

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FABRÍCIA CORRÊA GUIMARÃES**

**AS POLÍTICAS DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO  
BRASIL: O CASO DA LEI GERAL DE 2006**

**NITERÓI**

**2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FABRÍCIA CORRÊA GUIMARÃES**

**AS POLÍTICAS DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO  
BRASIL: O CASO DA LEI GERAL DE 2006**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Eduardo Rodrigues Gomes

**NITERÓI**

**2011**

GUIMARÃES, Fabrícia Corrêa

As Políticas de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Brasil: O Caso da Lei Geral de 2006/  
Fabrícia Corrêa Guimarães. – 2011.

Xx f.

Orientador: Eduardo Rodrigues Gomes

Tese (doutorado): Departamento de Ciência Política

1. Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. 2. Política Pública. 3. *Agenda setting*.  
4. Processo Decisório. I. Gomes, Eduardo. II. Tese (doutorado). III. Ciência Política.

**FABRÍCIA CORRÊA GUIMARÃES**

**AS POLÍTICAS DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO  
BRASIL: O CASO DA LEI GERAL DE 2006**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Data de aprovação:

**Banca Examinadora:**

---

**Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes (orientador) - UFF**

---

**Prof. Dr. Luiz Pedone - UFF**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Antonieta Leopoldi - UFF**

---

**Prof. Dr. Renato Raul Boschi – IESP/UERJ**

---

**Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso - USP**

**Suplentes:**

---

**Suplente interno – Prof<sup>a</sup>. Dra. Inês Patrício - UFF**

---

**Suplente externo – Prof. Dr. Charles Pessanha – UFRJ**

A meus pais Geraldo e Waldira, pelo apoio  
Ao Ricardo, pelo amor e força

## **AGRADECIMENTOS**

Durante este longo processo de escrever uma tese pude contar com o apoio de várias pessoas que contribuíram, direta e indiretamente, para a realização desta grande conquista.

À FAPERJ pelo apoio institucional que obtive através da bolsa de estudos e permitiu a dedicação a esta tarefa.

Ao meu orientador Eduardo Gomes cuja competência, incentivo e paciência foram fundamentais para a realização deste trabalho. A nossa convivência, que se iniciou na orientação da minha graduação, foi sempre marcada pelo estímulo intelectual, exercendo um papel precioso na minha formação, além disso sua confiança no meu trabalho foi fundamental para chegar ao fim desta tese.

Aos professores que participaram das bancas de projeto e qualificação: Maria Antonieta Leopoldi, Wagner Mancuso, Luiz Pedone e Leandro Molhano pelos valiosos comentários e sugestões. Um agradecimento especial à professora Antonieta por aceitar a supervisão do meu estágio docência, que foi uma experiência muito proveitosa e enriquecedora.

Aos demais professores e colegas da turma de pós-graduação da UFF. E, também, aos seus funcionários, especialmente, Graça e Manoel.

Aos professores Wanderley Guilherme dos Santos, Jairo Nicolau e Zairo Cheibub pela importância e influência na minha trajetória acadêmica.

Aos entrevistados pelo tempo e atenção concedidos. A Sergio Lamarão pela revisão cuidadosa.

Aos amigos e amigas de todas as horas Simone Porto, Paulo Fábio e, em especial, Christiane Jalles e Ximena Simpson, que acompanharam de perto e me ajudaram na construção desta tese.

A toda a minha família que torceu pelo fim desta etapa, em particular à minha irmã Sabrina, aos meus tios Maria da Graça e Manoel, às primas Roberta e Fabíola e aos meus enteados Daniel, Maysa e ao pequeno André.

Aos meus pais, Geraldo e Waldira, meu agradecimento eterno por todo o apoio que sempre recebi, por respeitarem minhas escolhas e, acima de tudo, pelo amor e confiança na minha capacidade.

Ao Ricardo, um agradecimento mais do que especial pelo amor, carinho e estímulo e por estar sempre ao meu lado. Meu companheiro de jornada e com quem espero caminhar por muito tempo.

“A democracia é a única forma de exercício do poder político que reconhece como legítimas demandas a que não pode atender. Esta é a anomalia democrática. Não há registro de outra sociedade organizada de acordo com o mesmo princípio. Todas as aspirações geradas em ordens políticas anteriores, se inalcançáveis por questões naturais, eram, por definição, ilegítimas, quando não ilegais”.

Wanderley Guilherme dos Santos. O Paradoxo de Rousseau, 2007: 143

## **RESUMO**

A tese tem por objetivo analisar a formulação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, aprovada em 2006, cujo objetivo é a definição do tratamento diferenciado para micro e pequena empresa (MPE) e promoveu avanços relevantes, especialmente no aspecto tributário. Para entender esta política, considera-se fundamental recuperar a trajetória das políticas anteriores e de sua instituição de apoio, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Nesse sentido, a pesquisa conjuga a perspectiva do institucionalismo histórico e o modelo de fluxos múltiplos buscando analisar o papel do contexto político, dos atores institucionais e do legado das políticas anteriores na produção desta política pública.

Palavras-chave: políticas públicas, processo decisório, institucionalismo histórico, *agenda setting*, Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, tratamento diferenciado

## **ABSTRACT**

The thesis is aimed at analyzing the formulation of the General Law of Micro and Small Businesses, approved in 2006, whose objective is the definition of special treatment for micro and small enterprises (MSEs), establishing important benefits, especially in the aspect of taxation. In order to understand this policy, it is essential to recover the trajectory of previous policies and its support institution, the Brazilian Service for Support of Micro and Small Enterprises. In this sense, the research combines the perspective of historical institutionalism and multiple stream model seeking to analyze the role of the political context, institutional agents and the legacy of past policies in the production of this public policy.

Palavras-chave: public policy, decision-making process, historical institutionalism, *agenda setting*, micro and small enterprise



## **LISTA DE SIGLAS**

Abace - Associação Brasileira dos Centros de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

Abase - Associação Brasileira dos SEBRAE Estaduais

Abde - Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento

Apex - Agência de Promoção de Exportações

Assimpe - Associação Nacional dos Simpi

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Caged - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CDEIC - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CDN – Conselho Deliberativo Nacional

Ceag - Centros de Assistência Gerencial

Cebrae - Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa/ Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa

CEF - Caixa Econômica Federal

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Conampe - Confederação Nacional da Micro e Pequena Empresa

Conempec - Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços

Confaz - Conselho Nacional de Política Fazendária

Compeme - Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EC - Emenda Constitucional

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Finep - Financiadora de Estudos e Projetos

Fipeme - Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa

Frepampe - Frente Parlamentar de Apoio à Micro e Pequena Empresa

GEAMPE - Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

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

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IRPJ - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica  
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
LC – Lei complementar  
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MEI - Microempreendedor Individual  
Monampe - Movimento Nacional da Micro e Pequena Empresa  
MPE – Micro e Pequena Empresa  
MPME – Micro, Pequena e Média Empresa  
NAI - Núcleos de Assistência Industrial  
Patme - Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PIS - Programa de Integração Social  
PLC - Projeto de Lei Complementar  
Proger - Programa de Emprego e Renda  
Promicro - Programa Nacional de Apoio à Microempresa  
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais  
Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios  
Refis – Programa de Recuperação Fiscal  
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEPLAN - Secretaria de Planejamento  
Simpí - Sindicato da Micro e Pequena Indústria do tipo artesanal de São Paulo  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UFIR – Unidade Fiscal de Referência

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Principais fatos da trajetória das políticas de apoio para MPEs no Brasil	20
Quadro 2- Categorias de Políticas de Apoio a Pequenas e Médias Empresas	42
Quadro 3 - Políticas governamentais para MPEs no Reino Unido	43
Quadro 4 – Políticas de Apoio a Pequenas e Médias Empresas na América Latina	44
Quadro 5 - Custos iniciais e contínuos da formalidade	51
Quadro 6 - Instituições de Apoio a MPMEs	55
Quadro 7 – Isenções para MPEs, 1984	111
Quadro 8 – Normas que alteraram a Lei Geral da MPE	131
Quadro 9 – Informações Básicas do Marco Regulatório de Apoio a MPEs	132
Quadro 10 – Projetos de Lei Complementar apensados ao PLC nº123/2004	147
Quadro 11 – Impostos incluídos no Simples Federal e Simples Nacional	165
Quadro 12 – Estados quanto à participação na formação do PIB e faixas de receita bruta anual	169
Figura 1 – Diagrama do Modelo de Fluxos Múltiplos	37
Tabela 1 - Classificação de Empresas por Tamanho no Brasil, segundo o Sebrae	61
Tabela 2 - Classificação de Empresas por Tamanho no Brasil, segundo o BNDES	62
Tabela 3 - Número de empresas, por porte e setor de atividade, 1996	63
Tabela 4 - Número de empresas, por porte e setor de atividade, 2002	64
Tabela 5 – Número de MPEs, por setor de atividade e regiões e Brasil, 2009	64
Tabela 6 - Distribuição percentual das pessoas ocupadas, por porte de empresa e setor de atividade, 1996-2002	65
Tabela 7 - Distribuição percentual dos salários e rendimentos pagos, por porte de empresa e setor de atividade, 1996-2002	65
Tabela 8 - Pessoas ocupadas nas empresas informais por posição na ocupação, 1997-2003	67
Tabela 9 – Grau de Informalidade, Brasil, 1992-2009	67
Tabela 10 – Taxas de Sobrevivência, 2007	68
Tabela 11 – Composição das receitas do Sistema Sebrae, 2011	94
Tabela 12 - Distribuição da receita de contribuição social por região, 2011	94
Tabela 13 - Classificação de MPEs, segundo os estatutos	133
Tabela 14 - Alterações nos limites de enquadramento do Simples Federal	134
Tabela 15 – Alíquotas de Tributação do Simples Nacional	168
Tabela 16 - Número de Municípios por Estado que Aprovaram a Lei Geral Municipal	173

