos da administração fiscal para empresas muito pequenas. Entretanto, é sempre difícil estabelecer o ponto de corte sem introduzir distorções nas decisões dos agentes econômicos, pois a tendência é de que as empresas cujo faturamento esteja próximo do limite lutem para garantir o benefício.

O quadro abaixo apresenta informações a respeito dos limites de isenção de IVA em alguns países. Enquanto o Reino Unido e Austrália admitem limites abaixo dos quais as empresas não estão obrigadas ao IVA, México, Itália e Espanha não adotam qualquer limite.

Quadro 2 – Características do IVA para MPE em países selecionados

PAÍS	Nº DE EMPRESAS INSCRITAS (em milhões)	LIMITE DE ISENÇÃO DE IVA	SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA MPE
ALEMANHA	5.0	€ 17.500 US\$ 22.748	1. Negócios com faturamento inferior ao limite de isenção de IVA não necessitam apresentar declaração. 2. As MPE possuem obrigações mais simplificadas.
CANADÁ	2.6	CA\$ 30.000 (US\$ 25.554)	1. Negócios com faturamento inferior a CA\$ 500, 000 (US\$425, 900) podem declarar uma vez ao ano e fazer pagamentos trimestrais. 2. Se os valores a pagar forem menores que CA\$ 1, 500 (US\$1, 278), a empresa pode efetuar o pagamento uma vez ao ano. 3. As MPE podem usar contabilidade simplificada.
ITÁLIA	5.5	€ 7.000 (US\$9.099)	Alguns pequenos negócios possuem obrigações simplificadas, i.e., prestadores de serviços cujo faturamento não exceda € 309, 874.14 (US\$ 402, 805) e negócios em geral (exceto serviços) cujo faturamento não exceda € 516, 456.90 (US\$ 671.342).
JAPÃO	3.7	¥10m (US\$83.000)	Regime simplificado para pequenos negócios, sejam indivíduos ou empresas, se o faturamento (dois últimos anos) for inferior a ¥ 50m (US\$ 415,144). Nesse caso, admite-se crédito presumido sobre compras, calculado como percentual da tributação incidente sobre as vendas tributáveis. Esse crédito pode ser entre 50% a 90% da tributação sobre as vendas.

MÉXICO	6.3 (766.750 empresas e 5.569.690 indivíduos)	Não tem	O regime especial (Repecos) para pequenos negócios lhes garante simplificação de registros, isto é, MPE são obrigadas a guardar apenas o registro da movimentação diária. MPE não precisam emitir faturas, mas devem emitir recibos para inclusão do IVA no preço.
ESPANHA	3.0	Não tem	Negócios em geral (empresas e pessoas físicas) cujo faturamento anual não exceda € 6,010,121.04 (US\$7,812,556) são obrigadas a submeter declarações/realizar pagamentos de IVA trimestralmente. A regra para demais empresas é o cumprimento mensal das mesmas obrigações. Não há incentivos de IVA especiais para MPE.
REINO UNIDO	1.9	De US\$ 119 a 137 mil, de acordo com o destino das vendas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Negócios com faturamento anual até US\$ 2,6m podem fazer apenas 1 declaração por ano. 2. Negócios com faturamento anual até US\$ 1,3m podem calcular e recolher o IVA com base nas vendas e compras, estando dispensados de controlar as notas fiscais recebidas e emitidas. 3. Negócios com faturamento anual até US\$ 367m podem calcular o IVA como percentual do faturamento (<i>Flat Rate Scheme – FRS</i>), em vez de destacá-lo a cada compra e venda. 4. O mesmo esquema pode ser utilizado por empresários do agronegócio como opção ao registro de IVA e como compensação pelo fato de não poderem reclamar o crédito de IVA nas aquisições.

Fonte: Paes e Almeida (2009) com base nos dados da OCDE, 2007.

Segundo a OCDE, nenhum país membro reduz a carga tributária do IVA para MPE. Existem, entretanto, várias facilidades administrativas. É comum permitir que as MPE tenham prazos de apresentação de declarações de IVA e de pagamento mais elásticos. Em alguns países, MPE são dispensadas de ter um número de cadastro fiscal e de emitir faturas.³⁸

No Brasil, mesmo sem que haja um IVA único, pode-se tomar o exemplo das contribuições PIS/Cofins para comparação. De fato, não há um limite de isenção para MPE, mas há redução significativa do ônus tributário para as empresas do Simples e há também tratamento diferenciado para as empresas de médio porte do Lucro Presumido, que devem recolher essas contribuições à alíquota de 3,65%, sem direito a créditos pelas aquisições. Em contrapartida, o regime geral é não-cumulativo com alíquota de 9,25%, isto é, para as empresas maiores, do Lucro Real, permite-se o abatimento dos créditos de aquisições.

Embora os regimes cumulativo e não-cumulativo de PIS/ Cofins devessem ser equivalentes, nota-se que algumas empresas pleiteiam a permanência no regime cumulativo de alíquota menor e que outras tantas pressionam para abolir certas vedações existentes no Simples. Esses fatos confirmam a dificuldade de administrar regimes diferenciados.

³⁸ Não é o caso dos países da União Europeia, onde a fraude carrossel tornou-se um grave problema para as administrações fiscais, fazendo com que as exigências para obtenção e utilização de números cadastrais sejam mais rígidas, elevando os custos de implantação de MPE.

5.4 Regimes especialmente voltados para MPE

Quase todos os países adotam ou já adotaram algum tipo de incentivo de ordem tributária específico para as pequenas empresas. Todavia, regimes de pagamento unificado, como é o caso do Simples, não são comuns. Os incentivos, em geral, costumam ser pontuais no âmbito do imposto de renda, do IVA ou de outros tributos. O Quadro 2 apresenta alguns dos principais incentivos, segundo informação da OCDE, e mostra que há países que sequer admitem qualquer tipo de incentivo específico. Outros o fazem por meio de depreciação acelerada ou de créditos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

O tratamento favorecido a MPE não costuma ficar circunscrito ao imposto de renda. Tomando novamente a Austrália como exemplo, verifica-se que as pequenas empresas são beneficiadas com vários tipos de incentivos, abrangendo vários tributos. Várias medidas adotadas na Austrália não têm correspondência no Brasil. Diferentemente da opção brasileira por um regime único e simplificado, os australianos preferiram gerar uma série de benefícios pontuais.

Na América Latina, o tratamento favorecido a MPE é confirmado por uma série de regimes especiais. O Monotributo da Argentina é o regime que mais se assemelha ao Simples, também prevendo pagamento unificado de tributos, inclusive a contribuição para aposentadorias e pensões. No entanto, o enquadramento se dá por uma série de condições que tornam mais difícil o acesso a esse regime, como, por exemplo, consumo de energia e tamanho do estabelecimento. Nos demais países, nota-se que o limite de enquadramento como MPE costuma ser menor do que no Brasil, demonstrando a preocupação de tributar os que realmente são difíceis de tributar e de oferecer opção para que empresários muito pequenos possam integrar-se à rede formal.

Quadro 3 – Regimes especiais para a MPE

PAÍS	DISPOSITIVOS QUE FAVORECEM ESPECIALMENTE AS MPE
Alemanha	Mesmo com várias restrições, as MPE gozam de depreciação acelerada. A taxa é de 20% a mais que a taxa regular, dependendo do ativo. Somente ativos móveis são permitidos.
Argentina	As MPE estão sujeitas ao Monotributo.
Brasil	Regime do SIMPLES.
Canadá	Existem vários incentivos: (a) Crédito fiscal para pesquisa científica e desenvolvimento experimental (SR&ED) – este incentivo garante às empresas em geral um crédito de 20% do investimento, mas para as MPE esse crédito pode ser de 35% dos gastos até 2 milhões de dólares

	<p>canadenses;</p> <p>(b) Crédito fiscal para investimento na região do Atlântico (AITC) – aqui, trata-se de uma combinação de política para MPE e para desenvolvimento regional. Empresas das províncias do Atlântico podem qualificar-se ao crédito da ordem de 10% dos investimentos em edifícios, máquinas e equipamentos utilizados nas atividades agrícolas, pesca, mineração, exploração de petróleo e gás e industrial. Para as MPE, o crédito é de 40%.</p> <p>(c) Aproveitamento de créditos fiscais da empresa pelos acionistas ou donos – esses créditos são disponíveis à exploração de petróleo, gás e mineração, projetos de energia limpa e despesas com intangíveis para empresas em fase inicial. O intuito é aumentar o capital da empresa ao permitir que os donos possam vender suas participações com um “prêmio”.</p> <p>(d) Outros incentivos – os ganhos de capital decorrentes de valorização de MPE recebem tratamento tributário favorecido, assim como quaisquer incentivos dados pelas províncias para projetos de venture capital não são tributados pelo imposto de renda, nem utilizados para redução dos custos.</p>
Dinamarca	Não há incentivos para MPE.
Espanha	<p>Depreciação acelerada – para ativos novos, multiplica-se por 2 a maior taxa oficial, para ativos usados, multiplica-se por 3.</p> <p>Liberdade de amortização – para ativos novos, se houver aumento do emprego na firma e se esse aumento for mantido por 24 meses, e também para ativos de baixo valor.</p> <p>Admitida a dedução da provisão para devedores duvidosos baseada em um cálculo estimativo.</p>
EUA	É permitida a dedução de investimentos para empresas com até 430 mil dólares em investimentos qualificados. A dedução pode chegar até 108 mil dólares.
Itália	Não há incentivo relevante.
Japão	<p>Permitido crédito de 12% dos gastos com pesquisa.</p> <p>Para aquisição de determinados equipamentos, permite -se depreciação de 30% no primeiro ano.</p> <p>Dedução imediata do custo de aquisição de ativos de baixo valor.</p>
México	Crédito fiscal para despesas com pesquisa e desenvolvimento. A lei mexicana admite a distribuição de 90 milhões de dólares às MPE e aos que desenvolvem novas fontes de energia.

