

# Flávia Telis de Vilela Araújo Manoel Bosco de Almeida\*

## **Políticas Brasileiras de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: o caso do simples**

**RESUMO:** Este trabalho analisa as políticas públicas brasileiras de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte (MPE's), em especial, o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), o qual fora instituído pelo Governo Federal em 1996 (Lei nº 9.317). O SIMPLES reduz a carga tributária e simplifica a declaração das micro e pequenas empresas. Foram analisados a legislação brasileira referente ao tema, a base de dados da RAIS e informações da SRF. Os resultados indicam a efetiva redução da carga tributária e o efeito no crescimento do número de firmas e de empregados. A análise aborda ainda a relação entre as esferas de Governos Federal, Estaduais e Municipais, e suas implicações para um maior impacto do SIMPLES, quando da adoção de políticas locais de fomento às micro e pequenas empresas, por parte dos estados e municípios.

**Palavras-chave:**  
microempresas,  
simples, carga  
tributária

## **I** Introdução

Nos últimos anos, a atenção mundial tem se voltado às micro e pequenas empresas, devido à características que permitem a sua adaptação ao sistema de produção flexível, baseado na distribuição de um grande número de firmas, cada vez menores, e localizadas em diferentes regiões geográficas (ALMEIDA et al., 2003). Tais empresas têm se multiplicado e conseguido absorver uma parcela da mão-de-obra liberada a partir da reestruturação das grandes corporações.

\* Agradecemos a colaboração dos bolsistas do PIBIC/CNPq, Daniel Cirilo Suliano e Sylvia Cristina Lavor, para realização desta pesquisa.

No Brasil cerca de 99 % das empresas formais existentes em 2000 possuíam até 100 postos de trabalho. Desse total, aproximadamente 70 % era composto por empresas com capacidade de geração de até 4 empregos. Em relação à absorção de mão-de-obra, as MPE's brasileiras eram responsáveis por cerca de 46 % dos empregos formais. Por outro lado, as médias e grandes empresas representavam apenas 1,4 % das empresas formais, e eram responsáveis por 54 % dos postos de trabalho existentes (IBGE, 2003).

Nos Estados Unidos as micro e pequenas empresas responderam por 76,5 % dos novos postos de trabalho criados entre 1990 e 1995, e da Comunidade Econômica Européia, onde as empresas com até 100 empregados responderam pela criação de cerca de 259 mil empregos por ano, nesse mesmo período, superando o crescimento verificado nas empresas maiores (PUGA, 2000).

Em outros países, sejam desenvolvidos ou subdesenvolvidos, evidencia-se também a importância das micro e pequenas empresas, e a existência de políticas de apoio às mesmas, que estimulam a concessão de empréstimos em condições diferenciadas, a assistência técnica e o incentivo à criação e à cooperação.

Na Itália os bancos locais e as cooperativas de crédito têm papel de destaque no financiamento das micro, pequenas e médias empresas. O *Mediocredito Centrale*, fundado em 1952, que possui diversas linhas de crédito para apoiar a aquisição de máquinas e equipamentos, criação de consórcios, inovação tecnológica, proteção ambiental e o apoio ao capital de risco para essas empresas. Pode-se citar ainda o caso italiano, no que se refere ao apoio governamental voltado à atividade exportadora das micro e pequenas empresas, por meio da criação de consórcios de exportação. A Itália conta atualmente com cerca de 300 consórcios para exportação, envolvendo a participação de 7.000 micro e pequenas empresas, responsáveis por 9% das exportações totais do País (FUNCEX, 2003).

A partir de 1986, a Comunidade Econômica Européia aprovou diretrizes de políticas relativas ao programa de ação para as micro e pequenas empresas, baseado na adoção de medidas administrativas e legislativas de estímulo às micro e pequenas empresas, assim como um regime fiscal diferenciado (MEZIARA JR., 2003).

Nos Estados Unidos foi criado em 1953 o *Small Business Administration* (SBA) o principal órgão de apoio às micro, pequenas e médias empresas do País. Após reformulações na década dos anos de 1980 o SBA passou a priorizar programas de concessão de crédito, e tem oferecido, em parceria

com o setor privado e as instituições de ensino, assistência técnica e gerencial a mais de um milhão dessas empresas (PUGA, 2000).

A partir do reconhecimento da importância das MPE's na geração de postos de trabalho e renda, o Brasil vem, desde a década de 80, implementando instrumentos legais para apoiar as MPE's, com destaque aos Estatutos da Microempresa e ao SIMPLES.

Este trabalho tem por objetivo analisar as políticas públicas de apoio às micro e pequenas empresas instituídas no Brasil, relacionadas à criação de instrumentos legais, em especial, o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), no que se refere aos objetivos, implementação e resultados alcançados.

## **2. Evolução das políticas brasileiras de apoio às MPE's**

No Brasil foi promulgada, em 27 de novembro de 1984, a Lei nº 7.256, denominada de Estatuto da Microempresa, regulamentada pelo Decreto nº 90.880 de 30 de janeiro de 1985, o qual inseriu na sistemática jurídica brasileira a definição de microempresa. Segundo o Estatuto, para uma empresa ser classificada como microempresa, e, portanto, se beneficiar dos eventuais benefícios oficiais, o limite de sua receita bruta não poderia apresentar um faturamento anual superior a 10 mil ORTN's<sup>1</sup> (menos de US\$ 40 mil, na época).

O Estatuto propôs fundamentalmente a redução dos encargos fiscais e burocráticos que afetavam as microempresas, bem como o tratamento dos mecanismos fiscais de apoio às mesmas.

Dentre as medidas, de caráter administrativo, adotadas pelo Estatuto destacaram-se pequenas simplificações na área trabalhista, dispensa de escrituração fiscal para as microempresas e dispensa do cumprimento de quaisquer obrigações tributárias acessórias.