## Sumário

<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>8</b>
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	<b>10</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 – INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, AGENDA SETTING E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>17</b>
1.1 – A Pesquisa .....	18
1.2 - Institucionalismo Histórico, <i>Agenda-Setting</i> e Políticas Públicas .....	23
<b>2 – AS POLÍTICAS DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS</b> .....	<b>41</b>
2.1 - Políticas Públicas para Pequenas Empresas .....	41
2.2 - A Questão da Classificação .....	57
2.3 – Micro e Pequenas Empresas no Brasil .....	63
<b>3 – SEBRAE: UM ATOR PECULIAR</b> .....	<b>74</b>
3.1 – O Cebrae na administração pública .....	76
3.2 – O Sebrae no Sistema S .....	86
3.3 – A “reinvenção” do Sebrae .....	91
3.4 – Balanço da trajetória .....	95
<b>4 – A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE APOIO ÀS MPEs</b> .....	<b>98</b>
4.1 – Primeiras ações em prol das MPE (1960-1984) .....	99
4.2 - Consolidação das políticas de apoio a MPEs (1988-2002) .....	115
4.3 – Avanços no marco regulatório (2003- 2010) .....	128
<b>5 – A LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA</b> .....	<b>136</b>
5.1 – Formação de Agenda e Processo Decisório .....	136
5.2 - Características da Lei Geral da MPE .....	161
5.3 – O Simples Nacional .....	165
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>177</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>185</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>194</b>

## APRESENTAÇÃO

O objetivo desta tese é analisar o processo de formação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, aprovada em 2006, e que resultou no estabelecimento de um arcabouço legal amplo, através do qual o Estado reorganizou e consolidou o tratamento diferenciado ao segmento econômico das micro e pequenas empresas (MPEs). Este novo dispositivo legal previa a instituição de um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para MPEs, o Simples Nacional, tendo impacto sobre o pacto federativo ao promover uma nova forma de organização dos regimes tributários entre os entes federados. Além disso, a Lei Geral previa uma série de outras medidas voltadas para a criação de um ambiente de negócios favorável as MPEs, como simplificar os processos de abertura e fechamento de empresas, favorecer o acesso destas empresas a compras governamentais, fomentar o associativismo, facilitar o acesso à justiça e estimular a inovação tecnológica das MPEs, entre outros benefícios.

O processo de formulação desta norma envolveu a participação e a mobilização de diversos segmentos da sociedade, capitaneados por entidades empresariais, e firmou o processo de reconhecimento da importância do tratamento diferenciado para as MPEs, iniciado em 1984 com o primeiro estatuto da microempresa. Para a sua análise será resgatada a trajetória das políticas anteriores e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Sebrae.

Nesse sentido, a pesquisa conjuga a perspectiva do institucionalismo histórico e do modelo de fluxos múltiplos buscando analisar o papel do contexto político, dos atores institucionais e do legado das políticas anteriores na produção desta política pública.

Surpreendentemente, as políticas voltadas para as MPEs foram pouco estudadas na ciência política, até os dias de hoje. Dessa forma, justifica-se esta pesquisa dada a escassez de estudos que enfatizem o papel da política na formulação das políticas públicas destinadas às MPEs no Brasil. A grande maioria dos trabalhos sobre o assunto adota uma perspectiva econômica ou administrativa, como os que buscam avaliar a informalidade das empresas e os problemas de organização, administração ou gestão destas empresas. Alguns estudos, por exemplo, mostram a dificuldade do acesso ao crédito ou a falta de capacidade de gestão como um grande empecilho ao desenvolvimento destas empresas. Outros comparam diferentes tipos de políticas, demonstrando a importância de políticas verticais e locais na promoção da cooperação e do desenvolvimento local (Rovere, 2001). Também encontramos pesquisas que

analisam os impactos locais ou nacionais da implementação de benefícios tributários e creditícios.

Entre os poucos estudos específicos sobre as ações do Estado em prol do pequeno empresariado e o processo político envolvido na formulação das políticas voltadas para este segmento, destacamos o artigo de Tagliassuchi (1985) sobre o estatuto de 1984 e a dissertação de Lopes (2001), que analisou as relações público-privado do Sebrae, através do processo decisório do Simples Federal e do estatuto de 1999. Além delas, Marisa dos Reis Botelho produziu artigos relevantes em parceria com Maria Carolina de Souza, em 2001, com Maurício Mendonça, em 2002, e Maurício Mendonça, novamente, e Nilton Naretto, em 2004. Estes trabalhos analisaram, de forma geral, a trajetória das diferentes políticas para pequenas e médias empresas.

Esta tese talvez venha complementar os estudos que tratam da atenção às políticas voltadas para a atuação do empresariado brasileiro nas ciências sociais como o de Diniz e Boschi (2004; 2007) e Leopoldi (2000), que discutem o papel de expressivas associações empresariais e de lideranças do empresariado no processo de industrialização e, mais recentemente, nos estudos sobre as reformas e o desenvolvimento. O estudo de Mancuso (2007) sobre a ação empresarial, realizada especialmente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), junto ao parlamento é outro exemplo de trabalho sobre a atuação do grande empresariado.

Ressaltamos, ainda, que a Lei Geral da MPE significou uma importante política pública de apoio à MPE pela amplitude de seu conteúdo e por promover avanços significativos na concessão de benefícios fiscais, resultado de um acordo inédito entre os diferentes níveis da federação. Esse acordo possibilitou a arrecadação unificada de impostos e contribuições promovendo praticamente uma verdadeira reforma tributária para o setor.

Em relação aos desafios encontrados no estudo das políticas em prol das MPEs, destacamos as características especiais deste grupo, que apresenta dificuldades para a ação coletiva devido ao seu grande número (mais de 90% das empresas brasileiras são micro e pequenas) e a sua heterogeneidade (abarcando os setores da indústria, comércio, serviços e agricultura). O conjunto das MPEs envolve desde empresas nas quais o proprietário é o único trabalhador até pequenas indústrias, que lidam com exportação ou produção de insumos para grandes empresas. Ou seja, o tamanho do grupo e sua composição, com identidades muito heterogêneas, tornam difícil assegurar que todos participem, já que a diferença da contribuição de um indivíduo para a produção do bem coletivo é praticamente imperceptível (Olson, 1999).

Além disso, as próprias políticas de apoio às MPEs compreendem uma variedade de ações existentes dentro dos governos no Brasil. Podemos encontrar uma política do Ministério de Desenvolvimento voltada para a geração de emprego que inclui as MPEs no seu alcance, assim como outra voltada para o incentivo à inovação dentro do Ministério da Ciência e Tecnologia. Mesmo com essas dificuldades, as MPEs mantiverem sua agenda em discussão e alcançaram benefícios relevantes.

Nesse contexto, o trabalho foi então direcionado para as políticas de construção do marco regulatório – representado pela legislação em torno da definição do tratamento diferenciado, favorecido e simplificado<sup>1</sup> para o setor – com o objetivo de investigar o processo político em torno da constituição do tratamento diferenciado. Com isso, também pretendemos preencher uma lacuna na bibliografia atual, já que, em geral, a ênfase dos estudos sobre as MPEs recai sobre análises econômicas e/ou administrativas deste segmento.

As políticas de apoio às MPEs, que são o objeto de estudo desta pesquisa, devem ser entendidas como as normas legais que expressam os marcos regulatórios do setor ao definir o que são as MPEs e ao instituir os parâmetros do tratamento diferenciado em setores como crédito, tributação, burocracia e administração. Sua função é estabelecer as condições para que as MPEs possam entrar na formalidade, se constituírem e se desenvolveram em melhores condições, possibilitando maior geração de emprego e desenvolvimento econômico. Essas políticas englobam quatro estatutos (1984, 1994, 1999 e 2006), dois regimes tributários diferenciados (Simples Federal de 1996 e o Simples Nacional de 2006), a Constituição Federal de 1988 e sua posterior alteração com a Emenda Constitucional nº 42, de 2003.

A pesquisa apresenta a trajetória das políticas de apoio às MPEs, sua legitimação ao longo do tempo e investiga a formulação da Lei Geral da MPE, analisando o tratamento diferenciado dado ao setor. O desenvolvimento da pesquisa pretendeu: 1) traçar a evolução do marco legal e tributário instituído em prol da MPE, já que ele pode ser visto como um instrumento de reconhecimento oficial deste segmento e permite mostrar as mudanças e as continuidades ao longo do tempo; 2) recuperar a história do Sebrae, principal entidade voltada para o apoio deste segmento; e, por fim, 3) investigar a formação de agenda e o processo decisório da Lei Geral da MPE.

A estrutura da tese é constituída por cinco capítulos e a conclusão final. O primeiro capítulo é dividido em duas partes: na primeira são apresentadas informações da pesquisa em si, como seus objetivos, hipótese e metodologia; e na segunda são identificadas as questões

---

<sup>1</sup> O tratamento diferenciado, favorecido e simplificado será, doravante, identificado simplesmente como tratamento diferenciado.

teóricas utilizadas na pesquisa e que abarcam a vertente do institucionalismo histórico e o modelo de fluxos múltiplos (*Multiple Stream Model*) desenvolvido por Kingdon (2003) e aperfeiçoado por Zahariadis (2007). A partir do institucionalismo histórico e seu conceito de *path dependence*, examinaremos a trajetória dessas políticas, conjugando esse esforço com a análise de formação de agenda e do processo decisório previstos na interpretação do modelo de fluxos múltiplos. A proposta é conciliar essas abordagens teóricas e o papel das instituições e das ideias na definição de resultados políticos.

O capítulo dois trata das características e justificativas das políticas de apoio para as MPEs. Na primeira seção, examinamos a questão da classificação das empresas por tamanho através dos debates travados em torno dessas classificações e de sua utilização no Brasil. Em seguida, abordamos uma visão mais geral da literatura internacional e nacional sobre os diversos tipos de políticas para este segmento em vários países, discutindo também as políticas de definição de tratamento diferenciado e as instituições de apoio a ele. O capítulo se encerra com a exposição da situação das MPEs no Brasil, suas características na nossa economia e algumas considerações sobre políticas que foram implementadas aqui. Espera-se, com isso, destacar os significados das políticas para as MPEs e sua situação no Brasil.

No terceiro capítulo, a história institucional do Sebrae é passada em revista, desde sua criação em 1972 até os dias atuais, passando pela sua transformação em serviço social autônomo nos anos 90. O objetivo é caracterizar esta instituição que se destaca no apoio às MPEs e sua relação com as políticas de definição do tratamento diferenciado.