Fonte: Paes e Almeida (2009) com base nos dados da OCDE, 2007.

Dividendos inferiores a cerca de 8 mil dólares são tributados a 28%. As alíquotas diferenciadas para dividendos indicam que na Dinamarca essa tributação é final e que os lucros e dividendos não são submetidos à tabela do IRPF. Com efeito, há certo alívio, se observarmos que a alíquota marginal máxima da pessoa física é de 62,8% e que as alíquotas sobre dividendos propiciam tributação total (nível empresa e nível acionista) de 48,16% e de 58,96%, respectivamente.

Quadro 4 – Benefícios para MPE na Austrália

TRIBUTO / ASSUNTO	FACILIDADE
Imposto sobre ganhos de capital	<p>Isenção para ganhos de capital obtidos com a venda de ativos da empresa, desde que a propriedade tenha ocorrido por mais de 15 anos para contribuintes aposentados e com mais de 55 anos.</p> <p>Redução de 50% no ganho de capital, no caso de venda de ativos em uso.</p> <p>A apuração do imposto fica postergada, se houver substituição do bem vendido, até a realização do bem substituto.</p>
Imposto sobre a renda	Dispensa de realização de inventário para apuração de estoques, se a diferença entre o estoque inicial e o estoque final (estimativa) for inferior

	<p>a \$5 mil.</p> <p>Regras simplificadas de depreciação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permite-se aplicar uma taxa de depreciação única para o conjunto do ativo permanente, em vez de uma taxa para cada ativo; - Permite-se deduzir como despesa, de imediato, bens adquiridos cujo valor seja inferior a \$1.000. <p>Redução de até 25% no imposto a pagar, se o faturamento for inferior a \$75 mil/ ano.</p> <p>Dedução imediata de despesas pré-pagas com serviços prestados em período inferior a 1 ano.</p>
<p>IVA</p> <p>Obs: somente empresas cujo faturamento esteja acima de \$75 mil são contribuintes do IVA.</p>	<p>Opção pelo regime de caixa (objetivo: evitar a descapitalização da empresa), tanto para reconhecimento de débitos, como de créditos de IVA.</p> <p>Possibilidade de pagar em parcelas trimestrais valor pré-definido pela AT (o valor pode sofrer alguma alteração pelo contribuinte).</p> <p>Opção pelo ajuste anual de despesas privadas nas compras realizadas pela empresa sujeitas ao IVA (do contrário, esse ajuste tem que ser feito a cada aquisição, para efeito de cálculo dos créditos).</p>
Imposto sobre vantagens extrasalariais (<i>fringe benefits</i>)	Isenção de taxa de estacionamento, se a firma paga essa taxa para seus empregados.
Prescrição	Período reduzido para 2 anos (em vez de 4).
Notas fiscais	Dispensa de emissão e de apresentação se o valor da transação for inferior a \$82,50.

Fonte: Paes e Almeida (2009) a partir de dados da Administração Tributária da Austrália (2007).

6 AVALIAÇÃO DO SIMPLES

Como visto no capítulo anterior, são vários os países que adotam regimes tributários especiais para as micro e pequenas empresas. Na América Latina, em particular, os governos procuram incentivar as MPE reduzindo o ônus tributário e facilitando o cumprimento de obrigações acessórias. Resta a questão de analisar os custos e benefícios envolvidos com este tipo de abordagem.

Neste capítulo, avaliam-se os resultados obtidos pela introdução do Simples no Brasil desde o início do ano de 1997. O Simples reduziu os tributos pagos pelas MPE, além de facilitar o cumprimento das obrigações tributárias. A análise concentrar-se-á sobre indicadores como número de empresas optantes, criação e formalização de empregos, salário, arrecadação de tributos e renúncia fiscal. Também será feita uma comparação entre o desempenho das empresas optantes e não-optantes de porte similar.

6.1 Efeitos sobre as empresas

O Simples foi introduzido em 1997 e representou uma redução substancial dos tributos devidos pelas pequenas e microempresas brasileiras. Era de se esperar, portanto, uma grande adesão nos primeiros anos do regime, refletindo o conjunto de empresas que deixariam a informalidade.

Contudo, o artigo de Lemgruber e Rodrigues (2000), com base nas informações dos declarantes do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, não mostrou elevação da quantidade das MPE, mas apontou para uma redução substancial nos optantes pelo Lucro Presumido, o que poderia indicar a migração de empresas para o regime simplificado. Há, portanto, indicativos de que no momento da implantação do Simples não foi constatada a migração das empresas informais para o sistema simplificado. A tabela a seguir resume os dados:

Tabela 13 – Distribuição dos declarantes segundo regime de tributação – 1996 e 1997

Regime de apuração do IRPJ	1996				1997			
	Quantidade	%	Receita declarada R\$ milhões	%	Quantidade	%	Receita declarada R\$ milhões	%
Lucro Real	206.623	6,8	893.225	83,3	213.782	7,4	833.116	80,9

Lucro Presumido	786.499	26,0	142.931	13,3	649.167	22,4	115.620	11,2
ME/Simples	2.035.415	67,2	36.085	3,4	2.035.891	70,2	81.029	7,9
Total	3.030.537		1.072.242		2.898.840		1.029.767	

Fonte: Lemgruber e Rodrigues (2000).

A tabela acima também nos mostra a pequena representatividade do Simples em termos de arrecadação, o que será explorado no item a seguir.

No entanto, é interessante observar a tabela a seguir, extraída do trabalho de Delgado *et al.* (2007), com base em dados da GFIP, em que se percebe que o número de empresas optantes cresceu mais de 40% no período 2000 – 2005, enquanto o número de estabelecimentos não-optantes decresceu 4,1%.

Tabela 14 – Estoque de estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples (em milhões de unidades)

PERÍODO	NÃO OPTANTES	OPTANTES	TOTAL
Jan/2000	1.502,0	1.234,9	2.736,9
Jan/2001	1.495,5	1.319,4	2.815,9
Jan/2002	1.341,5	1.476,9	2.818,4
Jan/2003	1.476,0	1.653,1	3.131,0
Jan/2004	1.470,0	1.746,4	3.217,3
Jan/2005	1.440,0	1.730,7	3.171,0
Varição (2000/2005)	-4,1%	+40,1%	

Fonte: Delgado et al. (2007.)

Os mesmos autores recorreram a outra fonte de dados no intuito de tentar captar os efeitos do Simples sobre a criação de novos estabelecimentos. Delgado *et al.* (2007) apresentam os dados da Rais, do Ministério do Trabalho, para verificar que, de fato, houve grande expansão das pequenas empresas, assim consideradas aquelas com até 9 empregados.

Tabela 15 – Estoque de estabelecimentos por número de empregados (em milhões de unidades)

PERÍODO	SEM EMPREGADOS	ATÉ 4	5 - 9	10 - 19	MAIS DE 20	TOTAL
2000	0,268	1,300	0,334	0,174	0,161	2,238
2001	0,281	1,351	0,350	0,183	0,171	2,335
2002	0,290	1,416	0,370	0,195	0,173	2,448

2003	0,301	1,457	0,384	0,204	0,181	2,527
2004	0,298	1,511	0,406	0,216	0,193	2,626
2005	0,296	1,571	0,425	0,228	0,204	2,724
Varição (2000/2005)	10,4%	20,8%	27,2%	31,0%	26,7%	21,7%

Fonte: Delgado et al. (2007).

As duas bases de dados apontam para a criação líquida entre 400 mil (Rais) e 500 mil (GFIP) pequenas empresas no Brasil entre 2000 e 2005. Os autores concluem não ser possível rejeitar a hipótese de que há significativa elevação do número de estabelecimentos formais em decorrência do Simples.

Ao expandir a amostra de Lemgruber e Rodrigues (2000) para o período entre 1996 e 2003, usando os dados da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), tem-se:

Tabela 16 – Quantidade de optantes pelo Simples

ANO	EMPRESAS OPTANTES DO SIMPLES	
	Quantidade	% total de declarantes
1996	2.035.537	67%
1997	2.035.891	70%
1998	1.988.778	67%
1999	2.012.112	69%
2000	2.030.358	65%
2001	2.047.994	67%
2002	1.826.546	62%
2003	1.978.727	66%

Fonte: Paes e Almeida (2009), a partir de dados da RFB.

De modo contrário aos resultados obtidos por Delgado *et al.* (2007), os dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil não mostram incrementos no número de declarantes no período de 2000 a 2003 e tampouco no período de 1996 a 2003.

Monteiro (2004) adota estratégia distinta e considera como formais as empresas que obtiveram licença de funcionamento estadual ou municipal e usa como base de dados a pesquisa Economia Informal 1997 do IBGE. Verificou-se que o grande beneficiado com a Lei do Simples foi o setor de comércio, com um aumento médio de até 19 pontos percentuais na probabilidade de obter licença. Além disso, há um impacto positivo e substancialmente menor sobre o setor de serviços (até 8 pontos percentuais) e nenhum efeito sobre os demais setores

(construção, fabricação e transportes). Os dados apresentados pelo Sebrae (2011, p. 15) reforçam esta conclusão, pois indicam que 59% do total de empresas optantes exercem a atividade de comércio e outros 19% a de serviços. Portanto, comércio e serviços representam quase 78% do total de empresas no Simples.