No campo tributário, as microempresas ficaram isentas do pagamento de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, bem como dos pagamentos do imposto sobre produtos industrializado (IPI) e do PIS/PASEP.

Para promover a isenção às microempresas do pagamento do ICM e ISS<sup>2</sup>, sem acarretar perda de arrecadação maior que 5% do total para os Estados e Municípios, o Estatuto definiu que os mesmos poderiam fixar limites de receita bruta para classificar as microempresas, de acordo com as

<sup>1</sup> Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

<sup>2</sup> O ICM (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias) substituído pelo ICMS (Imposto sobre a Circulação e Movimentação de Mercadorias), a partir da Constituição de 1988, é de competência estadual; o ISS (Imposto sobre Serviços) é de competência dos municípios.

características econômicas locais. Dessa forma, Estados como São Paulo e Rio de Janeiro fixaram o limite máximo de faturamento das microempresas em 10 mil ORTN, enquanto a Bahia e Pernambuco fixaram o limite em 5 mil e no Ceará em 4 mil<sup>3</sup> (ALMEIDA, 1985).

O Estatuto ainda previa que os bancos ou instituições financeiras deveriam adotar condições especialmente favorecidas nos empréstimos, até o valor de 5 mil ORTN's, concedidos às microempresas, assim como da não exigência de comprovação de cumprimento de obrigações, inclusive fiscais, perante órgãos e entidades da administração pública.

A importância das micro e pequenas empresas está ressaltada na Constituição Brasileira de 1988, por meio do art. 179, que preceitua “*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.*” (Brasil: Constituição Federal, 1988).

Ainda na Constituição de 1988, no Parágrafo primeiro, do art. 47 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, há a definição de microempresa como as pessoas jurídicas e as firmas individuais com receitas anuais de até dez mil Obrigações do Tesouro Nacional (OTN's), e pequenas empresas, as pessoas jurídicas e as firmas individuais com receita anual de até vinte e cinco mil OTN's.

Em cumprimento às obrigações constitucionais, foi promulgada a Lei nº 8.864, em 28 de março de 1994, criando o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Nesse novo Estatuto houve a diferenciação entre microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) e a adoção de procedimentos simplificados para facilitar o cumprimento da legislação previdenciária e trabalhista das mesmas, conforme previstos no Estatuto da Microempresa de 1984. Foi definida como ME, a pessoa jurídica e a firma individual com receita bruta anual igual ou inferior ao valor nominal de 250 mil UFIR's<sup>4</sup> e como EPP, a pessoa jurídica e a firma individual com receita bruta anual igual ou inferior a 700 mil UFIR's.

O Estatuto de 1994, de acordo com o art. 16, estabeleceu que o Poder Executivo deveria criar procedimentos simplificados para o cumprimento da legislação previdenciária e trabalhista por parte das microempresas e das empresas de pequeno porte, em atendimento à Constituição, bem como eliminar as exigências burocráticas acessórias, previstas na mesma Constituição, que pudessem ser prejudiciais às MPE's.

<sup>3</sup> Essa medida teve como finalidades não prejudicar as arrecadações estaduais e municipais, e vencer barreiras políticas contrárias à adoção do Estatuto da Microempresa. Entretanto, o inconveniente causado foi a flexibilização da definição do porte, podendo causar, desse modo, duplicidade de classificação de tamanho para uma mesma empresa, quando comparadas as leis federais com as leis estaduais e municipais.

<sup>4</sup> O valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) em dezembro/94 correspondia a R\$ 0,6689 (valor corrente).

A responsabilidade do Estado brasileiro em apoiar às micro e pequenas empresas foi ampliada com a Emenda Constitucional nº 6 de 1995, alterando o art. 170, que impôs ao Estado, como princípio constitucional, a incumbência de dar tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Em atendimento ao art. 16 do Estatuto de 1994, o Poder Legislativo, por meio da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), atualmente vigente.

O SIMPLES objetivou desburocratizar o tratamento tributário a ser concedido às MPE's, além de promover a redução da carga tributária incidente sobre as mesmas, de forma a promover a melhoria das condições de existência dessas empresas e, conseqüentemente, o aumento dos postos de trabalho.

Objetivando melhor aprimorar o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, previsto na Constituição de 1988, foi instituído, a partir da Lei nº 9.841, de 06 de outubro de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000, o atual Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Foram revogados Estatutos de 1984 e de 1994. No que se refere às questões tributárias, o Estatuto atual prevê, em seu art. 1, que as micro e pequenas empresas continuam a ser regulamentadas pelo SIMPLES (Lei 9.317/96).

O atual Estatuto prevê o enquadramento de micro e pequenas empresas, as pessoas jurídicas que atendam às condições de receita bruta assim definidas: como microempresa (ME), a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244 mil (duzentos e quarenta e quatro mil reais); e empresa de pequeno porte (EPP), a pessoa jurídica e a firma mercantil individual cujo valor de sua receita bruta anual seja superior a R\$ 244 mil, e igual ou inferior a R\$ 1.200 mil (um milhão e duzentos mil reais)<sup>5</sup>.

Para fins de apoio creditício à exportação, o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte ainda prevê que possam ser utilizados os parâmetros de enquadramento das micro e pequenas empresas aprovados pelo MERCOSUL, baseada na receita bruta anual, em US\$, e no número de empregados.

Na Tabela 1, a seguir, encontram-se as classificações para microempresas e empresas de pequeno porte adotadas no Brasil. Observa-se que os critérios que definem a classificação do porte das empresas em micro e pequenas são diferenciados em cada instrumento jurídico criado. Além das classificações

<sup>5</sup> Dentre as mudanças do atual Estatuto em relação ao Estatuto anterior de 1994 encontram-se a ampliação dos limites de receita bruta anual e a desvinculação à UFIR.

baseadas na receita bruta, utilizam-se ainda outras baseadas no número de empregados, como as adotadas pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e pelo SEBRAE, além das utilizadas internacionalmente.