O capítulo seguinte traça a trajetórias das políticas do marco regulatório e o papel político que o Sebrae vai desenvolvendo. Esta trajetória se inicia, de forma débil, com as primeiras ações em prol das MPEs, registradas ainda na década de 60, até o reconhecimento oficial do apoio às MPEs, com a aprovação de seu primeiro estatuto. A partir do final dos anos 80, há um período de consolidação que começa com a aprovação do princípio do tratamento diferenciado na Constituição Federal de 1988, além dos benefícios tributários conquistados em 1996 com o Simples Federal. A fase seguinte marca um período de destaque das MPEs, com a aprovação da Lei Geral da MPE, em 2006, e seus avanços. Neste capítulo, observamos como a história do Sebrae e a trajetória destas políticas se relacionam num processo de legitimação mútua.

O último capítulo analisa a formação da agenda e o processo decisório da Lei Geral da MPE, que é o estatuto atual do setor e responsável pelo estabelecimento de uma política ampla e inovadora. O novo estatuto promove uma pequena reforma tributária para as MPEs, encerra uma série de benefícios e unifica as definições de MPEs. Nesse sentido, o capítulo



investiga as características dessa política e o papel da conjugação da conjuntura política, da atuação dos atores interessados e do legado anterior no seu processo decisório. Por fim, apresentamos as considerações finais da pesquisa.

## **1 – INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, AGENDA SETTING E POLÍTICAS PÚBLICAS**

As pequenas empresas são alvos de políticas de apoio em diversos países, principalmente porque são vistas como importantes geradoras de emprego, por promoverem o crescimento econômico e pelo seu papel na produção de inovação e no desenvolvimento local. Outro aspecto levado em conta é o reconhecimento da necessidade de um tratamento diferenciado para este segmento, em função da desigualdade na competição com as grandes empresas.

As políticas de apoio às MPEs podem ser vistas de duas formas: como política econômica que busca o crescimento econômico, e como política social, já que promove a geração de empregos. Porém, nem sempre esses objetivos estão claros na formulação das ações. O duplo caráter dessa política pública reforça a importância do estudo aprofundado das ações em torno das MPEs.

Outra justificativa substantiva para esse estudo é o próprio papel social e econômico que as MPEs representam na realidade brasileira, sendo responsáveis por mais de 90% dos estabelecimentos empresariais formais e por mais de 50% de pessoas ocupadas.

No Brasil, a elevada carga tributária e burocrática e as dificuldades de acesso ao crédito e à capacidade gerencial constituem fatores determinantes para as altas taxas de mortalidade e informalidade das empresas. Dessa forma, mesmo com impactos diferenciados, várias políticas públicas foram implementadas, envolvendo benefícios creditícios, tributários e administrativos, promoção de arranjos produtivos locais e incubadoras empresariais, apoio à inovação, além de assistência técnica e gerencial. Essas políticas ocorrem no âmbito federal, estadual e municipal, através de diferentes órgãos do governo, de instituições da estrutura corporativa, de associações privadas e financeiras e de ações de integrantes do chamado “Sistema S”<sup>2</sup>.

Nesta tese, o enfoque recai nas políticas que determinam o marco regulatório do segmento através de normas legais e que possuem como característica principal a defesa do tratamento especial para essas modalidades de empresas.

Esse marco regulatório, expresso pela legislação, tem como função estabelecer condições para que as MPEs possam entrar na formalidade, se constituírem e se

---

<sup>2</sup> Denomina-se “Sistema S” um conjunto de organizações criadas pelos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes, cooperativas...) voltadas para o aperfeiçoamento profissional e bem estar de seus trabalhadores. Fazem parte deste sistema o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), o Serviço Nacional do Comércio (SENAC) e o Sebrae, entre outros.

desenvolveram em melhores condições. Essa política pode ser justificada, de uma maneira geral, pelo fato de que este grupo se encontra em desvantagem em relação às médias e às grandes empresas em termos de obtenção de crédito, capacidade produtiva e organização contábil e administrativa. Por exemplo, o pequeno empresário precisa despender mais tempo e recursos financeiros em atividades administrativas e burocráticas, o que compromete o desempenho da empresa, enquanto as grandes contratam profissionais especificamente para estas tarefas, entre outras.

A definição de um marco regulatório que concede um tratamento especial às MPEs pode ser encontrada em vários países, através, em geral, de uma legislação específica que busca simplificar e/ou facilitar as atividades empresariais em diferentes aspectos, tais como o acesso ao crédito, a tributação, a burocracia e a administração, vistos como desfavoráveis ao ambiente de negócios para este segmento. Nesse sentido, podem ser citadas como exemplo as políticas que visam facilitar a abertura e o fechamento de empresas ou as que conferem condições especiais para a participação das MPEs em licitações promovidas por órgãos públicos.

### **1.1 – A Pesquisa**

Elegemos a construção legal do tratamento diferenciado para as MPEs no Brasil como foco da pesquisa, uma vez que este tratamento estabelece importantes critérios de execução do apoio e define as bases de várias ações em prol do segmento.

No entanto, cabe ressaltar dois marcos anteriores ao estabelecimento do tratamento diferenciado, que balizaram o início da atenção do governo à situação das pequenas empresas. O primeiro foi a criação, em 1960, do Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE), no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, com a finalidade de coordenar medidas de adequado estímulo à média e pequenas empresas industriais, tendo sido o primeiro momento de atenção do governo ao problema do setor das pequenas empresas. A partir desta ocasião “o Governo Federal inicia um ciclo de ações de apoio às micro e pequenas empresas, seguindo duas vertentes básicas: assistência técnica e assistência financeira” (Bárcia, 1999: 49).

Além disso, foi instituído, em 1972, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae) e sua posterior transformação em serviço social autônomo, em 1990, quando foi desvinculado da administração pública, obteve orçamento próprio e mudou sua nomenclatura para Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

No entanto, a política de construção do marco regulatório para as MPEs iniciou-se apenas em 1984, com a aprovação do primeiro estatuto da microempresa, que embora tenha estabelecido ações ainda tímidas em prol do segmento, significou o reconhecimento oficial, pelo governo, da relevância do setor. O marco significativo foi a aprovação do artigo 170, inciso IX, e do artigo 179 na Constituição federal de 1988, estabelecendo que o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas era um preceito constitucional definido no capítulo da ordem econômica. A redemocratização marcou um novo período institucional no cenário nacional, definindo novos parâmetros na relação entre Estado e sociedade. Em 1994, o artigo constitucional foi regulamentado com a aprovação de um novo estatuto, desta vez incluindo as pequenas empresas, conforme determinava a Constituição.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), duas leis sobre o tratamento diferenciado foram aprovadas. Em 1996, foi instituído o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – o Simples Federal, ou somente Simples –, que dispunha sobre o regime tributário para o setor. Três anos depois, um terceiro estatuto foi aprovado.

Em 2006, no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi aprovada a Lei Complementar (LC) nº123, conhecida como Lei Geral da MPE. Esta norma avançou na previsão de vários benefícios para as MPEs, entre eles o Simples Nacional<sup>3</sup> ou Super Simples, que é um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido para as MPEs e que unifica o sistema de pagamento de tributos e contribuições dessas empresas nos níveis federal, estadual e municipal. Com sua aprovação, foram revogados o estatuto anterior, de 1999, e a lei do Simples Federal.

A Lei Geral da MPE trouxe mudanças importantes em relação aos marcos regulatórios aprovados anteriormente, merecendo destaque a simplificação e a ampliação do regime tributário para as MPEs, denominado Simples Nacional. Conforme explicado acima, este novo regime estabelecia a arrecadação, em guia única, de impostos e contribuições federais que já faziam parte do Simples Federal, mas passou a incluir o ICMS<sup>4</sup>, que é um imposto estadual e o ISS<sup>5</sup>, imposto municipal. Com isso, esses entes federados, após extensa negociação, abriram mão de sua autonomia tributária, promovendo uma pequena “reforma tributária” para o setor. Para viabilizar essa unificação, a lei determinou a criação do Comitê

---

<sup>3</sup> Simples Nacional é o nome do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído na Lei Complementar Nº 123/2006

<sup>4</sup> ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação

<sup>5</sup> ISS ou ISSQN - Imposto sobre serviços de qualquer natureza

Gestor do Simples Nacional, com a finalidade de gerir e normatizar os aspectos tributários da Lei Geral da MPE.

Ademais, o novo estatuto previa a simplificação do processo de abertura, alteração e encerramento das MPEs, a dispensa do cumprimento de certas obrigações trabalhistas e previdenciárias, o estímulo à inovação tecnológica, o incentivo ao associativismo, a regulamentação da figura do pequeno empresário e o estabelecimento de critérios simplificados para participação de MPEs em licitações públicas. Para estes aspectos não tributários, a lei estabeleceu que a responsabilidade seria do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, presidido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Competiria ao Fórum a articulação e promoção da regulamentação destes aspectos, além do acompanhamento de sua implementação.

O quadro abaixo apresenta os momentos relevantes desta trajetória.

Primeiras ações em prol das MPEs

1960 – Criação do GEAMPE

1972 - Criação do CEBRAE

1984 - 1º estatuto da Microempresa

Consolidação das políticas de apoio às MPEs

1988 - Constituição federal determina tratamento diferenciado para as MPE

1990 - CEBRAE transforma-se em Serviço Social Autônomo (Sebrae)

1994 - 2º estatuto da Microempresa e Empresa de Pequena Porte

1996 - Instituição do Simples Federal, sistema de pagamento e arrecadação

1999 - 3º estatuto da MPE

A Lei Geral da MPE. Um novo marco regulatório

2003 - Emenda Constitucional nº42

2006 - 4º estatuto da MPE, conhecido como Lei Geral da MPE

2007 a 2009 - Ajustes e modificações na Lei Geral da MPE (Lei complementar:

127/2007, 128/2008 e 133/2009)

Quadro 1 - Principais fatos da trajetória das políticas de apoio para as MPEs no Brasil

A pesquisa considera o papel fundamental da dimensão política para o entendimento da dinâmica que envolve o ciclo das políticas públicas. Dessa forma, é a partir desse processo de políticas públicas que se torna possível entender como as relações entre Estado e sociedade operam resultados nas ações ou omissões de determinadas políticas.