Uma última base de dados interessante é a da Pesquisa Economia Informal do IBGE realizada em 2003, cuja amostra expandida abrangeu 10,33 milhões de estabelecimentos. Foram objetos da pesquisa todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados. Do total de empresas, 88% pertenciam a trabalhadores por conta própria e apenas 12% eram constituídas por pequenos empregadores. Apenas 2% do total de empresas haviam optado pelo Simples.

Quanto a essa pesquisa, é necessário observar que uma das principais vantagens que uma empresa auferir quando opta pelo regime simplificado é a substancial redução da contribuição patronal para o INSS, que beneficia somente empresas com empregados.³⁹ Desta forma, percebe-se que a legislação do Simples, até então, esteve direcionada para a formalização das pequenas empresas com trabalhadores e não para aqueles que trabalham por conta própria. Ainda assim, do total de empresas que eram pequenos empregadores, 1.339.852, apenas 9%, ou seja, 104.820 empresas, aderiram ao sistema favorecido, um percentual muito baixo, e concentrado no setor de comércio e reparação, condizente com os resultados de Monteiro (2004). A baixa adesão neste grupo fica ainda mais realçada quando se observa que 52% das empresas com empregados possuíam licença municipal e 44% tinham constituição jurídica.

Assim, apesar de uma possível subavaliação das empresas optantes do Simples na Ecinf e de não haver uma sobreposição direta entre elas, uma vez que a Ecinf trabalha apenas com empresas até cinco empregados e o Simples se limita a empresas com faturamento até R\$ 1,2 milhão, a pesquisa parece sugerir que a introdução de um regime de tributação mais favorecida não acarretou uma substancial formalização das empresas que operam na informalidade.

Resumindo, as diversas bases de dados existentes e relacionadas às MPE não nos permitem concluir que a introdução do Simples aumentou o grau de formalização da economia. De fato, apenas o trabalho de Delgado *et al.* (2007), com base em informações da Previdência Social e da Rais, sugere que houve elevação dos estabelecimentos formais após a

³⁹ Na época se examinaram os efeitos da Lei nº 9.317/96. Os efeitos da Lei Complementar nº 123/2006 ainda não foram avaliados devido à falta de dados e a regulamentação paulatina de seus dispositivos

introdução da Lei n.º 9.317, de 1996, enquanto dados da RFB e da ECINF parecem indicar que não houve qualquer efeito.

6.2 Efeitos sobre o mercado de trabalho

Como já se observou, a principal razão teórica para a implementação de sistemas favorecidos para pequenas empresas está assentada no mercado de trabalho. Assim, este tópico constitui-se de fundamental importância, pois avalia o principal objetivo do Simples.

Inicia-se pelo artigo de Cechin e Fernandes (2000), que apresenta um grupo de 1.128.219 empresas, que foram acompanhadas desde janeiro de 1996. Tais empresas se enquadravam na opção pelo Simples e empregavam 773 mil pessoas, tendo recolhido R\$ 1,42 bilhão de reais. Este mesmo grupo, em janeiro de 1998, empregou 1.314 mil pessoas com arrecadação de R\$ 1,36 bilhão. Assim, segundo os autores, houve um expressivo aumento do emprego com um custo quase irrisório, pois a redução do valor da contribuição previdenciária foi quase que compensada pelo aumento da formalidade.

Pastore (2001) atribui este crescimento do número de empregados a duas razões básicas – simplicidade na apuração e pagamento do imposto e redução da carga tributária. Segundo o autor, o custo de contratação de uma pequena empresa no Simples reduziu-se em 19%.

Lemgruber e Rodrigues (2000) ressaltam que esse acréscimo de mais de 500 mil vínculos empregatícios formais, constatado por Cechin e Fernandes (2000), ocorreu em uma época de desemprego crescente, cuja taxa anual pulou de 5,81% em 1996 para 8,26% em 1999. Os autores apresentam, corroborando ainda mais esta evidência positiva, uma tabela com a evolução do estoque de empregados por porte da empresa, com informações da Rais, no período entre 1995 e 1997.

Tabela 17 – Variação no estoque de empregados por porte da empresa

NÚMERO DE EMPREGADOS	1995	1997	VARIAÇÃO
1-4	1.761.163	1.997.750	236.587
5-9	1.525.272	1.707.748	182.476
10-19	1.748.824	1.911.142	162.318

20-49	2.475.134	2.590.513	115.379
50-99	1.964.996	1.992.976	27.980
100-249	2.861.391	2.848.734	(12.657)
250-499	2.321.622	2.304.380	(17.242)
500-999	2.184.640	2.096.510	(88.130)
Mais de 1.000	6.824.199	6.380.559	(443.640)
TOTAL	23.667.241	23.830.312	163.071

Fonte: Lemgruber e Rodrigues (2000) com base na Rais.

É perceptível o crescimento do emprego formal nas pequenas empresas. Adotando-se o referencial de até 10 empregados, houve um acréscimo nos vínculos formais de quase 500 mil trabalhadores. Apesar de não ser possível fazer a distinção entre o que é criação de um novo emprego e o que é a formalização de um trabalhador que era anteriormente informal, há certa evidência de que o Simples, nos seus primeiros anos, representou um grande impulso ao crescimento do número de empregos formais no Brasil, principalmente se for considerado que durante seu período inicial a economia experimentou aumento do desemprego aberto.

Delgado *et al.* (2007) concentra-se em período posterior aos analisados até o momento nesta seção. O foco são os anos de 2000 a 2005. A próxima tabela, novamente com base em dados da Rais, mostra a evolução dos vínculos:

Tabela 18 – Evolução dos vínculos empregatícios por tamanho de estabelecimento – segundo o número de empregados em milhões de vínculos

ANO	Até 4	De 5 a 9	De 10 a 19	Acima de 20	Total
2000	2,464	2,171	2,334	19,270	26,228
2001	2,561	2,275	2,460	19,890	27,198
2002	2,688	2,408	2,616	20,960	28,684
2003	2,770	2,500	2,724	21,550	29,545
2004	2,880	2,645	2,897	22,970	31,408
2005	3,000	2,770	3,047	24,420	33,239

Fonte: Delgado *et al.* (2007) com base na Rais.

Ao contrário do período entre 1995 e 1997, houve crescimento expressivo em todos os grupos de empresas, com um incremento de mais de 1 milhão de novos vínculos formais nas empresas com até nove empregados.

Novamente estamos diante da evidência de que o Simples foi um dos agentes catalisadores da formalização do emprego no período 2000 – 2005, embora certamente a expansão da economia e o aumento do investimento social do governo, com as consequentes repercussões na demanda, também tenham participação no crescimento do emprego, que atingiu também os grandes estabelecimentos.

Há, portanto, certa evidência de que a introdução do regime simplificado cumpriu com um de seus principais objetivos ao ser capaz de incorporar ao mercado formal uma quantidade substancial de trabalhadores, em especial, nos primórdios de sua implantação.

6.3 Custos do Simples

O Brasil possui três regimes simplificados de tributação para pequenos negócios, com limites que podem ser considerados elevados:

(a) lucro presumido (receita anual < R\$ 78 milhões)

(b) Simples Nacional:⁴⁰

- Microempresa: receita bruta anual inferior a R\$ 360.000,00;

- Empresa de pequeno porte: receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00.

(c) MEI (receita anual < R\$ 81 mil)

Conforme consta em relatório divulgado em outubro de 2017⁴¹ pelo Senado Federal (2017, p. 9), há um pequeno grupo que realmente apura impostos e contribuições (lucro real), cerca de 3% do total de contribuintes e que representa mais de 80% da arrecadação do IRPJ. Os demais, 97% das pessoas jurídicas formalizadas no Brasil arbitram os tributos a pagar por meio de algum dos regimes simplificados existentes ou são imunes ou isentos, razão pela qual respondem por apenas 20% do valor auferido pelo fisco junto às empresas:

⁴⁰ Lei Complementar Federal nº 123, de 2016:

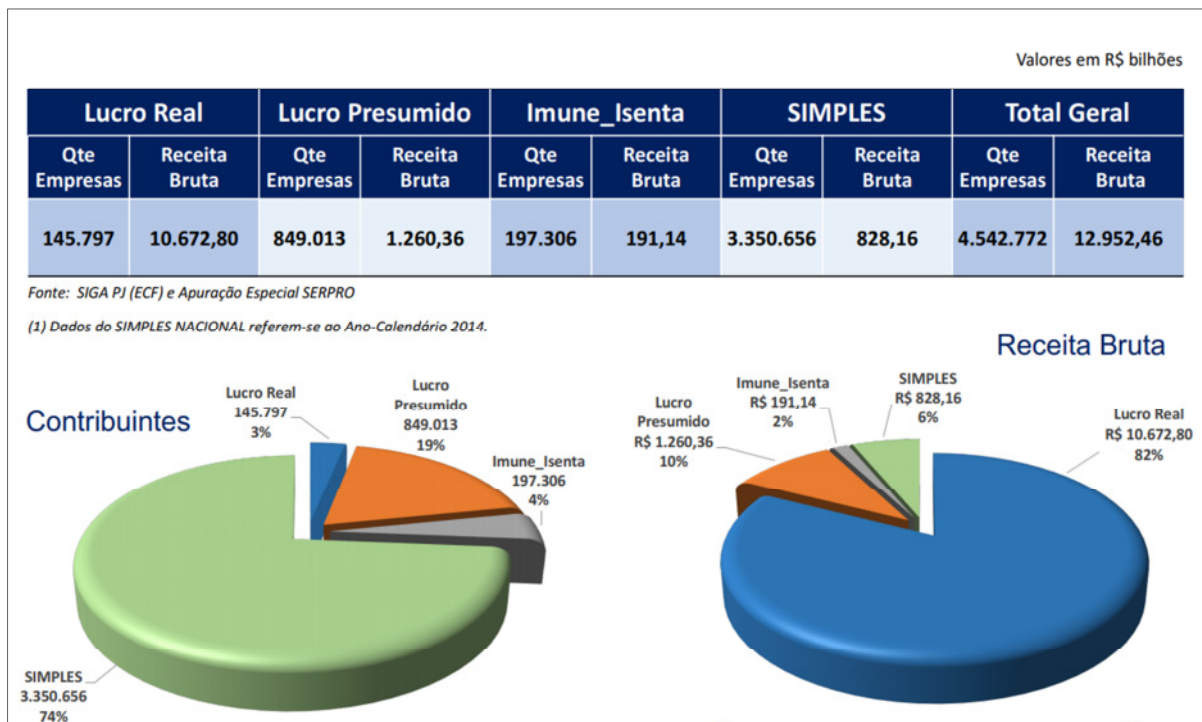
Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

⁴¹ O relatório da Comissão de Assuntos Econômicos, onde foram compilados dados de 2014, buscou avaliar a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional.