**TABELA 1**– Classificações para micro, pequenas e médias empresas, utilizadas no Brasil.

CLASSIFICAÇÕES		MICRO	PEQUENA	MÉDIA
Receita Bruta Anual	Estatuto MPE	R\$ 244 mil	R\$ 1.200 mil	
	SIMPLES	R\$ 120 mil	R\$ 1.200 mil	
	MERCOSUL (Indústria)	US\$ 400 mil	US\$ 3,5 milhões	US\$ 20 milhões
	MERCOSUL (Comércio e Serviços)	US\$ 200 mil	US\$ 1,5 milhão	US\$ 7 milhões
Número de postos de trabalho	SEBRAE (Indústria)	0-19	20-99	100-499
	SEBRAE (Comércio e Serviços)	0-9	10-49	50-99
	MERCOSUL (Indústria)	1-10	11-40	41-200
	MERCOSUL (Comércio e Serviços)	1-5	6-30	31-80
	RAIS	0-19	20-99	100-499

Fonte: ARAÚJO (2004).

Como mostra a Tabela 1, apesar do atual Estatuto utilizar o SIMPLES para definir o tratamento tributário aplicável às MPE's, os limites de enquadramento para essas empresas são diferenciados; enquanto pelo Estatuto o limite de faturamento é de até R\$ 244 mil para uma empresa ser considerada microempresa e poder se beneficiar de tal instrumento, pelo SIMPLES, o limite diminui para R\$ 120 mil<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> As divergências referentes à definição de tamanhos para classificação das empresas acentua-se quando tratada nas políticas estaduais.

No que se refere aos aspectos burocráticos, o atual Estatuto simplificou o registro para a abertura de novas firmas. No caso do enquadramento de empresas já constituídas, faz-se necessário apenas uma comunicação formal

ao órgão de registro do ato constitutivo (Junta Comercial ou Registro Civil de Pessoas Jurídicas), com a declaração do titular ou de todos os sócios, de que a receita bruta do ano anterior está dentro dos limites fixados pelo novo Estatuto.

O novo Estatuto dispensa prova de quitação dos tributos e contribuições da Fazenda Nacional, bem como do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), para a baixa no registro competente, das microempresas e empresas de pequeno porte, que não tenham exercido atividade econômica de qualquer espécie durante cinco anos.

No que se refere ao acesso ao crédito por parte das MPE's, o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte incentiva o apoio creditício e o estímulo do desenvolvimento empresarial a ser dispensado às empresas. As instituições financeiras são estimuladas a manter linhas de crédito específicas para as ME e EPP, como forma de assegurar o incremento da atividade empresarial por meio de uma carteira creditícia cujos recursos têm como único objetivo essa finalidade.

O Estatuto dispõe ainda que, os recursos federais a serem aplicados em pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica empresarial, sejam destinados, prioritariamente, em no mínimo 20%, para o segmento das micro e pequenas empresas. Do mesmo modo, determina que todas as organizações federais de pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica deverão destacar suas aplicações ao apoio dessas empresas.

### **3. O impacto do sistema tributário brasileiro sobre as MPE's**

Um dos entraves que comprometem a sobrevivência das MPE's no Brasil refere-se à alta complexidade tributária, com a existência de diversos tributos, de competências federal, estadual e municipais. Isso porque, cada nível governamental possui ampla autonomia tributária, passando a ser responsável pela arrecadação e fiscalização de seus tributos, podendo, inclusive, legislar sobre os impostos de sua competência.

Como consequência, as empresas contribuintes têm que manter controles específicos de créditos e débitos, relativos a cada nível de governo, além de acompanhar a legislação que envolve os tributos. Para a administração tributária, os custos também são elevados, pois a mesma tem que trabalhar com 27 regulamentos distintos do ICMS, um para cada Estado, e um regulamento específico do governo central para o IPI, além dos outros impostos existentes (SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, 2003).

Os órgãos responsáveis pela administração dos tributos arrecadados pela União são a Secretaria da Receita Federal (SRF), e o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), e nos Estados e Municípios são as secretarias da fazenda locais.

Como resultado, o contribuinte tem que conviver com uma multiplicidade de controles cadastrais, órgãos fiscalizadores, foros judiciais e obrigações acessórias. Dessa forma, o controle das obrigações tributárias tornou-se uma componente significativa dos custos administrativos das empresas.

Se para as médias e grandes empresas, já é uma tarefa difícil atender e aplicar toda a legislação tributária em vigor, para as MPE's torna-se tarefa quase impossível, em função da complexidade e dos elevados custos para o cumprimento da mesma. As MPE's têm de acompanhar toda a legislação tributária pertinente, além de cumprir as mesmas exigências impostas às empresas de maior porte, sendo obrigadas a prestar contas, separadamente, às respectivas administrações tributárias.

Dessa forma, para cada período de apuração, o contribuinte calculava o imposto mediante sistemas diferentes, atentando para datas de pagamentos distintos e o preenchimento de documentos específicos para o pagamento dos diversos tributos (SRF, 2003).<sup>7</sup> Em função desses entraves, além da elevada carga tributária existente, uma grande parcela das micro e pequenas empresas existentes preferiam continuar na informalidade ou então tornam-se sonegadas “não-intencionais”, em razão de não conseguirem acompanhar a complexidade existente, além dos custos relacionados ao cumprimento das obrigações tributárias.

Diante da importância que as micro e pequenas empresas representam para a economia, no que se refere à flexibilidade produtiva e à absorção de mão-de-obra, o custo de cumprimento das obrigações tributárias para esse segmento deve ser minimizado, de modo a não comprometer sua sobrevivência e suas vantagens competitivas. Além disso, a sua relação com o Estado, sempre que possível, deve ser simplificada, a despeito da existência de distintos níveis de governo envolvidos no processo, e dos diversos tipos de tributos, de modo a facilitar as relações e os processos tributários existentes entre o Estado e a empresa contribuinte.