A institucionalização das políticas de apoio a MPEs mostra a importância do desenvolvimento das instituições, das ideias e do contexto político no desenvolvimento de sua trajetória mais do que as escolhas racionais, que são centradas em preferências e instituições. É resultado do aprendizado com políticas anteriores, das ideias que os atores defendem e da atuação dos diversos atores em determinadas instituições e contextos políticos.

Para analisar essas questões, vamos nos ocupar dos fatores que contribuíram para o avanço alcançado nestas políticas com a aprovação da Lei Geral da MPE, conjugando a abordagem do institucionalismo histórico (Pierson, 2000; 2004), no estudo da trajetória das políticas pró MPEs, com o modelo de fluxos múltiplos (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2007) para a construção da Lei Geral da MPE.

Considerando que as políticas para as MPEs desfrutam de um grande apoio, inclusive em partidos de oposição, concluímos que a tese trata menos da disputa de pontos de vista opostos e mais do processo de chegada de um problema na agenda e seu desdobramento. Nesse sentido, a utilização da abordagem pluralista não seria a mais adequada. O papel desempenhado pelo Sebrae e a ausência de organizações de interesses das MPEs com destaque nacional também favoreceram esta decisão.

O trabalho de construção teórica da pesquisa partiu do institucionalismo histórico, considerando que a trajetória das políticas de apoio a MPEs e as opções que foram sendo feitas, fortalecendo a questão tributária e fiscal dessas políticas, poderiam explicar o seu desenvolvimento e as características de *path dependence*. O decorrer da pesquisa revelou a importância para esse tipo de política da relação entre instituições e história. No caso, o legado do passado foi determinante para a relação entre essas políticas e sua principal instituição de apoio, o Sebrae. A trajetória dessas políticas e do Sebrae serviu para a institucionalização de ambos, mostrando a interação entre elas e o seu desenvolvimento.

O modelo de fluxos múltiplos, por sua vez, foi elaborado por Kingdon (2003), com o objetivo de se analisar como um tema se torna parte da agenda governamental. Ao analisar o modelo de fluxos múltiplos, Zahariadis (2007) estendeu a análise das políticas públicas até a fase de implementação, adotou como unidade de análise uma única questão, no caso a privatização, e realizou um estudo comparativo desta política na Inglaterra e França (Capella, 2006). A partir deste modelo, discutiremos a formulação da Lei Geral da MPE, buscando

descrever como esta política entrou na agenda governamental e sua formulação.

Dessa forma, a pesquisa conjuga essas duas perspectivas, mostrando como se desenvolveram a ideia da Lei Geral da MPE e seu processo de formulação e decisão a partir da utilização do modelo de fluxos múltiplos, e, em outra chave, a importância da trajetória anterior na legitimação das políticas para as MPEs. A integração das perspectivas que enfatizam o papel das instituições e das ideias guiaram o andamento da pesquisa.

### *Objetivos e Hipótese*

A pesquisa tem como objetivo entender os determinantes políticos em torno do tratamento especial para MPEs e dos benefícios que este grupo tem alcançado e, dessa forma, contribuir para os estudos de políticas públicas enfatizando a política substantiva de um setor particular com base no seu processo de formulação. O objetivo principal é investigar a produção de uma política pública, buscando colaborar para o entendimento sobre como são formuladas as políticas públicas no Brasil, a partir de uma perspectiva que conjugue o papel dos interesses e ideias com as instituições e a história. Pretende-se desvendar a lógica de formação desses ganhos e a atuação dos atores envolvidos, examinando as relações políticas em torno desse fenômeno, especialmente em relação ao papel de destaque conferido ao tratamento tributário.

Seus objetivos específicos são os seguintes: a) investigar o processo decisório da Lei Geral da MPE, aprovada em dezembro de 2006, considerando a importância de se examinar as etapas da formação de agenda e dinâmica de formulação desta política; e b) analisar os processos de aprendizado e retroalimentação nesse tipo de política, dada a importância das políticas anteriores na construção da Lei Geral.

A questão analítica que se coloca frente às políticas de apoio a este segmento trata dos determinantes políticos que envolvem a ação do Estado em relação à questão. Assim, esta tese pretende responder às seguintes questões: que fatores podem facilitar ou impedir a consolidação destas políticas? Por que estas políticas, que se iniciaram de forma tímida, foram avançando ao ponto de legitimarem avanços significativos em termos econômicos e políticos? Como ocorreram os processos de formação de agenda e do processo decisório da Lei Geral da MPE, em 2006?

A hipótese aqui defendida é que a aprovação da Lei Geral da MPE foi possível pela conjugação do papel do contexto político promovido pelo governo Lula, dos atores institucionais (especialmente o Sebrae) e do legado das políticas anteriores. Esse legado é formado pela trajetória das políticas de apoio às MPEs, que foi iniciada de forma tímida e foi

se legitimando até alcançar a Lei Geral, estimulado pela atuação de um ator institucional específico, o Sebrae, a partir de um processo de retroalimentação e aprendizado.

De forma mais ampla, demonstraremos que esta política é resultado de uma trajetória de *path dependence*, iniciada com o Estatuto de 1984, e cujo desenvolvimento foi constrangido pelas escolhas iniciais.

### *Metodologia*

Em relação à metodologia, adotou-se a do estudo de caso, dada a contemporaneidade do objeto e por permitir compreender a relação que existe entre os grupos interessados nesta política pública, o papel das instituições e o resultado alcançado. Para tanto, a pesquisa remonta ao início da construção desta política – mediante a criação do CEBRAE, em 1972 –, e à aprovação do primeiro estatuto em 1984, estendendo-se até o estatuto de 2006, a já mencionada Lei Geral da MPE, que é o foco do presente estudo.

Nesse sentido, através do estudo de caso da Lei Geral da MPE, que é a nossa variável dependente, acreditamos ser possível descrever o contexto de realização desta política e identificar as ligações com as variáveis independentes, que são o contexto político, os atores institucionais e o legado das políticas anteriores.

Os instrumentos de pesquisa utilizados compreenderam a pesquisa bibliográfica, com foco na relação entre políticas públicas e atuação da micro e pequena empresa, e a pesquisa documental, que inclui informações oficiais (leis, decretos, processo de tramitação, entre outros) e informações da mídia (pesquisa em jornais e revistas especializadas). Foram realizadas entrevistas com o então presidente do Sebrae, Paulo Okamoto, com o gerente de políticas públicas do Sebrae, Bruno Quick, com a diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Cândida Maria Cervieri, e com o presidente do Instituto Hélio Beltrão, João Geraldo Piquet Carneiro.

### **1.2 - Institucionalismo Histórico, Agenda-Setting e Políticas Públicas**

A tese se insere no campo da análise de políticas públicas, considerando a importância do papel das instituições, dos atores e da trajetória anterior tendo como base o referencial teórico fornecido pelo neoinstitucionalismo histórico e pelo modelo de formação de agenda de Kingdon (2003).

Com o institucionalismo histórico, pretendemos apresentar a importância das ideias e das instituições nesta política. Nesse sentido, adquirem relevância o papel dos estatutos



anteriores e o processo de construção do Sebrae, iniciado no período autoritário, e seus desenvolvimentos e mudanças no regime democrático.

A formação de agenda, através do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (2003), permitirá examinar como foi construído o tema da Lei Geral da MPE naquele momento, sua dinâmica e as características próprias da Lei Geral que a diferenciaram das políticas anteriores.

A redemocratização no Brasil, a partir de meados dos anos 80, apresenta-se como uma variável interveniente ao ampliar o espaço para a vocalização de demandas dos micro e pequenos empresários, trazendo à tona a dimensão política das políticas. No caso das MPEs, Hallberg (2000) menciona as justificativas sociais, políticas e de equidade na promoção das MPEs com uma visão segundo a qual “Sometimes, the growth of small firms is seen as part of a process of democratization and increased social stability, or as an instrument of regional development” (Hallberg, 2000:5). Para este autor, o desejo dos governos em promover as pequenas empresas é, em geral, baseado mais em considerações sociais e políticas do que econômicas. Tendler (2002) ressalta o aspecto eleitoral das políticas baseadas em isenções universalistas (feitas para todas as MPEs). Estas isenções não exigiriam nenhum tipo de desempenho das pequenas empresas, caracterizando-se como benefícios "universais" ou "distributivos", independente dos resultados adquiridos. Dessa forma, para a autora “Ao maximizar o número de eleitores satisfeitos, este tipo de apoio às pequenas empresas é ideal para manter e aumentar a lealdade eleitoral. É menos do que o ideal, entretanto, para estimular o desenvolvimento econômico local sustentado e melhorar as condições dos empregos” (Tendler, 2002:4).

O fortalecimento da arena legislativa como locus de debates e atuação de grupos de pressão e lobby, torna-se um canal para a representação de interesses dos pequenos empresários. Oliveira (2006) faz referência a estudo de Aragão (1992), que mostra que “diversos projetos de lei discutidos e aprovados ao longo dos anos 80 tiveram a participação decisiva dos grupos de pressão”, como foi o caso do estatuto da microempresa de 1984 (Oliveira, 2004:45). A autora também destaca a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa como uma das principais bancadas suprapartidárias que atuavam no Congresso Nacional na década de 90.

Dessa forma, a democracia abre espaço para as demandas da sociedade em geral, sendo que destacamos a atuação das MPEs neste novo cenário, no qual este grupo se constitui como um grande grupo com potencial eleitoral. Nesse sentido, políticas horizontais como o

tratamento tributário diferenciado possuem como característica facilitar a mobilização e atendimento de todo o grupo, apesar de sua heterogeneidade.

### *O Institucionalismo Histórico*

A importância das instituições foi retomada a partir dos anos 80 pela teoria neoinstitucionalista, que se caracterizou pelo seu enfoque multidisciplinar, que compreende três vertentes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional (Hall e Taylor, 2003; Thelen, 1999). Apesar dessas diferenças, seu núcleo comum baseia-se na oposição ao *behaviorismo*, na medida em que rejeita o comportamento observado como dado básico de análise política. Para esses teóricos, métodos de agregação de interesses trazem distorções e as instituições influenciam a articulação e a manifestação de interesses (Immergut, 2006).