Gráfico 7 – Quantidade de empresas e receita bruta por regime de tributação – ano-calendário 2015



Fonte: RACHID, 2017

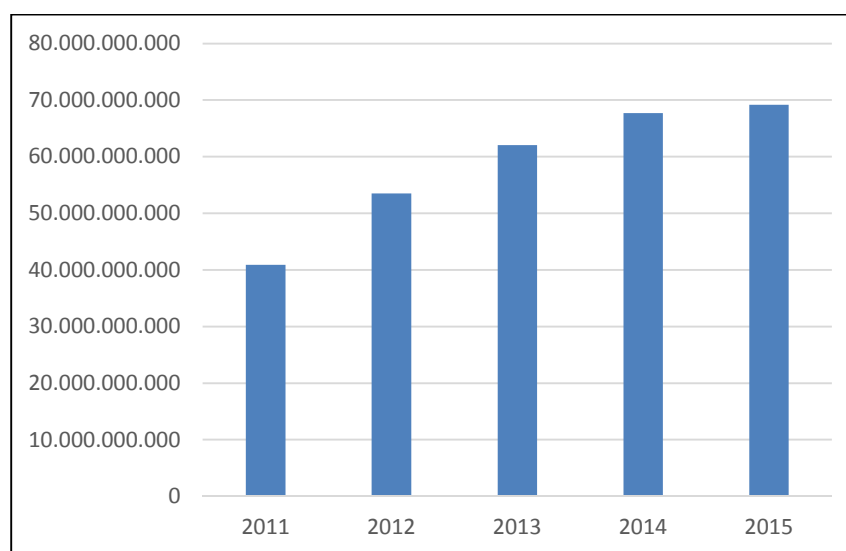
São muitos os custos da implementação de um regime simplificado. Tais custos são de ordem pública e privada. No setor privado há redução de custos de cumprimento da obrigação tributária, embora não se possa precisar exatamente o quanto, já que não há estudos disponíveis sobre os valores gastos pelas empresas no cumprimento de obrigações acessórias da legislação tributária. Pode-se argumentar que houve redução uma vez que as pequenas empresas não precisam mais manter uma escrituração contábil detalhada, nem tampouco efetuar pagamentos em diversas guias, além de cumprir uma legislação muito mais enxuta.

No lado público, os custos do Simples estão ligados à renúncia de arrecadação e aos custos futuros da previdência social com os atuais trabalhadores das micro e pequenas empresas. Estes últimos são de difícil mensuração, embora possivelmente seja de magnitude relevante, pois os milhões de empregados nas empresas optantes do Simples pagam valores a título de contribuição previdenciária inferiores aos demais trabalhadores formais. Não se dispõe de estudos que estimem quanto esta diferença de contribuição repercutirá em custos para a previdência social quando esse conjunto de trabalhadores estiver em condição de requerer o seu benefício previdenciário.

Assim, resta apenas a análise estática da renúncia de arrecadação anual do Simples, cujos dados estão disponíveis nos diversos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT)

elaborados anualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.⁴² O gráfico a seguir resume os dados e demonstra que os custos de manutenção de um regime simplificado na estrutura tributária brasileira são crescentes e alcançaram cerca de R\$ 69 bilhões em 2015:

Gráfico 8 – Renúncia fiscal – Simples Nacional



Fonte: elaboração própria a partir de dados da RFB.⁴³

A renúncia tributária é calculada comparando-se o valor arrecadado com o Simples Nacional com aquele que seria arrecadado caso a empresa estivesse no lucro presumido. Os valores são substanciais. O Simples Nacional representa o gasto tributário de maior participação no valor total (25,64%), seguido da desoneração da folha de salários (9,34%), rendimentos isentos e não tributáveis – IRPF (8,84%), Zona Franca de Manaus e Áreas Livres de Comércio (8,61%) e entidades sem fins lucrativos – imunes e isentas (7,23%).

⁴² Conforme conceito adotado pela Receita Federal, gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (RECEITA FEDERAL, 2018, p. 9)

⁴³ O último levantamento disponível refere-se ao ano-calendário 2015. Dados disponíveis em < <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas> >. Acesso em 18 jun. 2018.

Quadro 5 – Principais gastos tributários – estimativas bases efetivas 2015

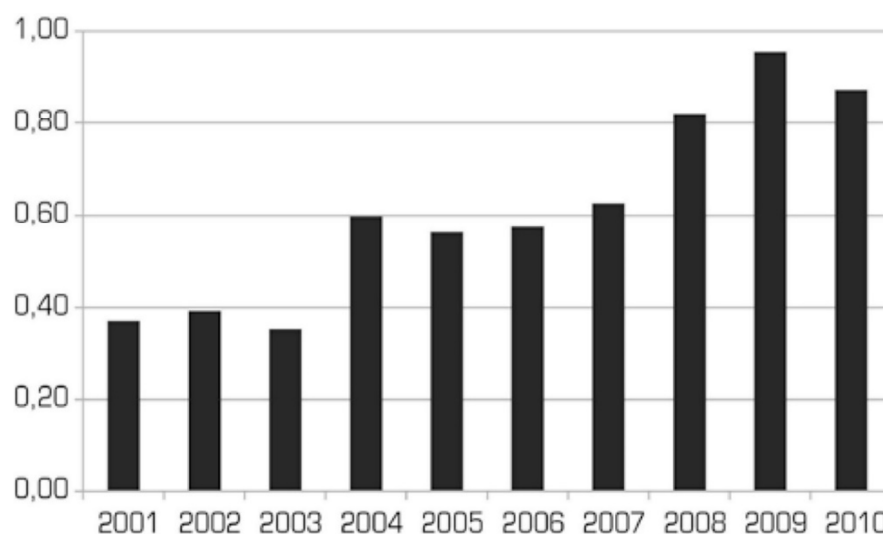
GASTO TRIBUTÁRIO	UNIDADE: R\$ 1,00	
	VALOR	%
Simples Nacional	69.205.526.947	25,63%
Desoneração da Folha de Salários	25.199.063.594	9,33%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	23.854.738.148	8,83%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	23.231.868.875	8,60%
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	21.700.302.864	8,04%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	19.505.110.245	7,22%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	15.353.388.965	5,69%
Benefícios do Trabalhador	9.951.624.096	3,69%
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	7.500.894.303	2,78%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	6.619.069.209	2,45%
Desenvolvimento Regional	5.899.084.249	2,18%
Informática e Automação	5.022.390.000	1,86%
Programa de Inclusão Digital	5.007.197.790	1,85%

Fonte: Receita Federal, 2018, p. 94.

Um indicador interessante sobre a sustentabilidade dos regimes simplificados é o de relacionar a arrecadação do regime com a renúncia fiscal embutida. Paes e Almeida (2009) fizeram esse cálculo em 2005 e estimaram que, para cada real pago, haveria uma renúncia de R\$ 0,72. Expandindo o cálculo para o período entre 2001 e 2010, obtemos o gráfico abaixo.

De fato, o gráfico retrata o crescimento da renúncia num ritmo bem acima da arrecadação entre 2001 e 2009. Os custos que estavam abaixo de R\$ 0,40 mais do que dobraram com a introdução do Simples Nacional e passaram a um patamar superior a R\$ 0,80 por real arrecadado.

Gráfico 9 – Relação renúncia fiscal por arrecadação do Simples/ Simples Nacional (deflacionado pelo IPCA) – RFB (em R\$ de 2010)



Fonte: Paes e Almeida, 2009.

Com o incremento dos limites de inclusão de enquadramento para o Simples Nacional, válidos a partir de janeiro de 2018, com a elevação do limite para microempresa de R\$ 360 mil para R\$ 480 mil e de empresa de pequeno porte de R\$ 3.600 mil para R\$ 4.800 mil, é provável que os valores da renúncia fiscal cresçam ainda mais.

Há ainda outros fatores que podem levar ao incremento da renúncia fiscal. O Simples adota uma série de vedações à opção, ou seja, nem todas as MPE podem optar pelo regime simplificado. Entre as principais vedações estão as empresas prestadoras de serviço, que somente com a entrada em vigor do Simples Nacional, puderam aderir ao regime sem maiores restrições. A principal razão para se excluir as empresas prestadoras de serviço reside não só no tamanho da folha de pagamento em relação ao faturamento, o que eleva em muito a renúncia fiscal, principalmente em relação à contribuição previdenciária, como também para se evitar que empresas sem empregados ou com apenas um empregado se beneficiem do sistema favorecido. Isto porque muitas pessoas físicas têm preferido constituir-se em pessoa jurídica prestadora de serviço ao invés de empregado, uma vez que o ônus tributário é menor para as pessoas jurídicas do que para as pessoas físicas nessa situação.