A partir de 1996, com a Lei nº 9.317, de criação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), o Governo Federal objetivou melhorar a questão de se tributar com simplicidade as micro e pequenas empresas e racionalizar os custos de acompanhamento e fiscalização do próprio Governo.

<sup>7</sup> Desde a década de 80 as MPE's recebiam, por parte dos governos nacional e estaduais, algum tipo de tratamento tributário diferenciado, de acordo com o previsto nos Estatutos federais e leis estaduais específicas, por meio da apuração presumida do ICM e posteriormente do ICMS, e controles simplificados, que no entanto eram comprometidas pela burocracia existente.



## 4. O SIMPLES

Com o objetivo de reduzir os custos tributários, diretos e indiretos, incidentes sobre as micro e pequenas empresas, nivelando-as em condições de competir com as grandes empresas, que tendo ganho de escala absorvem mais facilmente tais custos, e de promover a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias por parte das mesmas, foi instituído o SIMPLES.

O SIMPLES se constitui em uma política tributária diferenciada, aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte, a partir da unificação dos tributos federais, e estaduais e/ou municipais, em uma só guia de recolhimento, de forma a simplificar e agilizar a declaração e arrecadação dos tributos, além de promover a redução da carga tributária incidente sobre as MPE's. A Tabela 2 compara o tratamento tributário aplicável às micro e pequenas empresas, a partir da implementação do SIMPLES, em relação ao tratamento instituído anteriormente, ainda aplicável às empresas não optantes<sup>8</sup>.

**TABELA 2** – Tratamento tributário concedido às microempresas e empresas de pequeno porte, antes e após, a instituição do SIMPLES.

TRIBUTO*	LEG. ANTERIOR		SIMPLES	
	ME	EPP	ME	EPP
IRPJ	Isenta	1,2 %	Isenta	0,13-0,65%
CSLL	0,96 %	1,44 %	0 – 1 %	1 %
PIS/PASEP	Isenta	0,65 %	Isenta	0,13-0,65%
COFINS	2 %	3 %	1,8 – 2 %	2 %
IPÍ	Diversos	Diversos	0,5 %	0,5 %
INSS	20 % sobre a folha de salários	20 % sobre a folha de salários	1,2 – 2 %	2,14-2,7%
ICMS	Diversos	Diversos	0,5/1,0%	0,5/1,0%
ISS	Diversos	Diversos	0,5/1,0%	0,5/1,0%

\* A maioria dos tributos efetivamente no SIMPLES incidem sobre a Receita Bruta, com exceção do INSS.

Fonte: SRF (2003).

Basicamente, o sistema estabeleceu procedimentos sintéticos para apuração e pagamento de impostos federais, com possível unificação dos tributos estaduais e municipais, para os Estados e municípios que aderissem ao Sistema<sup>9</sup>. Em relação à União, os tributos abrangidos pelo SIMPLES foram:

<sup>8</sup> O SIMPLES utilizou parte do sistema de tributação até então aplicado às microempresas, instituído por políticas anteriores, em nível federal, adaptando alguns critérios e definições, de forma a tornar o sistema mais amplo e aplicável em todos os níveis de governo.

<sup>9</sup> Os tributos estaduais e municipais, respectivamente o ICMS e o ISS, a partir da efetivação de convênios de estados e municípios com o Governo Federal serão incluídos na declaração simplificada e, depois de arrecadados, repassados às suas origens.

- Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas<sup>10</sup>;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;
- Contribuição para o PIS/PASEP;
- COFINS;
- IPI;
- Contribuição para o INSS – parcela patronal.

<sup>10</sup> Não está incluído o IR relativo aos pagamentos ou créditos efetuados pela pessoa jurídica e aos rendimentos ou ganhos líquidos auferidos em aplicações de renda fixa ou variável, bem como ao IR relativo aos ganhos de capital obtidos na alienação de ativos.

<sup>11</sup> Os demais tributos federais, incluindo os impostos sobre importação e exportação, ITR, IOF, CPMF, FGTS e INSS do trabalhador, as empresas optantes pelo SIMPLES continuam obrigadas à apuração e pagamento de acordo com as regras gerais.

<sup>12</sup> Concorrência assimétrica refere-se à influência do porte das empresas sobre a competitividade.

<sup>13</sup> Informações sobre as Leis, Medidas Provisórias e outras medidas que alteraram o SIMPLES podem ser obtidas na Secretaria da Receita Federal.

Portanto, as micro e pequenas empresas optantes pelo SIMPLES poderão substituir a apuração de até oito tributos distintos<sup>11</sup>, quando incluídos o ICMS e o ISS, pela aplicação de um único percentual sobre sua receita bruta.

A partir da aplicação de uma alíquota sobre a receita bruta anual acumulada, obtém-se o valor devido; o pagamento é efetuado em documento único (DARF – SIMPLES) onde se informa a receita bruta anual acumulada até período de apuração (mensal), identificação e qualificação do contribuinte, se é microempresa ou empresa de pequeno porte, e o valor a ser pago. Com base nessas informações, o Governo Federal pode aferir os cálculos e apropriar as receitas segundo o destino dos tributos pagos conjuntamente.

Para uma determinada empresa poder ingressar no Sistema simplificado, além de obedecer aos parâmetros de enquadramento de receita bruta anual, a mesma deve ser pertencente a setores econômicos que não estejam sujeitos à concorrência assimétrica<sup>12</sup> em razão da dimensão das empresas. Vedou-se também, a opção àquelas empresas que, em razão do gozo de outros benefícios tributários ou da necessidade de um acompanhamento mais rigoroso da sua atividade, necessitam da manutenção de livros e documentos fiscais com maior grau de detalhamento, sendo vedadas as sociedades anônimas, empresas do sistema financeiro, do mercado imobiliário, construção civil e outras empresas que empreguem mão-de-obra intensiva, empresas que prestem serviços que dependam da habilitação profissional, dentre outras.