O estudo da teoria neoinstitucionalista produziu uma vasta bibliografia em diferentes áreas, tais como a economia, a ciência política e a sociologia. Desses trabalhos, vale destacar o de Douglas North, vencedor do prêmio Nobel, que discute a relação entre as instituições e a mudança institucional com o desempenho econômico. North (1990) apresentou uma nova perspectiva para a economia, ao enfatizar o papel das instituições e da história, aproximando-se da sociologia e da ciência política.

Ao discutir a forma como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, segundo a análise institucional, Hall e Taylor (2003) apresentaram duas perspectivas: a calculadora e a cultural. Em termos gerais, pode-se dizer que a perspectiva calculadora é baseada no cálculo estratégico, segundo o qual o indivíduo orienta-se em busca da maximização dos benefícios, e nesse contexto a interação estratégica adquire um papel fundamental. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo da escolha racional defende que as regras do jogo são fornecidas pelas instituições e os atores analisam, a partir deste contexto institucional, as melhores opções com base em decisões racionais e estratégicas (Hall e Taylor, 2003).

Por outro lado, na perspectiva cultural o comportamento racional não é totalmente maximizador, sendo limitado pela visão do mundo do indivíduo. Os indivíduos, nesse caso, são mais *satisficers* do que *optimizers*, nas palavras dos autores. A perspectiva sociológica analisa as instituições como representações de modelos morais e cognitivos, adotando assim essa abordagem cultural (Hall e Taylor, 2003).

Se, no institucionalismo da escolha racional impera a perspectiva calculadora e no institucionalismo sociológico a perspectiva cultural, no institucionalismo histórico seus

estudiosos utilizam as duas abordagens. Entretanto, o que é visto como qualidade para os autores também é criticado, na medida em que muitos estudos não são capazes de definir, de maneira precisa, a relação entre instituições identificadas como importantes e a forma como elas afetam o comportamento.

Foram dois os tipos de análise que o institucionalismo histórico, segundo Hall e Taylor (2003), enfrentou e buscou ultrapassar: a teoria dos grupos e o estrutural funcionalismo. O institucionalismo histórico reconhecia o papel do conflito entre grupos rivais e a necessidade de incluir o papel da organização institucional da comunidade política, enfatizando a relevância de certas instituições e da forma como elas se manifestam. Aceitavam mais a perspectiva estrutural de um sistema global com interação entre suas partes, negando, no entanto, uma visão funcional das instituições. Nesse sentido, a mudança também pode ser vista em relação ao papel do Estado, que deixa de ser um mero *locus* no qual se desenvolve a ação dos grupos.

No institucionalismo histórico o papel das instituições é completado por outros fatores, como ideias, trajetórias e assimetrias de poder. Para esses teóricos, deve-se levar em conta a diferença entre instituições, considerando que algumas possuem um “acesso desproporcional ao processo de decisão”, não se tratando apenas de problemas de coordenação. Nesse sentido, “... ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores” (Hall e Taylor, 2003:200).

Hall e Taylor (2003) mostram que o institucionalismo histórico apresenta uma concepção mais ampla da relação entre instituições e comportamento, articulando os enfoques “calculador” e “culturalista”. Théret (2003), ao analisar o neoinstitucionalismo com base nas áreas acadêmicas, contribui ao exemplificar a tendência para convergências intradisciplinares, além de apontar o institucionalismo histórico como o que primeiro se aproximou da busca pela síntese. Da mesma forma, Hall e Taylor (2003) já haviam evidenciado este papel ao observar o ecletismo dessa vertente, principalmente pela mescla entre as perspectivas calculadora e cultural.

Ambos os trabalhos reforçam os ganhos possíveis de uma maior integração entre estas abordagens, mesmo sabendo que a intenção não é transformá-los em uma única concepção. Thelen (1999), por sua vez, aponta os pontos de convergência entre o institucionalismo histórico e o da escolha racional, mas também discute suas diferenças. Um exemplo é o fato de que, no institucionalismo da escolha racional, as instituições atuam como mecanismos de coordenação que geram ou sustentam o equilíbrio, enquanto no

institucionalismo histórico a preocupação está em como as instituições emergem e se inserem (*embedded*) no processo temporal concreto.

Thelen (1999) mostra, com sua análise, o esforço de pesquisadores que atravessam as fronteiras entre as vertentes, como é o caso da metodologia da narrativa analítica usada por teóricos que trabalham com o institucionalismo da escolha racional para expandir sua abordagem, combinando elementos da teoria dedutiva, que é a abordagem clássica desta vertente, com elementos indutivos na investigação de eventos empíricos. Ao evidenciar a quebra de fronteiras entre as vertentes do institucionalismo, Thelen (1999) não afirma que há uma mistura de abordagens, mas sim:

What we see is a partial convergence of the issues at stake as, for example, historical institutionalists have come to a deeper appreciation of micro foundations and problems of collective action, and rational choice theorists have come to treat preferences, norms, and beliefs as a more central (also more complicated) issue than heretofore. But, (...), differences remain - in how theorists working out of these different traditions approach these issues, in how they generate the hypotheses that guide their work, and in the level at which they attempt to build theory, for example (Thelen, 1999: 379-380).

Um conceito chave do institucionalismo histórico, que trata de sua concepção de desenvolvimento histórico, é a definição de *path dependence*, ou dependência da trajetória. Este termo é utilizado para indicar a existência de uma “causalidade social dependente da trajetória percorrida”, na qual as instituições são as protagonistas, mas que podem apresentar diferentes ênfases (Hall e Taylor, 2003: 200).

Hall e Taylor (2003) mostram que, para os institucionalistas históricos, a difusão de ideias e o desenvolvimento socioeconômico também desempenham um papel importante ao lado das instituições na compreensão da vida política.

Vale mencionar que North (1990), ao utilizar o conceito de *path dependence*, adaptou-o da economia da tecnologia. Assim, ao examinar as instituições e suas consequências para o desempenho econômico, North (1990) desenvolveu uma teoria da mudança institucional, na qual a história importa, para aplicá-la a instituições econômicas. Essa trajetória de mudança institucional incremental e o modo como as escolhas a afetam são a natureza do conceito de *path dependence*. De acordo com este conceito, as instituições desempenham um papel de redução de incertezas, fornecendo elementos para a estabilidade das interações humanas, sendo um dos fatores principais na determinação dos diversos trajetos que o desenvolvimento histórico apresenta (North, 1990; Hall e Taylor, 2003).

Uma concepção de dependência da trajetória voltada para instituições políticas, desenvolvida por Pierson (2000, 2004), parte da orientação de que passos anteriores numa direção particular induzirão movimentos na mesma direção. As escolhas iniciais iniciam uma trajetória, na qual os custos de reversão vão aumentando. Nesse sentido, a sequência de eventos e a percepção de que o processo social expõe retornos crescentes conduzem sua aplicação. Para Pierson (2000), processos que exibem retornos crescentes caracterizam partes importantes do mundo social, como argumentado abaixo:

Increasing returns dynamics capture two keys elements central to most analysts' intuitive sense of path dependence. First, they pinpoint how the costs of switching from one alternative to another will, in certain social contexts, increase markedly over time. Second, and related, they draw attention to issues of timing and sequence, distinguishing formative moments or conjunctures from the periods that reinforce divergent paths. In an increasing returns process, it is not only a question of what happens but also of when it happens. Issues of temporality are at the heart of the analysis (Pierson, 2000:251).

Pierson (2004) explica que os custos para reverter uma trajetória aumentam devido ao mecanismo de retroalimentação positiva (*positive feedback*). As características que tornam este mecanismo proeminente na política, diferenciando das interpretações econômicas, são: 1) o papel central da ação coletiva; 2) a alta densidade das instituições; 3) as possibilidades de usar a autoridade para aumentar assimetrias de poder; e 4) a intrínseca complexidade e opacidade da política (Pierson, 2004: 30).

Uma vez realizadas as escolhas iniciais, ocorre um processo de retroalimentação positiva que vai dificultando a reversão da trajetória. A retroalimentação positiva produziria um efeito *lock-in*, de encarceramento da trajetória, que é criticada por alguns pesquisadores devido ao seu determinismo causal. Thelen (1999) critica o determinismo deste efeito na abordagem da economia da tecnologia. Mahoney e Thelen (2010) mostram que existe uma dinâmica entre mudança e estabilidade que considera as características das instituições e sua contribuição ou não para a mudança. Para estes autores, mesmo a estabilidade cria uma dinâmica que afeta os defensores do *status quo*, demandando sua ação.

Os diferentes e variados usos do conceito de dependência da trajetória no discurso acadêmico contemporâneo são analisados por Mahoney e Schensul (2006) com o objetivo de especificar as diversas maneiras em que o contexto histórico importa, além de apontar os pontos fracos e fortes das distintas conceitualizações. Os autores apontam seis características potencialmente definidoras de dependência da trajetória, que produzem discordância entre os

pesquisadores sobre se essas combinações, e quais delas, precisariam estar presentes para que a dependência da trajetória ocorra.

A primeira das características definidoras da dependência da trajetória assume que “o passado afeta o futuro”. Para alguns, esta é a única condição necessária para a dependência da trajetória existir. Esta abordagem minimalista induz à utilização de um conceito vago, além de não apresentar mecanismos específicos de como isso ocorre. Entre outros pesquisadores, esta condição é combinada com uma série de outros conceitos, como retornos crescentes e dinâmica não linear (Mahoney e Schensul, 2006).

A segunda afirma que as condições iniciais são causalmente importantes. Trata-se do efeito causal que uma configuração historicamente específica de variáveis no início de sequência impacta no seu desenvolvimento posterior. O debate ocorre sobre o papel das condições iniciais na determinação do resultado final de uma sequência dependente da trajetória. Para alguns, as condições iniciais não possuem eficácia causal. As condições iniciais também podem ser vistas como o período anterior a uma conjuntura crítica, que ocorre quando uma opção particular é escolhida entre as disponíveis dirigindo o fluxo do movimento futuro numa direção específica (Mahoney e Schensul, 2006).