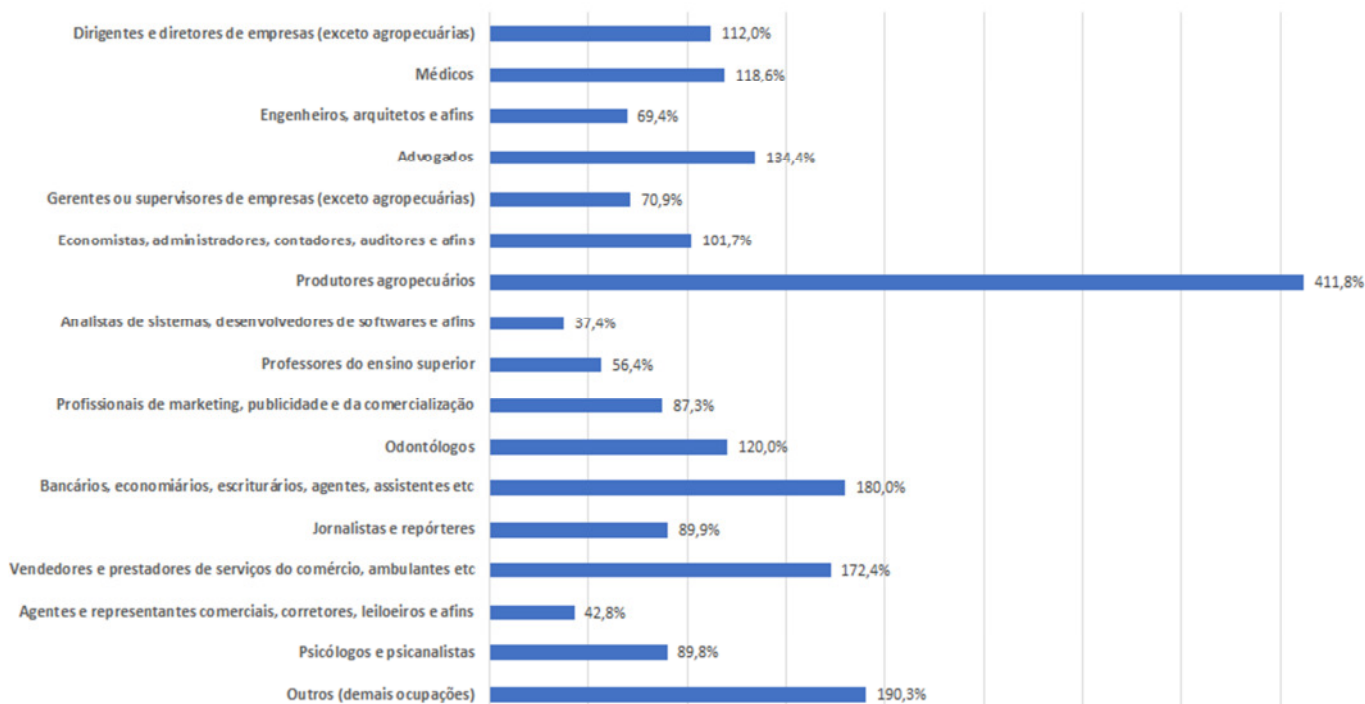
Bernard Appy, ex-secretário executivo do Ministério da Fazenda no governo Lula e atual diretor do Centro de Cidadania Fiscal, demonstrou essas contas em entrevista da Folha de São Paulo.⁴⁴ O mesmo profissional, prestando o mesmo serviço, contratado por R\$ 30 mil brutos por mês, pode receber, líquidos, R\$ 15.109 se for celetista, R\$ 24.508 se constituir uma PJ tributada segundo o lucro presumido ou R\$ 26.563 se for uma PJ enquadrada como Simples.

Appy (2017), avalia que “há um problema distributivo claríssimo. É injustificável que duas pessoas que façam a mesma coisa, prestando exatamente o mesmo serviço, tenham uma diferença tão grande de tributação”.

Analisando os dados informados por Appy (2017), Carazza (2018) levantou dados acerca da tributação das pessoas físicas prestadoras de serviços e chegou a algumas conclusões. A primeira delas é que o número de pessoas que adere à “pejotização”, principalmente em categorias de maior qualificação profissional, cresceu vertiginosamente nos últimos 10 anos.

⁴⁴ Entrevista disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1925333-a-pejotizacao-aumenta-e-muito-a-desigualdade-diz-economista.shtml> >. Acesso em 18 jun. 2018.

Gráfico 10 – Taxa de crescimento de beneficiários de isenções de lucros e dividendos e sócios/titulares de microempresas (2007-2016)



Fonte: Carazza (2018) a partir de dados do relatório Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendarário 2016) – Receita Federal do Brasil.

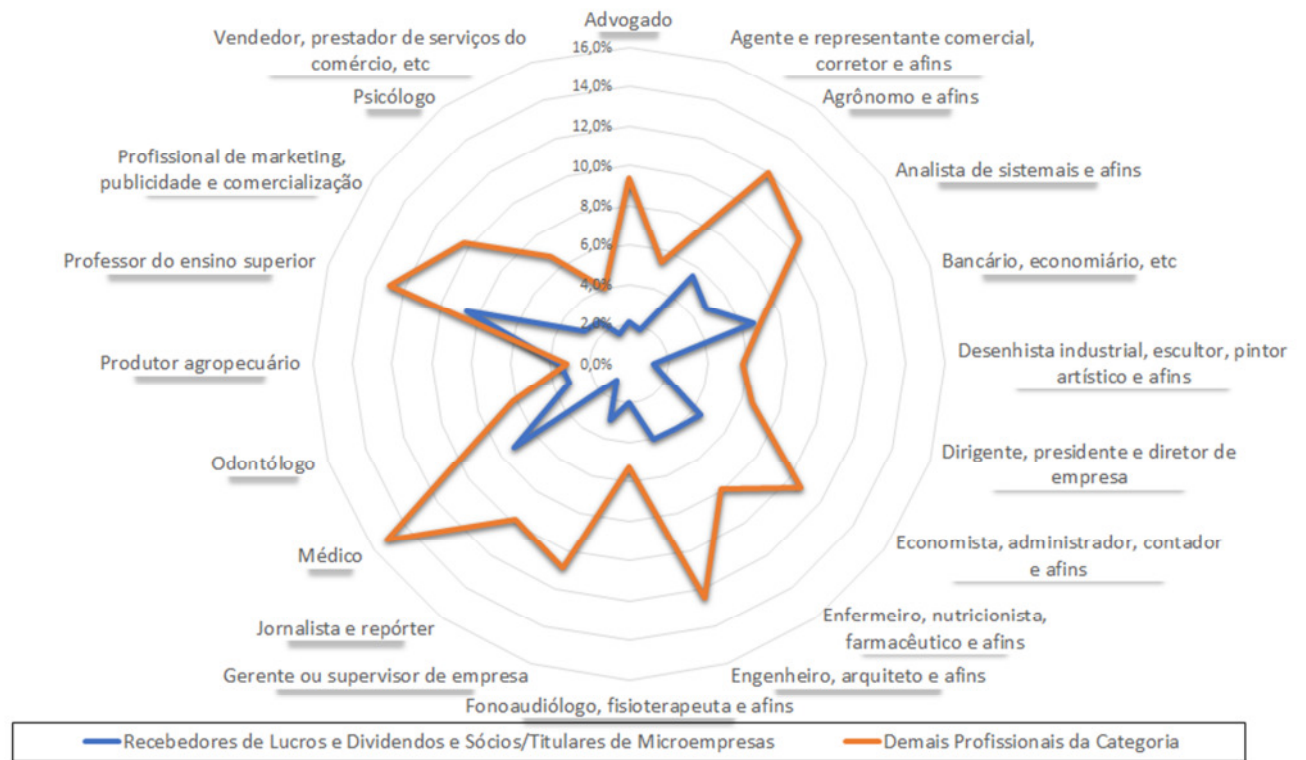
Na análise de Carazza (2018), “o gráfico acima revela que, de duas, uma: ou o Brasil sofreu um surto empreendedor sem precedentes nos últimos anos, ou houve uma alteração significativa nos incentivos que levam as pessoas a se tornar PJs”.

É verdade que muitas vezes a opção pela “pejotização” pode ser uma imposição do empregador, que busca aliviar sua folha de pagamentos, acarretando inclusive a precarização do trabalho. Mas também é inegável que diversas categorias de maior qualificação têm pressionado o Legislativo em busca da extensão de hipóteses de adesão aos sistemas de lucro presumido e a possibilidade de opção pelo Simples nos últimos anos.

O problema dos regimes do Simples e do lucro presumido é que o ganho da empresa é arbitrado abaixo da realidade. Desse modo, o sócio ganha duplamente: sua empresa arca com uma menor carga tributária, e ele pode distribuir o lucro excedente para si próprio, de forma totalmente isenta.

A característica notável desse sistema é que ele gera injustiça: profissionais semelhantes são tributados de modo muito díspare em função exclusivamente do regime contratual e tributário ao qual estão vinculados. O gráfico abaixo mostra justamente isso. Para cada categoria (localizada nos vértices do gráfico), os PJs (linha azul) pagam uma alíquota efetiva bem menor do que seus colegas que têm tributação na fonte (linha laranja).