A significativa e inegável simplificação, não só nos procedimentos de apuração, como também de pagamento, além da redução da carga tributária, fez surgir uma forte pressão dos setores não abrangidos pelo SIMPLES, com o objetivo de poderem participar do regime simplificado. Desde sua implementação, em 1996, foram feitas alterações que, além de ampliar o universo de potenciais participantes, aumentaram os limites e ajustaram as alíquotas<sup>13</sup>.

## 5. Impactos do SIMPLES

### 5.1 Redução da carga tributária

A principal modificação a partir da implementação do SIMPLES refere-se à cobrança de INSS (ver Tabela 2). Pela legislação anterior, esse imposto era equivalente a 20 % da folha de salários, de forma que quanto maior a folha de pagamento, maior o INSS devido pela empresa. A partir do SIMPLES, o INSS passou a ser vinculado à receita bruta, reduzindo, dessa forma, o valor do imposto devido em relação à contratação de mão-de-obra.

Além de reduzir o custo administrativo das pequenas empresas (custo indireto), o SIMPLES promoveu uma redução da carga tributária (custo direto) para os optantes. As isenções já existentes (IRPJ e PIS/PASEP) para as microempresas foram mantidas e as alíquotas proporcionais de alguns tributos foram transformadas em progressivas. O impacto dessa redução fica evidente quando se compara a legislação anterior e posterior à implementação do SIMPLES (ver Tabela 2).

Como mostra a Tabela 3, em empresas conveniadas ao SIMPLES, cujas receitas brutas anuais são de R\$ 60 mil, R\$ 240 mil e R\$ 720 mil, respectivamente, houve a redução da carga tributária no que se refere à tributação em nível federal<sup>14</sup>, em relação às sistemáticas de cálculo utilizadas convencionalmente nas demais empresas. Comprova-se, portanto, a vantagem das MPE's, com diferentes níveis de faturamento, em conveniar-se ao SIMPLES.

**TABELA 3** – Comparação dos tributos incidentes em empresas, a partir da sistemática de cálculo convencional e pelo SIMPLES.

Tributo	Receita Bruta Mensal igual a R\$ 5.000		Receita Bruta Mensal igual a R\$ 20.000		Receita Bruta Mensal igual a R\$ 60.000	
	Alíquota (%)	Valor mensal a recolher (R\$)	Alíquota (%)	Valor mensal a recolher (R\$)	Alíquota (%)	Valor mensal a recolher (R\$)
IRPJ	0,00	0,00	1,20	240,00	1,20	720,00
CSLL	0,96	48,00	1,44	288,00	1,44	864,00
PIS/PASEP	0,00	0,00	0,65	130,00	0,65	390,00
COFINS	2,00	100,00	3,00	600,00	3,00	1.800,00

<sup>14</sup> No caso analisado, as empresas não são contribuintes do IPI. Caso fossem contribuintes, haveria o aumento de 0,5 % na alíquota do SIMPLES para todas as empresas.

INSS*	20,00	1.200,00	20,00	1.200,00	20,00	1.200,00
	<b>Total**</b>	<b>1.348,00</b>	<b>Total**</b>	<b>2.458,00</b>	<b>Total**</b>	<b>4.974,00</b>
		(a)		(a)		(a)
<b>SIMPLES***</b>	<b>3,00%</b>	<b>150,00</b>	<b>5,40%</b>	<b>1.080,00</b>	<b>7,00%</b>	<b>4.200,00</b>
		(b)		(b)		(b)
<b>Redução</b> (a-b)/b		89,0 %		56,0 %		16,0 %

\* Cálculo com base em empresas com folhas de salários de R\$ 6 mil.

\*\* Tributação de empresa não optante do SIMPLES.

\*\*\* Tributação de empresa optante do SIMPLES.

A Tabela 3 mostra ainda que as reduções das alíquotas, a partir da adesão ao SIMPLES foram de 89 %, 56 % e 16 %, em relação às receitas brutas de R\$ 60 mil, R\$ 240 mil e R\$ 720 mil, respectivamente; concluindo-se, portanto, que a redução tributária é inversamente proporcional ao faturamento da empresa.

Se nesse caso hipotético, fossem incluídas as alíquotas referentes aos valores de ICMS e ISS, a redução tributária seria bem mais evidenciada em função de Estados e Municípios apresentarem valores de ICMS e ISS mais elevados do que os apresentados no SIMPLES, que assumem valores de 0,5 % ou de 1,0 % sobre a receita bruta<sup>15</sup>.

No caso específico do Estado do Ceará, o qual não aderiu ao SIMPLES, possui uma política específica para as MPE's, denominada Programa Ceará Empreendedor, na qual as alíquotas de ICMS incidentes sobre as MPE's são superiores ao SIMPLES, variando de 2 a 5 % (Programa Ceará Empreendedor, 2003).

Considerando um possível convênio do Estado do Ceará com o SIMPLES, uma microempresa com receita bruta mensal média de R\$ 10 mil, teria como alíquota de ICMS, o valor de 1,0 % sobre o valor dessa receita.

Essa microempresa, quando enquadrada nos parâmetros da Legislação do Ceará, seria classificada como empresa de pequeno porte, daí a alíquota do ICMS correspondente seria de 4 %. Dessa forma, o valor do ICMS estadual é superior ao valor de 1,0 % que seria recolhido pelo SIMPLES.

Uma empresa com receita bruta mensal média de 1.500 UFIRCE, localizada na Cidade de Fortaleza, que não tem convênio com o SIMPLES, a taxa de ISS situa-se na faixa de 2 a 5 % (SECRETARIA DE FINANÇAS DE FORTALEZA, 2003). No caso da empresa localizar-se no Município de Sobral, que possui convênio com o SIMPLES, sobre a mesma incidirá apenas 1,0 % de ISS.