Outra característica aponta para a importância causal dos eventos contingentes. Há controvérsias entre pesquisadores se a contingência é uma condição necessária ou não para dependência da trajetória. Alguns relacionam este conceito com os períodos de conjuntura crítica; para outros, a conjuntura crítica pode implicar em contingência ou não (Mahoney e Schensul, 2006).

A quarta dimensão do conceito de dependência da trajetória considera que o *lock-in* histórico ocorre. A ideia de *lock-in* remete a encarceramento de trajetória e sugere um determinismo causal entre eventos anteriores e suas consequências. O debate ocorre principalmente entre os que o consideram como inerente à dependência da trajetória, enquanto para outros podem ocorrer mudanças, ou *breakpoints*, na trajetória em desenvolvimento (Mahoney e Schensul, 2006).

As duas últimas características destacam o tipo de sequência numa trajetória, que poderia ser auto-reprodutora ou reativa. No caso de uma sequência auto-reprodutora, a referência principal é o modelo econômico de retornos crescentes, segundo o qual cada passo numa determinada direção conduz a um movimento na mesma direção. Mahoney e Schensul (2006) mostram a existência de três questões-chaves em torno da análise entre retornos crescentes e sequência auto-reprodutoras: a) para alguns pesquisadores, a sequência auto-reprodutora é condição necessária para a dependência da trajetória, enquanto para outros este

tipo de sequência é apenas uma possibilidade de dependência da trajetória; b) quanto ao estágio final em processo de retornos crescentes, eles podem alcançar o equilíbrio ou manterem retornos crescentes indefinidamente; por fim c) quanto aos mecanismos que sustentam sequências auto-reprodutoras, há pesquisadores que assumem que retornos crescentes e auto-reprodução são dirigidos por considerações utilitaristas de atores racionais, e outros, que adotam abordagem mais sociológica, apontam mecanismos funcionais, de poder e de legitimação (Mahoney e Schensul, 2006).

O último atributo é a ocorrência de uma sequência reativa. Numa sequência desse tipo, cada evento da sequência é tanto reação a um acontecimento anterior como causa de um subsequente. Por isso, alguns consideram que a inclusão de sequências reativas como dependência da trajetória abre o conceito para muitas sequências. É o caso de Pierson (2000, 2004), para quem a dependência da trajetória ocorre somente em sequências auto-reprodutoras (Mahoney e Schensul, 2006).

Dessa forma, ao analisarem as questões envolvidas nos diferentes usos do conceito de dependência da trajetória, os autores concluíram que “perhaps the most basic trade-off is the tension between definitions of path dependence that make the phenomenon common but relatively banal, versus those that make the phenomenon intriguing but quite rare” (Mahoney e Schensul, 2006: 469). Entre os primeiros, encontram-se as definições que enfatizam o papel desempenhado pelos eventos antecedentes em moldar os eventos subsequentes, que tem sua fraqueza no fato de tornar a dependência da trajetória uma característica óbvia do mundo. Entre os que advogam características mais incomuns do conceito, como contingência seguida de *lock-in* histórico, a vulnerabilidade está na sua raridade no mundo social e político. No entanto, Mahoney e Schensul (2006) mostram que a diversidade de combinações no uso do conceito não é inerentemente problemática, uma vez que cada um tem seus pontos fortes e fracos.

A dependência da trajetória diz respeito a quando as escolhas reforçam o caminho definido anteriormente, mas e quando ocorrem as mudanças de trajetória? Trata-se, então, de entender a ideia de momento crítico, que define uma situação de transição dentro da marcha em curso. Ele pode acontecer tanto de forma que alcance os países (ou as unidades de análise em questão) e os levem a diferentes opções ou afetando as instituições e de certa forma, modificando-as, mas sem conduzir a um novo caminho.

O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica, vivida por um ou vários países, Estados, regiões, distritos ou cidades e caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O

tempo de duração pode ser de anos ou até décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado (ou *path dependency*) (Fernandes, 2002: 85-86).

Há um extenso debate em torno da análise da mudança institucional no institucionalismo histórico. Para essa vertente, a mudança no desenvolvimento institucional ocorre em função de situações críticas, crise ou choque exógeno, que produziriam mudanças, porém a dificuldade desta vertente está em explicar o que provoca estas situações de mudança (Hall e Taylor, 2003; Théret, 2003).

As conjunturas críticas são os momentos cruciais de origem e formação de uma instituição, envolvidos num desenvolvimento de trajetória. Porém, Thelen (1999) chama atenção para o problema deste mecanismo:

Summing up, the critical junctures literature has taught us a great deal about the politics of institutional formation and the importance of the timing, sequencing, and interaction of ongoing political processes in accounting for cross-national variation. Where many of these analyses have been somewhat less explicit, however, is in explaining what sustains the institutional arrangements that emerge from these critical junctures (Thelen, 1999: 392).

Thelen (1999) vai além das discussões na literatura sobre conjuntura crítica e retroalimentação positiva, defendendo uma especificação mais precisa dos mecanismos de reprodução sobre os quais instituições específicas se baseiam como forma de compreender seus processos de evolução e mudança. Nesse sentido, considera também o papel para mudança desempenhado pela interação e pela interseção dos diferentes processos em andamento que interferem nos mecanismos de reprodução.

Enfatizando o papel das ideias, Tápia e Gomes (2008) utilizam o trabalho de Gofas que mostra a relação entre ideias, interesses e instituições através de um processo de constituição simultânea ou mútua, negando o primado exclusivo tanto das instituições quanto das ideias. No institucionalismo histórico, as instituições exercem um papel essencial, porém nesta vertente, como mostram os autores citados, é possível articular os interesses e ideias na explicação dos processos políticos. Para isso, Tápia e Gomes (2008) chamam atenção para os mecanismos de aprendizado político utilizados numa perspectiva comparativa, segundo o qual os erros das políticas são identificados e melhorados, e de *mimicking*, ou seja, de imitação de políticas.

Com isso apresentamos alguns dos principais conceitos e questões que permeiam as discussões teóricas em torno do institucionalismo histórico.



### *O Modelo de Fluxos Múltiplos*

O desenvolvimento da área de políticas públicas e as discussões em torno do seu crescimento revelam o esforço para o seu amadurecimento. A definição de Arretche para o objeto da área de políticas públicas exprime o que é visto na produção acadêmica como sendo o “estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (Arretche, 2003: 8).

As teorias pluralista, elitista e marxista foram abordagens utilizadas para estudar as relações de poder na ciência política, servindo de base para estudos que tratam das variáveis políticas na análise de políticas públicas. Contemporaneamente, novos modelos de análise vêm sendo utilizados, ainda que relacionados, em maior ou menor grau, com essas abordagens tradicionais. Podemos citar uma série exemplos desses novos modelos, tais como o institucional; de processo; de grupo; de elite; racional, incremental; da teoria dos jogos; da *public choice*; sistêmico; de arenas de políticas públicas; do ciclo da política pública; do *garbage can*; das coalizões de defesa (*advocacy coalition*) e de redes, entre outros (Dye, 2009; Souza, 2006).

A tese parte da abordagem do ciclo da política pública, segundo o qual a política pública é um processo dinâmico e de aprendizado, que compreende os seguintes estágios: definição de agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação; e avaliação (Souza, 2006).

Souza (2006) revela que esta “abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas” (Souza, 2006: 29). Kingdon (2003) combinou elementos do ciclo da política com elementos do modelo de *garbage can*, desenvolvido por Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972), para construir seu modelo de fluxos múltiplos (*Multiple Stream Model*), que é o que será utilizado nesta tese.

No modelo *garbage can* ou “lata de lixo” “as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções” (Souza, 2006:30). Além disso, conforme explica Souza (2006) as alternativas não são propostas em resposta aos problemas específicos, sendo tanto os problemas quanto as alternativas compreendidas de forma limitada. Dessa forma, a atuação das organizações ocorre por tentativa e erro. “Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de

problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem” (Souza, 2006:31).

O modelo formulado por Kingdon (2003), na obra *Agenda, Alternatives and Public Policies*<sup>6</sup>, para analisar uma política pública é aplicado aos estágios pré-decisórios de formação de agenda e formulação de alternativas das políticas. Zahariadis (2007), como veremos mais adiante, amplia o alcance da teoria até a fase da escolha final entre as alternativas, ou seja, analisa a formação de agenda e o processo decisório. No modelo de fluxos múltiplos, os governos e as organizações são caracterizados como uma anarquia organizada, de acordo com o modelo do *garbage can* e apresentam três propriedades gerais: participação fluida, preferências incertas e tecnologia obscura. Nesse contexto, os participantes se renovam com frequência e, em geral, não possuem tempo suficiente para formular suas preferências de forma precisa. Além disso, operam com uma visão do processo governamental limitada às suas responsabilidades individuais e guiada por experiências passadas. Nessa organização anárquica, as soluções procuram por problemas.

Para Kingdon (2003), o ponto de partida de sua construção analítica trata de responder como uma agenda governamental é estabelecida ou, em suas palavras:

We seek to understand why some subjects become prominent on the policy agenda and others do not, and why some alternatives for choice are seriously considered while others are neglected. (Kingdon, 2003: 3).

A agenda do governo é diferenciada da agenda de decisões. Se a primeira é formada pelos temas que alcançam a atenção do governo, a segunda refere-se aos temas que, ao se tornarem parte da agenda de governo, são encaminhados para deliberação. Outro conceito importante é o de alternativas, pois ao distinguir agenda de alternativas, Kingdon abre espaço para o papel desempenhado por especialistas, acadêmicos e técnicos (Kingdon, 2006).

Como forma de responder a essas questões, Kingdon (2003) concebe três fluxos de processos: problemas (*problems*), políticas públicas ou soluções (*policies*) e política (*politics*). Quando estes fluxos atuam em conjunto surgem as chamadas janelas de oportunidades. A partir desta configuração, os empreendedores políticos passam a atuar no sentido de promover a discussão dos problemas de seu interesse, bem como defender alternativas de sua escolha.