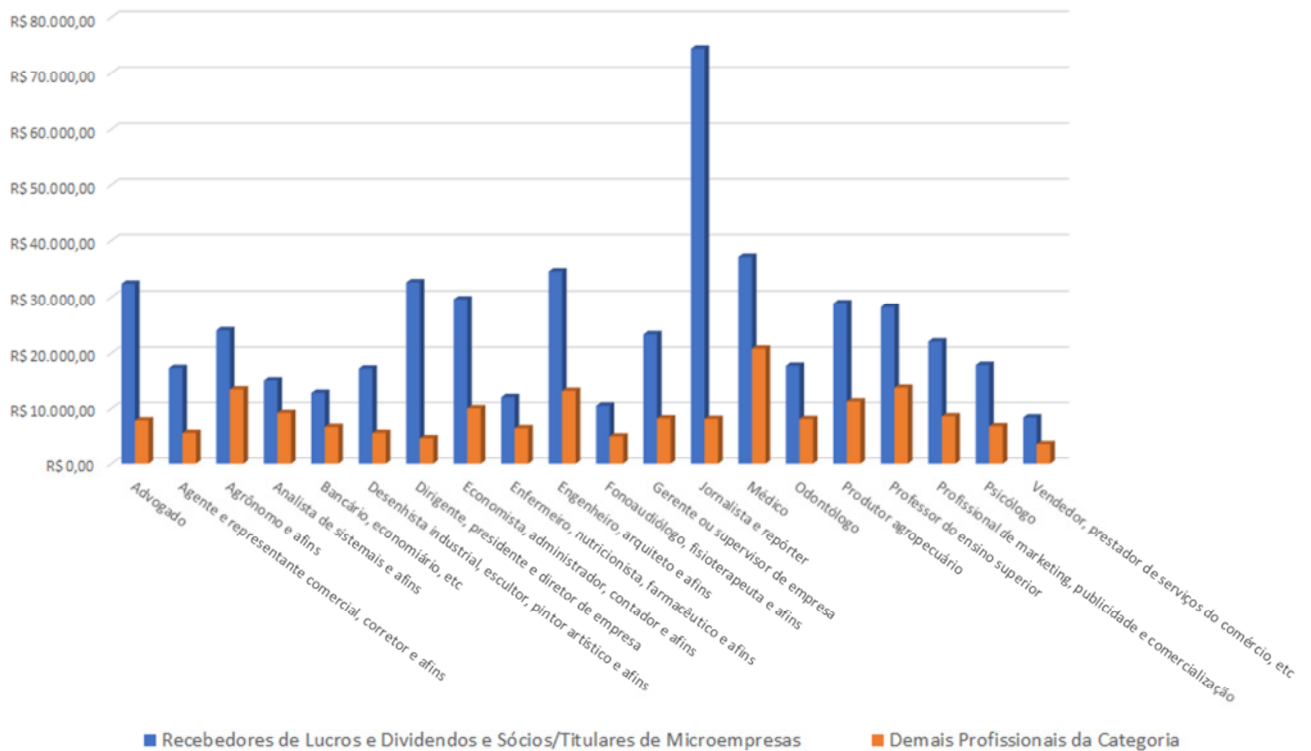
Gráfico 11 – Razão entre o imposto devido e os rendimentos totais (inclusive isentos) por categoria – 2016



Fonte: Carazza (2018) a partir de dados do relatório Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendário 2016) – Receita Federal do Brasil.

Carazza (2018) avalia que a consequência disso é a criação de um fosso dentro de cada categoria profissional: os rendimentos médios dos PJs são significativamente superiores aos dos seus colegas celetistas:

Gráfico 12 – Rendimento total médio – com e sem pejetização (2016)



Fonte: Carazza (2018) a partir de dados do relatório Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendário 2016) – Receita Federal do Brasil.

Portanto, tamanha renúncia fiscal demanda muita atenção das autoridades fazendárias. A razão é que os ganhos com a evasão fiscal e a simulação podem ser grandes, do ponto de vista individual da empresa que busca burlar o regime, enquanto custos muito elevados são impostos a toda a sociedade. Medidas de combate à evasão e acompanhamento próximo do regime são fundamentais para não comprometer a base tributária do país. Dado o elevado montante de renúncia envolvido, recomenda-se que as administrações tributárias sejam vigilantes e cuidadosas no trato do regime simplificado, evitando simulações e permitindo que apenas pequenas empresas permaneçam no regime.

O Simples, resumindo, possui custo elevado para a sociedade brasileira, mas sua arrecadação vem crescendo acima da média dos demais tributos.⁴⁵ A questão é como manter uma política como a do Simples Nacional com bons resultados sobre a economia a um custo razoável.

A resposta a essa questão parece estar nos limites para a permanência no regime simplificado. O limite para enquadramento no Simples Nacional é muito superior ao do que é

⁴⁵ Conforme verificado por Paes (2014) a arrecadação do Simples Nacional cresceu nada menos que quase 20% ao ano, em termos reais, desde 2007, desempenho impressionante, em que nenhum dos outros grandes tributos analisados não conseguiu sequer chegar à metade da taxa de crescimento do regime simplificado

adotado nos demais países latino-americanos. Está também muito próximo dos limites para enquadramento como pequena empresa na União Europeia, e os benefícios daquela são muito mais voltados para a redução dos custos de cumprimento do que para a diminuição da carga tributária. Uma medida importante para controlar a renúncia e manter os ganhos na criação de empregos é a de conservar em patamares razoáveis o limite de enquadramento do Simples, evitando aumentos muito acentuados.

Fernando Veloso (*apud* MONTEIRO, 2016, p. 25), pesquisador da FGV/IBRE, destaca que, diferentemente do modelo brasileiro, em muitos países os benefícios dados aos pequenos negócios são muito mais concentrados na redução da burocracia para facilitar a formalização do que na redução de tributos. “Na Espanha, por exemplo, onde o teto da receita para enquadramento é maior que o nosso, correspondendo a R\$ 17,52 milhões, estipulou-se um limite para os benefícios tributários, de R\$ 1,8 milhão”, exemplifica.

Fernando de Holanda Barbosa Filho, também pesquisador do IBRE, alerta que, para aceitar uma renúncia tributária desse porte, o país deveria ter clara a relação custo-benefício que ela acarreta (*apud* MONTEIRO, 2016, p. 26). Nas palavras do pesquisador, “no Brasil, cristalizamos uma visão errada de que formalizar e reduzir a carga tributária é um bem em si mesmo, sem importar o custo fiscal”.

6.4 Redução do custo da formalidade e a redução da informalidade

Paralelamente à análise do custo do Simples, cabe questionar a sua eficácia relativamente ao principal objetivo da lei no aspecto da formalização das microempresas e empresas de pequeno porte.

Corseuil *et al* (2013), em artigo que explora os efeitos da política de formalização dos MEIs busca esclarecer as seguintes indagações (i) a política do MEI teve êxito em promover o micro empreendedorismo no Brasil? (ii) a política do MEI teve êxito em promover a formalização dos empreendedores? (iii) a política do MEI pode estar sendo usada por empregadores para evitar encargos trabalhistas via substituição de contratos de trabalho com empregados por contratos de prestação de serviços com supostos empreendedores individuais? A seguir serão sintetizadas as conclusões dos autores.⁴⁶

⁴⁶ Na pesquisa realizada pelos autores foram utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa Mensal do Emprego (PME), ambas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e foram comparados dois períodos 2009 (antes da política) e 2011 (após a política).

Os resultados na investigação específica sobre promoção do empreendedorismo sugerem que a política do MEI pode ter tido um efeito de redução de escala para aqueles que já eram empreendedores, mas não há evidências de mudanças no padrão de escolha ocupacional entre ser um microempreendedor e demais posições na ocupação. Quanto à investigação específica sobre decisão de formalização, os resultados sugerem que a política pode ter tido um impacto positivo na decisão dos empreendedores individuais de contribuir para a previdência.

Finalmente, a análise integrada a partir de fluxos no mercado de trabalho com base nos dados da Pesquisa Mensal do Emprego – PME – revela que todas as posições na ocupação se tornaram estados menos absorventes quando comparadas à opção de ser um trabalhador autônomo formal. Isso inclui tanto a formalização dos trabalhadores que já eram autônomos, quanto efeitos de redução de escala dos empreendimentos. Além disso, observa-se também uma redução relativa do assalariamento da força de trabalho, em particular na razão de chance de manter um emprego formal.

Esse último resultado é compatível com a hipótese de algumas empresas (em particular as menores) estarem usando o MEI para trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço. Os autores afirmam não ter como comprovar isso visto que na PME não há como checar se a transição de empregado para autônomo ocorreu sem que houvesse uma mudança no local de trabalho do indivíduo. Os demais movimentos que também envolvem aumento relativo na razão de chance de empregados transitarem para a categoria de autônomos contribuintes envolvem empregados que tinham vínculos informais. Por um lado, esses movimentos contribuem para uma redução da informalidade, mas por outro também podem ter como motivação a substituição de uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho abordou como tema a informalidade e o impacto do Simples, como política tributária extrafiscal, sobre a formalização de empresas.

O primeiro passo foi conceituar e dimensionar a informalidade brasileira. Foi verificada uma dificuldade em se estabelecer tanto um conceito quanto um dimensionamento exato do fenômeno, dificuldade constatada não somente no Brasil, mas em praticamente todos os países do mundo, o que se explica pelo fato de que a informalidade é justamente uma tentativa de escapar do olhar do Estado. Não obstante, a economia informal é mensurada em cerca de 16% do PIB, com algumas variações de acordo com a metodologia utilizada.

Foi também apontada a recente origem do termo informalidade, que remonta às migrações do campo para a cidade, bem como dos estudos sobre o fenômeno, que se iniciaram na década de 1970, a partir de pesquisas da OIT realizadas na África e também na América Latina, tendo com precursor o trabalho realizado por De Soto no Peru.