<sup>15</sup> Pelo SIMPLES, quando uma empresa é contribuinte do ICMS e do ISS, o valor de cada tributo é igual a 0,5 %. No caso de uma empresa ser contribuinte somente do ICMS ou somente do ISS, o valor destes tributos passa a ser igual a 1,0 %.

Dessa forma, observa-se que tanto no convênio do Estado ou do Município ao SIMPLES, haveria redução da carga tributária incidente sobre as MPE's, assim como ocorreu na esfera de tributação federal.

### **Aumento de postos de trabalho**

Uma das principais inovações do SIMPLES, e que representa um incentivo à criação e formalização de empregos nas micro e pequenas empresas, foi a inclusão da contribuição à seguridade social (INSS) ao Sistema. De maneira geral, o pagamento do INSS é dividido em duas parcelas, uma a ser paga pelo empregado (11% sobre o salário recebido) e outra de responsabilidade do empregador (20% da folha de salários).

Para as micro e pequenas empresas, o custo de contratação formal de mão-de-obra tem um impacto muito significativo sobre a sua receita, uma vez que a parcela a ser arrecadada junto ao INSS torna-se mais elevada proporcionalmente à contratação, já que incide sobre a folha de salários, resultando, portanto, no número resumido de contratações nessas empresas e no grande percentual de trabalhadores na informalidade.

Ao optar pelo SIMPLES, o empregador passa a contribuir com um percentual fixo sobre o seu faturamento, variando de 1,20 a 2,70% (Tabela 2) e não mais o percentual de 20 % sobre a folha de salários<sup>16</sup>. Portanto, em razão do baixo percentual adotado no novo regime, a desvinculação da contribuição do empregador da folha de salários criou um incentivo à contratação de empregados e/ou formalização dos vínculos empregatícios já existentes.

Em relação à efetividade do SIMPLES para potencializar a contratação de mão-de-obra formal, observa-se que, de acordo com a Secretaria da Receita Federal (2003), entre 1996 e 1998, houve o crescimento de 70,1 % no número de vínculos empregatícios nas micro e pequenas empresas optantes pelo SIMPLES, destacando-se as empresas com faturamento anual de até R\$ 60 mil, isto é, as empresas de menor faturamento.

Analisando os dados da RAIS do período de 1990 a 2000<sup>17</sup> (ver Tabela 4), observa-se a criação e/ou formalização de mais de 3 milhões de postos de trabalho localizados nas micro e pequenas empresas do País, dos quais cerca de 2,3 milhões de empregos somente nas microempresas. Por outro lado, nas médias e grandes empresas ocorreu a contração do número de postos de trabalho entre os anos de 1990 e 2000.

<sup>16</sup> Entretanto, não é permitido o cadastramento ao SIMPLES, das empresas com utilização intensiva de mão-de-obra, a exemplo da construção civil, pois a partir da desvinculação da cota-parte do empregador da folha de salários e, conseqüentemente, da redução da arrecadação, pode-se acarretar, futuramente, um desequilíbrio no fluxo de caixa da Previdência Social.

<sup>17</sup> A RAIS (Relação Anual das Informações Sociais) indica o número de estabelecimentos e empregos formais no País.

A Tabela 4 mostra ainda que o crescimento do número de postos de trabalho nas MPE's, no período de 1995 e 2000, superou o crescimento observado no período de 1990 a 1995; podendo-se atribuir esse crescimento, em parte, à implementação do SIMPLES, que contribuiu para o aumento da formalização de mão-de-obra nessas empresas.

**TABELA 4** – Variação do número de postos de trabalho no Brasil nos anos de 1990, 1995 e 2000. Em mil

Porte	1990	1995	2000	Varição (90-95)	Varição (95-00)
<b>Microempresa (0 a 19 trab.)</b>	4.609	5.424	6.970	814,5	1.546,4
<b>Pequeno Porte (20 a 99 trab.)</b>	4.372	4.499	5.110	127,0	610,6
<b>Médio Porte (100 a 499 trab.)</b>	5.184	5.140	5.325	-43,3	184,6
<b>Grande Porte (mais de 500 trab.)</b>	9.033	8.692	8.823	-341,1	131,3
<b>Total</b>	23.199	23.756	26.229	557,1	2.472,9

Fonte: RAIS 1990, 1995 e 2000.

Dessa forma, pode-se concluir que o SIMPLES contribuiu positivamente para o aumento da formalização de postos de trabalho no Brasil, a partir de sua implementação. Entretanto, na análise realizada a partir dos dados apresentados na Tabela 4, não se pode quantificar influência específica do SIMPLES, pois neste caso, a amostra das empresas pesquisadas pela RAIS incluem as empresas brasileiras, cadastradas ou não no SIMPLES.<sup>18</sup>

### 5.3 Custo de arrecadação

De acordo com dados de 1997, as micro e pequenas empresas optantes pelo SIMPLES representaram 70,23% do total geral dos contribuintes do País, entretanto, a sua receita representou apenas 7,87 % do total da receita total declarada, o que comprova o baixo poder arrecadatório das MPE's. (SRF, 2003).

A partir da implementação do SIMPLES, por meio da unificação do pagamento, de no mínimo seis tributos federais, reduziu-se consideravelmente a quantidade de Documentos de Arrecadação de Receita Federal (DARF) para as MPE's, e, portanto, os custos da arrecadação.