Para surgir um fluxo de problemas e fazer parte da agenda, é necessário que ele tenha algumas características capazes de despertar a atenção dos responsáveis pela formulação de

---

<sup>6</sup> Utilizamos a segunda edição.

políticas. Kingdon (2006b) afirma que o reconhecimento de um problema é uma tarefa crítica da formulação de agenda, uma vez que o analista deva ser capaz de diferenciá-lo do que seria apenas uma situação. Os mecanismos para que isso ocorra são três: 1) indicadores, quando revelam, através de dados quantitativos, a existência de uma questão problemática; 2) eventos, crises e símbolos são outras formas de despertar a atenção, incluídos desastres naturais; e 3) o *feedback*, através do qual são acompanhados programas governamentais já existentes. Kingdon problematiza o caráter competitivo da formulação de agenda, afirmando que, para além das três características apresentadas acima, também deve-se considerar uma característica mais subjetiva, relacionada à interpretação da questão, no sentido de apresentá-la de forma que realmente se sobressaia entre as diversas questões.

*Policy* é o segundo fluxo do modelo, o termo é em geral traduzido como políticas públicas ou, simplesmente, soluções. A origem das ideias que se tornarão políticas e soluções é explicada a partir do conceito, utilizado na biologia, de *primeval soup* (caldo primitivo, ou sopa primeva, conceito retirado da biologia, segundo o qual as moléculas são selecionadas de forma natural). É um processo competitivo dentro do qual ocorrem combinações e transformações a partir das comunidades políticas. Kingdon apresenta o *policy primeval soup* como o caldo no qual as ideias flutuam em torno das comunidades, até que algumas tenham mais destaque do que outras.

Ideas confront one another (much as molecules bumped into one another) and combine with one another in various ways. The “soup” changes not only through the appearance of wholly new elements, but even more by the recombination of previously existing elements. While many ideas float around in this policy primeval soup, the ones that last, as in a natural selection system, meet some criteria. Some ideas survive and prosper; some proposals are taken more seriously than others” (Kingdon, 2003:117).

Dessa forma, as alternativas são geradas. O fluxo das soluções possui como característica interessante o papel das ideias, que é até mais importante do que os grupos de interesses. A disseminação das ideias reflete sua aceitação, o que é crucial para a eleição de uma alternativa. Zahariadis (2007) explica que o número de ideias flutuantes pode ser elevado, mas somente poucas são efetivamente consideradas, e os critérios de seleção destas ideias envolvem viabilidade técnica e admissibilidade de valor (*value acceptability*), ou seja, a probabilidade de serem escolhidas aumenta se houver viabilidade técnica e identificação com os valores dos *policy makers*.

O terceiro fluxo é o da *politics*, entendida como a política, em que se destacam como fatores de influência o clima nacional, as forças políticas organizadas e a rotatividade no governo. O clima nacional refere-se ao sentimento da população, favorável ou não, à discussão de determinados temas. As forças políticas organizadas tratam do posicionamento dos grupos de interesses, que podem influenciar, devido ao grau de consenso ou conflito, a entrada de uma questão na agenda. Por fim, a rotatividade do governo, que é um fator importante de mudança nas preocupações do governo e, em consequência, podem exercer uma influência relevante na agenda do governo. Kingdon (2003) destaca a combinação de vontade nacional e eleições como especialmente influente na formação de agenda.

Os atores que atuam na formação da agenda são chamados de atores visíveis e invisíveis. Os primeiros influenciam a definição da agenda governamental e recebem atenção do público e da mídia. Fazem parte deste grupo o presidente (ator de destaque/grande importância), altos escalões da burocracia governamental, membros do poder legislativo, partidos políticos e comitês de campanha, os grupos de interesse e a mídia. Os atores invisíveis, por sua vez, influenciam a busca pelas soluções e alternativas, e não recebem atenção do público e da mídia. Fazem parte deste grupo, os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores (Capella, 2006).

A janela de oportunidade é o momento para as soluções serem oferecidas ou para chamar atenção para problemas especiais. Elas podem ser janelas de problemas, quando são abertas por eventos que acontecem na dinâmica dos problemas, ou janelas de políticas, a partir de eventos como eleições ou a articulação de um forte *lobby*. Ao analisar a frequência e a duração das janelas de oportunidade, Kingdon afirma que “Policy windows open infrequently, and do not stay open long. Despite their rarity, the major changes in public policy result from the appearance of these opportunities” (Kingdon, 2003:166).

A entrada de uma questão na agenda de decisões é favorecida quando os três fluxos estão ligados em um único pacote. Kingdon (2003) chama de *coupling* o processo de agregação dos três fluxos – problemas, soluções e política –, que acontece quando a janela de oportunidade está aberta. Para completar seu modelo devemos inserir os empreendedores políticos.

Policy entrepreneurs are people willing to invest their resources in return for future policies they favor. They are motivated by combinations of several things: their straightforward concern about certain problems, their pursuit of such self-serving benefits as protecting or expanding their bureaucracy's budget or claiming credit for accomplishment, their promotion of their

policy values, and their simple pleasure in participating (Kingdon, 2003: 204).

Embora os fluxos de problemas e de política sejam os principais para levarem um problema para a agenda governamental, o empreendedor político desempenha a importante função de unir o fluxo de soluções aos outros dois. Para Zahariadis (2007), o empreendedor político deve ter habilidade em agregar os três fluxos e para isso é importante possuir recursos que o permitam gastar tempo e energia na promoção de seus projetos, e ter acesso a centros de poder.

Conforme mostra Capella (2006), o modelo de múltiplos fluxos foi alterado por Zahariadis (1995, 1999: apud Capella, 2006). Entre as mudanças encontram-se a ampliação do modelo, que passa a incluir outras fases até a implementação, a aplicação de estudos comparativos no modelo e a unidade de análise, que passou a ser uma única questão, e seu processo decisório. Metodologicamente, Zahariadis chamou de ideologia o que constituía as três variáveis do fluxo político: clima nacional, grupos de interesse e mudanças no governo (Capella, 2006).

Para Zahariadis (2007), o modelo de fluxos múltiplos explica como políticas são feitas por governos nacionais sob condições de ambiguidade, incluindo a formação de agenda e o processo decisório. A ambiguidade se diferencia da incerteza, pois enquanto a primeira relaciona-se com ambivalência, a incerteza refere-se à ignorância ou à imprecisão. Dessa forma, mais informação não significaria necessariamente uma diminuição da ambiguidade. Neste ambiente, os vários atores que participam do processo de formulação de agenda possuem interesses diversos, o que implica em diferentes formas de se analisar este processo. Zahariadis (2007) destaca que nenhuma pessoa controla o processo de escolha e que este processo possui características que o tornam altamente dinâmico e interativo. Assim como o conceito de ambiguidade, a ordem temporal também possui um papel central em sua análise, uma vez que a seleção de alternativas num ambiente de ambiguidade não permite que os *decision makers* escolham aquela que proporciona os maiores benefícios.

A estrutura do modelo é conduzida por três premissas que estabelecem: a) os *decision makers* possuem uma capacidade limitada, o que restringe o número de questões com a qual eles podem lidar no tempo, mas por outro lado as organizações são capazes de se prepararem para cuidar de várias questões simultaneamente; b) “os *decision makers* operam sob restrições significativas de tempo”, o que não permite o exame de uma grande variedade de alternativas; e c) os fluxos (de problemas, políticas e soluções) são independentes (Zahariadis, 2007: 68-69).

The stream of problems includes concerns that individuals inside and outside the policy system have. Policies (solutions) are people's products, usually generated in narrow policy communities; they are answers that may be produced not only when needed. Politics is a stream that refers to the broader political discourse within which policy is made. It includes legislators and parties, the national mood or climate of opinion, etc. (Zahariadis, 2007:69).

Zahariadis (2007) complementa o modelo, desenvolvendo a lógica da manipulação política como sendo um esforço para controlar a ambiguidade. Assim, a ação do empreendedor político destaca-se mais pelo fato de criar significado para os formuladores das políticas do que por buscar seu interesse próprio. A chave de sua atuação não é fornecer mais informações para os formuladores de política, mas sim compreender como esta informação é apresentada e processada. O uso estratégico da informação, através da utilização de símbolos e rótulos, impulsiona a dinâmica do processo, fortalece um aspecto escolhido do problema e, combinado com os outros elementos do modelo, favorece a mudança no tempo.

As características estruturais do modelo são apresentadas por Zahariadis a partir de um diagrama que oferece, de maneira objetiva, sua sistemática. Este modelo é utilizado em casos nos quais a abordagem racional não é apropriada.