No Brasil, o histórico da atuação governamental também abrange o período desde os anos de 1970 até os dias de hoje, com diferentes olhares e formas de atuação frente à informalidade ao longo dos anos. Foi demonstrado como o governo brasileiro passou de uma visão combativa à uma visão de que o fenômeno não se constitui necessariamente em um problema e que poderia ser uma fase de transição. Desta forma, a atuação estatal se tornou mais ativa frente aos desafios impostos pela informalidade. Exemplo dessa evolução da visão do Estado é a própria Constituição de 1988, que passou a orientar o tratamento favorecido e diferenciado para micro e pequenas empresas. Esse aspecto foi fundamental para dar início a iniciativas de apoio à formalização para os pequenos negócios.

Neste sentido, o Brasil instituiu o Simples em 1996 e ampliou sua aplicação em 2006. O Simples é um regime especial para MPE que lhes garante tanto a simplificação de procedimentos quanto a redução da carga tributária. A avaliação do Simples indica que, além de não ser completamente eficiente no combate à informalidade, ele possui custo social (renúncia fiscal) muito elevado. O principal aspecto positivo observado quanto ao Simples foi seu impacto sobre o emprego formal. Contudo, em que pese os fatores sociais relevantes vinculados ao programa a literatura econômica aponta certa ineficiência vinculada ao Simples, tendo em vista que prejudica o crescimento das MPE brasileiras porque somente lhes garante privilégios enquanto permaneçam na condição de pequenas empresas.

Assim, apesar de importantes, tais ações não foram capazes de reduzir expressivamente a representatividade do setor informal no Brasil, abrindo caminho para

discussão das relações de causalidade do fenômeno da informalidade. As causas mais frequentemente apontadas foram divididas em (a) causas nas quais os indivíduos podem optar pela informalidade – instituições desatualizadas, percepção do grau de punição, trâmites burocráticos, elevada carga tributária e baixo retorno sobre tributos –, e (b) causas em que a informalidade é compulsória – falta de oportunidades e baixo nível de capital humano. Esses fatores não são exaustivos, mas refletem a maior parte das causas envolvidas na informalidade.

Ao analisar as razões favoráveis e desfavoráveis à tributação menos onerosa para as MPE, verificou-se que:

a) as MPE suportam custos de cumprimento de obrigações tributárias relativamente maiores que as grandes empresas, o que justifica a simplificação de procedimentos para MPE;

b) as MPE têm forte participação no emprego e a redução das obrigações previdenciárias para MPE lhes permite maior absorção de mão-de-obra. No entanto, essa política introduz distorções, devendo-se verificar antes se o estímulo ao emprego não terá melhores resultados se estabelecido por meio de políticas de capacitação e de apoio aos investimentos produtivos;

c) a tributação menos gravosa para MPE não se justifica em termos de eficiência econômica. Um dos efeitos indesejáveis mais comuns é o “nanismo tributário”, caracterizado pelo desestímulo a que MPE cresçam e saiam do regime favorecido.

O estudo das práticas internacionais revela que existem alternativas para o tratamento das MPE. A maioria dos países desenvolvidos permite que o pequeno empresário atue como pessoa física, condição que lhe é natural e que não implica custos adicionais. Além disso, alguns países concedem um crédito uniforme (no lugar do limite de isenção) para o imposto de renda da pessoa física, auxiliando a inclusão dos indivíduos na rede formal.

Outro aspecto verificado na prática tributária dos países desenvolvidos é que a simplificação de procedimentos garantida às MPE é mais suave, de forma que não as afaste muito da condição das demais empresas. Esse fato favorece a inclusão natural das MPE no regime geral, ou seja, procura-se realizar o desenho tributário de forma a não obstar o crescimento das empresas. A intervenção do Estado não visa favorecer as MPE, mas simplesmente corrigir externalidades negativas e ser tanto quanto possível neutro quanto às decisões dos agentes econômicos.

No Brasil, a implementação dessa filosofia deve se dar de forma gradual e responsável. Por exemplo, se nos países desenvolvidos há uma base de renda significativa, aqui, ao contrário, poucos são os indivíduos contribuintes do IRPF. De uma população

economicamente ativa que ultrapassa os 90 milhões de habitantes, pouco mais de 20 milhões declaram IRPF. Desses 20 milhões de declarantes, estima-se que somente metade efetivamente paga o imposto. Segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Estes números sugerem que políticas semelhantes às dos países desenvolvidos não poderiam ser aplicadas de imediato. Contudo, pode-se, de pronto, iniciar o debate visando à revisão da legislação societária e fiscal para garantir o exercício do comércio e da atividade empresarial por pessoas físicas, desde que previstos os devidos registros, mas evitando-se as barreiras que conduzem à informalidade.

No Brasil, as micro e as pequenas empresas são desestimuladas a crescer. Isso se deve ao desincentivo que o regime tributário do Simples Nacional representa, ao onerar em demasiado as empresas optantes que crescem, ultrapassam o limite de faturamento e são obrigadas a sair do regime tributário.

É fundamental a correção dessa distorção. O Simples Nacional deve ser aperfeiçoado com o intuito de evitar o desestímulo ao crescimento da empresa causado pelo aumento desproporcional da carga tributária, à medida que o faturamento cresce.

Portanto, a questão parecer ser como manter uma política como a do Simples Nacional com bons resultados sobre a economia a um custo razoável.

A resposta a essa questão parece estar nos limites para a permanência no regime simplificado. O limite para enquadramento no Simples Nacional é muito superior ao do que é adotado nos demais países latino-americanos e está muito próximo dos limites para enquadramento como pequena empresa na União Europeia, porém os benefícios daquela são muito mais voltados para a redução dos custos de cumprimento do que para a diminuição da carga tributária.

Aceitos o princípio de que a intervenção estatal não deve prejudicar a eficiência das empresas e que somente a redução dos custos de cumprimento deve ser garantida às MPE, no curto prazo, pode-se sugerir:

a) reduzir o público-alvo do Simples a empresas efetivamente pequenas, isto é, reduzir o limite de enquadramento, considerando que o Brasil possui um dos maiores limites do mundo. Isto também ajudaria a reduzir o custo do regime para a sociedade, dando foco na concessão de benefício fiscal aos realmente mais necessitados;

b) estabelecer regras para permanência no regime especial, visto que, após certo tempo, as empresas verdadeiramente eficientes já deveriam ter crescido e alcançado o limite de enquadramento ou garantido estrutura que lhes permita competir como as demais, não havendo razão para premiar empresas ineficientes com a continuidade no regime;

c) redefinir as obrigações acessórias do Simples de forma que ao sair do regime as empresas pudessem mais facilmente adaptar-se ao regime geral. É ilusório pensar que as MPE não devem realizar controle contábil, pois os registros se tornam mais importantes à medida que a empresa cresce, sendo frequentemente exigidos por clientes e quotistas;

d) investigar a necessidade de permitir dois regimes presuntivos às empresas brasileiras: o Simples e o Lucro Presumido, que abrangem mais de 90% das empresas formais. Nos países desenvolvidos, a presunção, quando aplicável, é utilizada com restrição;

e) priorizar outros meios de fomento às MPE, seja pela ampliação do acesso ao crédito ou da assessoria técnica especializada;

f) aprofundar estudos sobre o impacto do Simples nas contas previdenciárias, assim como sobre o real custo das obrigações acessórias para MPE.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Função da Ciência do Direito Tributário: do formalismo epistemológico ao estruturalismo argumentativo”. *Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 29, Dialética, 2013.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Doing business 2018: reforming to create jobs*. Washington, 2018. Disponível em <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. De “Setor” para “Economia” Informal (O debate das últimas três décadas). *Anais... Seminário a Aventura de um Conceito*, 2009, São Paulo. De “Setor” para “Economia Informal”: Aventuras e Desventuras de um Conceito. São Paulo: USP, 2009, p. 1-40. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/texto_sem_2009_barbosa.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. O conceito de Trabalho Informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (Org.). *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011. p. 105-159.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; VELOSO, Fernando. *Fatos estilizados da informalidade no Brasil*. In: Causas e consequências da informalidade no Brasil / organização Fernando de Holanda Barbosa Filho, Gabriel Ulyssea, Fernando Veloso. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier : FGV/IBRE, 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2013.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço*. São Paulo: Almedina, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm>. Acesso em: 2 jun. 2018.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A economia informal 20 anos depois. *Revista Eletrônica da Fundação de Economia e Estatística*, p. 217-232, 1994. Disponível em <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/626/871>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

CACCIAMALI, Maria Cristina. *Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção*. 163 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06102006-120930/pt-br.php>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

CARAZZA, Bruno. Com ou sem nota, PJ? O espírito das leis. *Folha de São Paulo Website*, 11 maio 2018. Disponível em: <<https://oespiritodasleis.blogfolha.uol.com.br/2018/05/11/com-ou-sem-nota-pj/?loggedpaywall>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

CORREA, Walter Barbosa. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo, 1964.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.; NERI, Marcelo C.; GABRIEL, Ulysea. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos Microempreendedores Individuais. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Ipea, ano 18, n. 54, fev. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt54_completo1.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

CRAWFORD, C., FREEDMAN, J. Small Business Taxation. In: MIRRLEES, J. et al. (Eds.). *Dimensions of tax design: The Mirrlees review*. Oxford University Press for Institute of Fiscal Studies, 2010.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *O Princípio da Igualdade e o Direito Tributário*. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte, vol.1, nº. 1, p. 185-222, 1994.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Modificações da Jurisprudência: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais ao poder judicial de tributar*. São Paulo: Noeses, 2009.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio (relações, efeitos e regressividade)*. Revista Jurídica da Presidência, v. 16, n. 108, Brasília, p. 39-64, 2014.

DOWBOR, Ladislau. *Setor informal: uma categoria imprecisa*. *Ladislau Dowbor Website*, abr. 2009. Disponível em: <<http://dowbor.org/2009/04/setor-informal-uma-categoria-imprecisa-2.html/>>. Acesso em: 31 maio 2018.