De acordo com a Secretaria da Receita Federal (2003), houve em 1999, a redução de cerca de R\$ 90 milhões dos custos envolvidos na operação de arrecadação das micro e pequenas empresas, que corresponderam a 2,3 %

<sup>18</sup> Para se realizar a análise criteriosa da influência do SIMPLES sobre a formalização de postos de trabalho, seriam necessárias as informações, por parte da Secretaria da Receita Federal, das empresas cadastradas ao Sistema, que, no entanto, não foram disponibilizados para este Trabalho.

do valor arrecadado pelas empresas do SIMPLES, no mesmo período. Houve ainda a melhoria do processo de fiscalização.

Além disso, ocorreu a simplificação do cálculo dos tributos, diminuindo, dessa forma, os erros, por parte das empresas, no ato de preenchimento dos formulários e mesmo do esquecimento ou escolha do preenchimento de alguns deles, diminuindo a sonegação “não intencional”.

### 5.4 Arrecadação

Quanto à adoção, por parte das empresas, do Sistema Simplificado, verificou-se que, cerca de 3,2 milhões de empresas apresentaram declaração de IR, no ano de 2000 (ano-base 1999), sendo que cerca de 65% deste total (2,08 milhões de empresas) optaram pelo SIMPLES.

A Tabela 5 mostra a arrecadação do SIMPLES, de 1997 a 2001, referentes aos tributos federais (IR, IPI, CONFINS, CSLL, PIS/PASEP e INSS) e impostos estaduais e municipais (ICMS e ISS) recolhidos pelo SIMPLES, a partir da adesão de Estados e Municípios.

**TABELA 5** – Arrecadação do SIMPLES<sup>19</sup> no Período de 1997 a 2001.

Em mil

Período	SRF*		INSS**		ICMS/ISS		Total
	R\$	(%)	R\$	(%)	Valor	R\$	
1997	3.175.353	60,4	2.078.898	39,6	626	0,01	5.254.877
1998	3.511.905	60,1	2.321.576	39,7	11.827	0,20	5.845.308
1999	4.141.322	59,9	2.740.745	39,6	34.220	0,49	6.916.285
2000	4.834.424	59,9	3.214.706	39,8	26.404	0,33	8.075.536
2001	5.116.550	59,5	3.454.755	40,2	29.712	0,35	8.602.412

\*Impostos recolhidos pela Secretaria da Receita Federal (SRF): IR, PIS/PASEP, COFINS, CSLL e IPI;

\*\* Imposto recolhido pelo Ministério do Trabalho.

Fonte: SRF (2003).

De acordo com a Secretaria da Receita Federal (2003), a arrecadação referente às micro e pequenas empresas no ano anterior à implementação do SIMPLES (1996) foi de R\$ 9.841 milhões<sup>20</sup>. Contrastando este valor com os encontrados na Tabela 5, observa-se a diminuição da arrecadação nessas empresas no período pós-implementação (1997) do SIMPLES, em mais de 40 %, em

<sup>19</sup> Valores corrigidos pelo IGPM-DI de jan/2003.

<sup>20</sup> Valor corrigido pelo IGPM-DI de jan/2003.

resposta à redução de carga tributária, decorrente de menores alíquotas nominais e da nova sistemática de cálculo implementada.

Entretanto, verificado o impacto na arrecadação inicial, nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001, a arrecadação voltou a crescer, resultante do aumento da formalização das empresas e da adesão das mesmas ao SIMPLES.

De acordo com a SRF (2003) ainda é pequena a adesão ao SIMPLES por parte dos Estados e Municípios, o que comprova a baixa arrecadação do ICMS e do ISS (Tabela 5). Nenhum Estado da Federação e apenas 113 municípios conveniaram-se ao Sistema (SRF, 2003)<sup>21</sup>.

A Tabela 5 mostra ainda que o ICMS e ISS recolhidos pelo SIMPLES representam menos de 0,5 % do total dos impostos arrecadados, em função da não-adesão à política federal por parte dos Estados e Municípios; entretanto o percentual vem crescendo ao longo dos anos.

A não adesão de Estados e Municípios da Federação, que certamente prejudicou a concepção unitária do Sistema, tem motivação política, pois os Estados e Municípios temem perder autonomia na gestão dos tributos incorporados ao regime, assim como também apresenta motivação financeira, pois alguns Estados acreditam que a alíquota presuntiva do ICMS pode causar forte prejuízo na arrecadação (RODRIGUES, 2003).

<sup>21</sup> Ao que tudo indica, os Estados preferiram desenvolver sistemas próprios de tributação simplificada, bastante similares ao SIMPLES, porém que se aplicam unicamente ao principal imposto de todo o sistema tributário nacional, o ICMS, de competência estadual, a exemplo do Estado de São Paulo, que possui um SIMPLES estadual, instituído pela Lei nº 10.086 de 19 de novembro de 1998, para a tributação do ICMS sobre as micro e pequenas empresas, e do Estado do Ceará, com o Programa Ceará Empreendedor.

Os mesmos governos não conseguem vislumbrar que com a adesão das empresas ao SIMPLES nacional haveria um estímulo ao aumento e a formalização de empresas e de postos de trabalho, e o que os Estados e Municípios perderiam em arrecadação, ganhariam na economia local.

No Estado do Ceará, como analisado anteriormente, com o Programa Ceará Empreendedor, o governo procurou criar uma política exclusiva, embora menos abrangente do que o SIMPLES, de forma a manter a autonomia estadual no que concerne ao ICMS. No entanto, de acordo com dados de 2003 (SRF, 2003) mais de 180.000 MPE's do Ceará recolhem seus impostos federais pelo SIMPLES. Em relação aos municípios cearenses, apenas a Cidade de Sobral é conveniada ao Sistema simplificado.

## Considerações finais

Diante da análise realizada ao longo do trabalho, comprova-se a importância das micro e pequenas empresas, ao longo das últimas décadas, para a geração de renda e de postos de trabalho no Brasil.