DUTRA, Marina Brandão; SANTOS, Venússia Eliane; COSTA, Vítor Augusto Martins. *Desafios para o fortalecimento das micro e pequenas empresas em Minas Gerais*. In: *Ideias em Desenvolvimento Políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais*. FJP. Belo Horizonte, 2014.

FAJNZYLBER, P.; MALONEY, W.; MONTESROJAS, G.. “Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program.” *Journal of Development Economics* 94 (2): 262–76, 2011.

FANUCCHI, Fábio. *Curso de direito tributário brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1976.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. *Índice da Economia Subterrânea*. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV), 2017.

FIAS. *The Investment climate Advisory Service*. South Africa – tax compliance burden for small businesses: a survey of tax practitioners. 2007.

FOLLONI, André. *Ciência do direito tributário no Brasil: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Taxation of Small and Medium Enterprises*. 2007.

GALEANO, Eduardo. *Os filhos dos dias*. L&PM, Porto Alegre, 2014.

GONÇALVES, Éber. *Informalidade do trabalho em Minas Gerais: aspectos metodológicos*. Nota técnica. Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011.

GOUVÊA, Marcos de Freitas. *A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações*. Teresina, ano 11, n. 1226, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HART, K. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, v. 3, n. 11, p. 61-89, 1973.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Economia Informal Urbana – ECINF*, 2003.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)*. Síntese de indicadores 2015. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Rio de Janeiro, 2016.

KARKACHE, Sérgio. *Princípio do tratamento favorecido: o direito das empresas de pequeno porte a uma carga tributária menor*. Curitiba: 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. *Economia informal: aspectos conceituais e teóricos*. Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de Trabalho n. 4). 1v. Escritório da OIT no Brasil. Brasília, 2010.

LA PORTA, Rafael; SHLEIFER, Andrei. *The unofficial economy and economic development*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2008.

LAUTIER, Bruno. *L'économie Informelle dans le Tiers Monde*. Paris: La Decouverte, 1994. (col. Repères no 155)

LEVENSON, A.R., MALONEY, W.F. *The informal sector, firm dynamics and institutional participation*. World Bank Policy Research Working Paper, 1998.

MALONEY, W. Informality Revisited. *World Development*, v.32, pp. 1159-78, 2004.

MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. *Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo*. In: *Anais... IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Curitiba: ABDCConst., 2011.

MATIAS, João Luís Nogueira. *A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988*. Revista Nomos – Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFC, Fortaleza, n. 28, jul./dez. 2009.

MCKENZIE, D.; WOODRUFF, C. Experimental evidence on returns to capital and access to finance in Mexico. *World Bank Economic Review*, 22, p. 457-482, 2008.

MELLO, Rafael F.; SANTOS, Daniel D. Aceleração educacional e a queda recente da informalidade. IPEA, 2009.

MIRRELES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES, G.; POTERBA, J. (Eds.). *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford University Press for Institute of Fiscal Studies, 2010.

MONTEIRO, J.C.M., ASSUNÇÃO, J.J. Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment. European Meeting of the Econometric Society, Vienna. Site: <http://www.eea-esem.com/files/papers/EEA-ESEM/2006/2089/ESEM%202006%20%20Monteiro%20and%20Assuncao%202005%20-%20Outgoing%20the%20shadows.pdf>. 2006 Acesso em: 14 jun. 2018.

MONTEIRO, Solange. Nem tão Simples. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, p. 24-32, 2016.

MOREIRA, André Mendes. *A não cumulatividade dos tributos*. São Paulo: Noeses, 2010.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

NAUDÉ, W. Entrepreneurship, Developing Countries and Development Economics: New Approaches and Insights. *Small Business Economics*, v.34, pp.1489-99, 2010.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1986.

LOAYZA Norman V.; SERVÉN, Luis. *Business regulation and economic performance*. The World Bank, Washington, DC, 2010.

LOBATO, Valter de Souza. Estado democrático de direito. Segurança jurídica. A correta forma de interpretação dos benefícios fiscais e a concretização dos direitos sociais. Disponível em <<http://sachacalmon.com.br/>>, 2012.

LOBATO, Valter de Souza. O regime jurídico-constitucional das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social: a importância basilar e estruturante da finalidade e os demais

limites ao poder de tributar. 353 f. Tese – Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). A OIT e a Economia Informal. Escritório da OIT em Lisboa, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Employment, Incomes and Equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Genebra. 1972.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Taxation of small and medium enterprises – Key issues and policy considerations. Paris: OCDE, 2009

PAES, Nelson Leitão. Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 24, n. 3, p. 541-554, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512014000300541&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PAES, Nelson Leitão; ALMEIDA, Aloísio Flávio Ferreira de. Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, n. 9, p. 5-55, dez. 2009.

PERES, Thiago Brandão. Informalidade: um conceito em busca de uma teoria. *Revista da ABET*, v. 14, n. 2, p. 270-289, jul./dez. 2015.

PRADO, Ney. *Economia informal e o direito no Brasil*. São Paulo: LTr, 1991.

RACHID, Jorge Antônio Deher. Avaliação do Sistema Tributário Nacional e do desempenho da administração tributária da União. Apresentação. Disponível em rfb.gov.br, 2017.

RECEITA FEDERAL, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2015. Série 2013 a 2018. Março, 2018. Disponível em <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018.pdf>

RIZZA, Gabriel; SCHWINGEL, Inês. Políticas públicas para formalização das empresas: Lei Geral das micro e pequenas e iniciativas para a desburocratização. Política em foco. IPEA, 2013.

SBA. U.S. Small Business Administration, Office of Advocacy. The Small Business Economy: a report to the President. Washington. United States Government Printing Office, 2009.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Fatores Condicionantes e Taxas de Sobrevivência e Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil 2003 - 2005. Editora SEBRAE, Brasília, 2007.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Relatório especial: *os impactos do Simples Nacional*. Brasília, jun. 2017.

SEBRAE-DF. *Pesquisa de opinião acerca do SIMPLES*. Mimeo, 2002.

SEBRAE-SP. *O financiamento das MPEs no Estado de São Paulo*. Mimeo, 2004.

SENADO FEDERAL, Comissão de Assuntos Econômicos. Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional. Brasília, outubro de 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVEIRA, C. M.; MELLO, R. Setor informal urbano. Projeto de geração de emprego e renda no Brasil. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

SMPE, Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: legislação para estados e municípios. Brasília, 2014.

SOTO, Hernando de. Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana. Trad.: Gilson Schwartz. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SOTTO, Débora. Tributação da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). São Paulo: Quartier Latin, 2007.

SOUZA, Paulo Renato de. Emprego, Salários e Pobreza. Série Teses e Pesquisas, Campinas: HUCITEC, 1980.

THEODORO, Mário Lisboa. As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: texto para discussão nº 762. Brasília, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. Sistemas Constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

TORRES, Heleno Taveira. Tributos são meios constitucionalmente válidos de intervencionismo econômico. *Conjur*, 30 jul. 2014.

ULYSSEA, Gabriel. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. Ipea. Texto para discussão n. 1.070, 2005.

ZANLUCHI, César Maurício; BASSOLI, Marlene Kempfer. A tributação diferenciada para pequenas empresas: mecanismo para positivar valores e princípios econômico-constitucionais. *ARGUMENTUM: Revista de Direito da Universidade de Marília*. Marília: UNIMAR, v. 6, p. 119-141, 2006.

**ANEXO – AUSTRÁLIA: TIPOS DE EMPRESAS E RESPECTIVAS EXIGÊNCIAS
PARA O REGISTRO FISCAL**

	EMPRESA INDIVIDUAL	PARTNERSHIP	FIDEICOMISSO (TRUST)	COMPANHIA (COMPANY OR CORPORATION)
O que é?	É a forma empresarial mais simples e consiste no indivíduo que realiza atos empresariais por sua própria conta	A empresa é constituída por associação de pessoas, que são responsáveis pelos tributos, de acordo com a participação de cada uma. Para efeitos tributários, a sociedade não é uma entidade legal apartada.	É uma pessoa que detém propriedade ou renda em benefício de outras pessoas (os beneficiários). Pode ter personalidade perante à AT, dependendo do tipo de trust.	É uma entidade separada dos sócios e possui personalidade própria. Devem estar registradas na Comissão Australiana de Títulos e Investimentos (as demais não precisam) e são obrigadas a manter contas bancárias próprias. Os custos de instalação e de administração são maiores que nas outras formas empresariais.
Precisa de número de registro para o imposto de renda?	Não. Utiliza o número de registro da pessoa física.	Sim. Embora os sócios tenham que levar suas rendas societárias à declaração do IRPF, as sociedades são obrigadas a entregar declaração própria, em que especifique a renda atribuída a cada sócio.	Sim, e é obrigada a apresentar declaração própria.	Sim, e é obrigada a apresentar declaração própria.
Como paga o Imposto de Renda?	Pago na pessoa física, usando a tabela progressiva e o limite inicial de isenção (\$ 6.000).	Embora declare, a empresa não tem responsabilidade, pois não tem personalidade jurídica. Cada sócio é responsável por pagar o IRPF, de acordo com a sua participação.	Paga o IRPF, de acordo com a parcela de lucro retida pela <i>trust</i> . O IRPF sobre a parcela distribuída é de responsabilidade dos beneficiários.	Paga o Corporate tax (equivale ao IRPJ). A alíquota é de 30%, sem limite de isenção.
Precisa de registro para o IVA?	Registro é obrigatório para empresas cujo faturamento seja superior a \$75.000/ano	Registro é obrigatório para empresas cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.	Registro é obrigatório para <i>trusts</i> cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.	Registro é obrigatório para empresas cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.

Fonte: Paes e Almeida, 2009.