Em função dessa importância, diversos Países têm voltado a atenção para a formulação de políticas de estímulo ao desenvolvimento e sobrevivência das micro e pequenas empresas, no que concerne a uma legislação tributária diferenciada, incentivos financeiros, incentivos fiscais, programas de capacitação, dentre outros aspectos, tendo sido mencionadas algumas das políticas adotadas no Brasil, com destaque ao SIMPLES.

O SIMPLES constituiu-se na primeira tentativa de sintetizar a relação fisco-contribuinte, onde ao invés de se reportar às múltiplas administrações tributárias, incluindo União, Estados e Municípios, a micro e pequena empresa passaria a uma relação única com o tributante, no caso, a Secretaria da Receita Federal.

Conforme foi demonstrado ao longo da discussão, o SIMPLES não só apresentou vantagens para as empresas cadastradas, como também melhorou o processo de arrecadação e fiscalização da Administração Tributária brasileira.

O SIMPLES também contribuiu para o aumento da formalização de vínculos empregatícios existentes nas micro e pequenas empresas, como também na formalização dessas empresas.

Entretanto, mesmo com todas as vantagens para as micro e pequenas empresas, e conseqüentemente para a economia, os governos locais (estaduais e municipais) escolheram não apoiar o SIMPLES, com receio de perda em autonomia da arrecadação. Os mesmos preferiram desenvolver políticas locais, que acabam interferindo na concepção e abrangência do SIMPLES nacional, mas que atendem aos interesses políticos locais, quando utilizado o slogan que o “*governo local apóia a micro e pequena empresa*”.

No entanto, o empreendedor está ciente dos benefícios do SIMPLES, conforme demonstraram os resultados da pesquisa de opinião realizada em 2001 (SRF & SEBRAE, 2001).

Como resultados alcançados com o SIMPLES, podem ser citados o aumento da geração e da formalização de postos de trabalho nas micro e pequenas empresas, o aumento do número de formalização dessas empresas, e conseqüentemente de declarações. Da mesma forma, a sistemática de apuração e controle tributário foi simplificada, resultando na agilização e na economia para a administração tributária.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the public policies of the small size firms, in particular the program SIMPLES, for the 1990-2000 period. The SIMPLES was created by the Federal Government in 1996 (Law no. 9.317). Its main objective is to simplify the

**Key-words:** small size firms, program simples, fiscal procedures.

fiscal and administrative procedures as also to reduce the fiscal burden incident on that group of businesses. Brazilian legislation concerning this Program and data collected from RAIS and SRF were analyzed. The results show the effectiveness of the SIMPLES in relation to simplifying the administrative procedures and reducing the fiscal burden on the MPE's. As such, this group of businesses enterprises increased its relative share of job placements and of their number of establishments. Finally, the relationships among the different levels of government concerning the SIMPLES and the difficulties of the state and local government in adhering to the Program are also discussed.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. B. et al. **Identificação e avaliação de aglomerações produtivas: uma proposta metodológica para o Nordeste**. Recife: IPSA/PIMES, 2003.

\_\_\_\_\_, M. B. **O Estatuto da Microempresa no Ceará**, Fortaleza: IEL/Fiec, 1985.

ARAÚJO, F. T. V. Políticas de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Brasil e do Ceará: o Caso do SIMPLES, Dissertação de Mestrado. Fortaleza: UFC/CAEN, 2004.

BRASIL. Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. **Estatuto da Microempresa**. Disponível on-line <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 05/08/2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994. **Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. Disponível on-line <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 05/07/2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996. **Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte "SIMPLES"**. Disponível on-line <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 05/07/2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.841, de 06 de outubro de 1999. **Estatuto da Microempesa e da Empresa de Pequeno Porte**. Disponível on-line <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 05/08/2003.

\_\_\_\_\_. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998**. Disponível on-line <[www.senado.gov.br/bdttextual/const88/Con1988br.pdf](http://www.senado.gov.br/bdttextual/const88/Con1988br.pdf)> acesso em 02/04/1993.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. Disponível on-line < [www.sebraece.com.br/info/balcao/topo3.htm](http://www.sebraece.com.br/info/balcao/topo3.htm) - 10k > Acesso em 15/01/2003.

FUNCEX. **A experiência dos consórcios de exportação na Itália.** Disponível on-line <[www.sebrae.com.br/br/ued/download/estudoConsortorios\\_outras](http://www.sebrae.com.br/br/ued/download/estudoConsortorios_outras)> Acesso em 15/10/2003.

IBGE. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2000.** Disponível on-line <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2000/Publicacao\\_completa.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2000/Publicacao_completa.pdf)> Acesso em 10/03/2003.

MEZIARA Jr., L. G. **Dimensão das micro e pequenas empresas na realidade brasileira.** Disponível on-line <[www.ipdci.org.br/revista/arquivo/017.htm](http://www.ipdci.org.br/revista/arquivo/017.htm)> Acesso em 06/08/2003.

**PROGRAMA CEARÁ EMPREENDEDOR.** Disponível on-line <[www.sete.ce.gov.br](http://www.sete.ce.gov.br)> Acesso em 06/08/2003.

PUGA, F.P. **Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan.** Rio de Janeiro: BNDES, 2000 (Texto para discussão n° 75).

SÃO PAULO. **O SIMPLES paulista.** Disponível on-line <[http://www.apoioaic.com.br/legis\\_simplesestadual.htm](http://www.apoioaic.com.br/legis_simplesestadual.htm)> Acesso em 15/01/2003.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). **Experiência brasileira na tributação das micro e pequenas empresas,** disponível on-line <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/estributarios/palestrasciat/2000/portugues/experiencia/default.htm>> acesso em 01/09/2003.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL & SEBRAE. **SIMPLES: Pesquisa de opinião com empresários,** julho 2001.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). Disponível on-line <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)> Acessos em 06/08/2003 e 20/07/2004.

SECRETARIA DE FINANÇAS DE FORTALEZA. Disponível on-line <[www.sefin.fortaleza.ce.gov.br](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br)> Acesso em 01/12/2003.