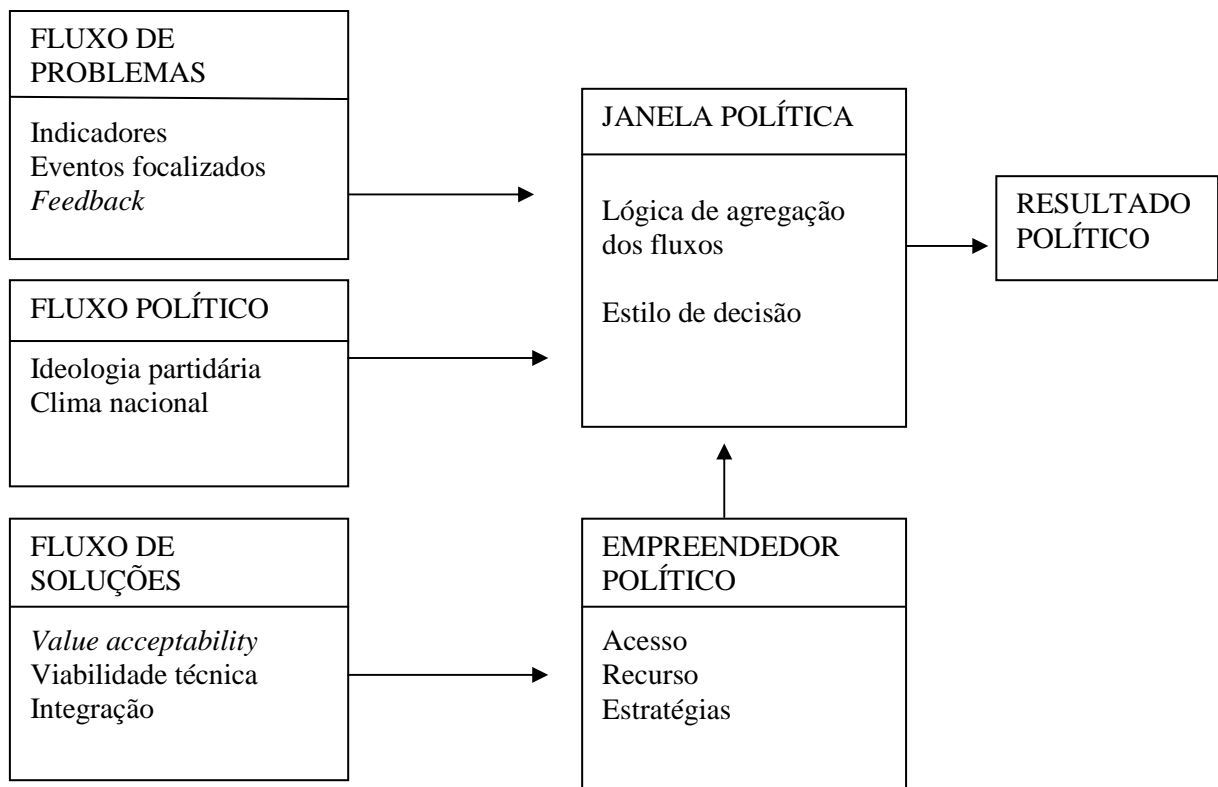


Figura 1 - Diagrama do Modelo de Fluxos Múltiplos, Zahariadis, 2007: 71 (tradução da autora)

Para alguns, os processos causais que conduzem a escolha das políticas – ou seja, o processo de convergência entre os fluxos independentes – eram considerados inespecíficos, o que enfraqueceria o modelo. Zahariadis (2007) procurou responder com base em três características desses processos. A primeira é o fato de a atenção ser escassa, ou seja, os formuladores de políticas restringem sua atenção a um número limitado de problemas, uma vez que eles não conseguiriam atender todas as questões. Importam, para esta seleção, a estrutura institucional, a abertura de uma janela de oportunidade e os símbolos como forma de atrair atenção para um determinado problema.

Para a procura de soluções e sua viabilidade, o autor destaca o papel da estrutura das redes ou comunidades políticas nas quais elas ocorrem, sendo que há uma variação no período de gestação de uma ideia. Zahariadis (2007) cita a tipologia apresentada por Durant e Diehl (1989) sobre esta variação até a consolidação de uma ideia, que contempla quatro tipos: a) *quantum*, “propulsão rápida de novas ideias”; b) emergente, “gestação gradual de novas ideias”; c) convergente, “gestação rápida de ideias antigas”; d) gradualista, “gestação lenta de extensões marginais de políticas existentes” (Zahariadis, 2007: 77).

A terceira característica refere-se ao processo de seleção das soluções (*policies*). Os empreendedores políticos utilizariam estratégias para que os fluxos de problemas, soluções e política se juntassem num único pacote. As estratégias seriam voltadas para a representação de um problema (*framing*), a partir da qual as pessoas perceberiam suas possibilidades de ganho ou perda. Também importam: a) o clima nacional como forma de afetar o comportamento do governo; b) os símbolos que permitem simplificar as mensagens; e c) a ação dos empreendedores políticos que se situam em altos escalões do governo e utilizariam uma estratégia denominada “*salami tactics*”, que consistiria em dividir o processo decisório em diferentes estágios, garantindo acordos em cada passo.

A partir dos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, acompanhamos a trajetória das políticas de apoio às MPEs desde 1972 e seu processo gradual de afirmação e legitimação, especialmente a partir do processo de democratização, quando as mudanças no Estado acabaram reforçando a política de construção do marco regulatório. Nesse sentido, o grande marco foi a aprovação na Constituição de 1988 da defesa do tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas.

Com o modelo dos fluxos múltiplos, exploramos o processo de *agenda-setting* da Lei Geral da MPEs. Este modelo permite investigar, de forma empírica, o papel dos fatores conjunturais na formulação de políticas e como os atores interessados e as ideias atuam nos

fluxos de problemas, soluções e política.

No caso da Lei Geral da MPE, o fluxo das soluções ou políticas públicas (*policies*) para as MPEs começou a ser discutido a partir das propostas de reforma tributária apresentadas na campanha eleitoral presidencial de 2002. Na proposta de emenda constitucional (PEC) nº 41/2003 enviada ao Congresso pelo presidente eleito, Luís Inácio Lula da Silva, foi incluída a questão de uma tributação unificada para as MPEs. Com sua aprovação, o tema ganhou força na agenda governamental visando sua regulamentação. Alternativas foram apresentadas, ganhando prevalência aquela apresentada pelo próprio Sebrae, que foi resultado do trabalho de consultores, discussões internas e da participação de micro e pequenos empresários em todo Brasil. Entre as alternativas em debate estavam, basicamente, o aperfeiçoamento do Simples Federal, ao invés da criação de um novo regime, e a proposta do governo conhecida como projeto da pré-empresa.

O Sebrae agregou as propostas obtidas através de consultas a micro e pequenos empresários no país e do trabalho de consultores e apresentou um projeto de lei complementar ao presidente da Comissão Especial da Microempresa, o deputado federal Luiz Carlos Hauly, que o utilizou como substitutivo. O Sebrae assumiu, assim, o papel de empreendedor político desta ação. Dispondo de recursos e se situando nas proximidades do Executivo e dos legisladores, a entidade articulou a união dos fluxos de problemas e da política para a entrada do tema na agenda governamental e de decisão.

Nesse sentido, a posse do presidente Lula, em 2003, e sua defesa de uma agenda voltada para um novo desenvolvimento econômico contribuíram para o que Zahariadis definiu como ideologia, no fluxo político, ao conjugar o clima nacional, as forças políticas organizadas e a rotatividade no governo. Diz respeito ao discurso político mais amplo no qual a política é feita.

Este discurso fica claro na mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, ao tratar das perspectivas do seu governo:

O desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice da capacidade de definir e operar políticas industriais ativas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações, voltado para o fortalecimento da economia nacional (Mensagem Presidencial, 2003:198).

O novo modelo econômico tinha como prioridade o crescimento do emprego, a



geração e distribuição de renda e a ampliação da infra-estrutura social, com destaque para o papel das pequenas empresas.

Além de um papel mais ativo na consecução dos objetivos relativos à distribuição de renda e à geração de novos postos de trabalho, **mediante o incentivo às micro, pequenas e médias empresas**, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior deverá desempenhar um papel estratégico na articulação de políticas que incrementem a capacidade competitiva e as exportações do País (Mensagem Presidencial, 2003:198) (grifo meu).

O incentivo a MPEs, divulgado durante a campanha eleitoral, coaduna-se com o objetivo de criar empregos. Embora não houvesse um projeto específico, foram apresentadas propostas para o segmento como facilitar o crédito e auxiliar as exportações por meio da redução de impostos. O candidato Lula também anunciou que as MPEs poderiam ser beneficiadas com a reforma tributária, através do fim da tributação em cascata (*Folha de S. Paulo*, 08/09/2002; 03/11/2002).

Como veremos mais adiante, as discussões sobre reforma tributária iniciadas no primeiro ano do governo Lula potencializaram a ação de grupos envolvidos com as MPEs, a formalização de suas demandas e a discussão pública de sua situação.

No fluxo de problemas, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº42/2003 trouxe à tona a questão da microempresa, sendo que o empreendedor político, no caso o Sebrae, aproveitou o espaço que se abriu com a discussão sobre mudanças na regulamentação da questão tributária do segmento e ampliou o rol de propostas em discussão. Além disso, foram apresentados dados sobre a mortalidade das empresas e a demanda do setor de serviços para fazer parte do Simples Federal. O *feedback* da política do Simples Federal também foi um fator importante para a configuração deste problema, uma vez que a atualização dos limites de enquadramento continuava em discussão.

Este processo e a trajetória anterior serão analisados com mais detalhes nos capítulos seguintes. No próximo capítulo, será apresentada uma visão geral de estudos e análises sobre as políticas públicas voltadas para as MPEs.

## **2 – AS POLÍTICAS DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS**

O objetivo deste capítulo é produzir um amplo painel das principais questões teóricas e empíricas envolvidas nas discussões sobre políticas públicas. Apresentaremos uma visão geral dos debates e das características e justificativas das políticas de apoio à MPE na literatura internacional, que servirá de base para a discussão sobre estas políticas no Brasil.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira, abordaremos as características e justificativas das políticas de apoio à pequena empresa na literatura internacional e as discussões em torno da política de tratamento diferenciado para as MPEs. Na seção seguinte, trataremos da dificuldade em classificar as empresas por tamanho, já que definir quem são as MPEs é o primeiro passo na construção de políticas para o setor. As duas primeiras seções formam a base para a última seção, na qual serão apresentadas as políticas implementadas no Brasil e um quadro geral do papel das MPEs na economia brasileira, explorando a variedade destas políticas em nível nacional.

### **2.1 - Políticas Públicas para Pequenas Empresas**

A ação governamental na produção de políticas de apoio para pequenas empresas está presente, de forma variada, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento (Storey, 1994; Hallberg, 2000; Harvie e Lee, 2003). Em geral, estas políticas são justificadas pelo número bastante representativo do universo das pequenas empresas e sua importância econômica e social. Os argumentos para o apoio às MPEs concentram-se, na maioria dos casos, na capacidade de criação de empregos e na existência de falhas de mercado que afetam intensamente este segmento, já que as dificuldades de competição e o alto custo das regulamentações do governo incidem sobre elas de forma mais intensa.

Outras justificativas positivas giram em torno de sua capacidade de inovação, de promoção do crescimento econômico, do fato de serem intensivas em mão de obra, do incentivo ao empreendedorismo e, também, como forma de combater a informalidade e a redução da pobreza (Storey, 1994; Ramos, 1998). Em publicação do IBGE, as micro e pequenas empresas são percebidas como:

uma alternativa de ocupação para uma pequena parcela da população que tem condição de desenvolver seu próprio negócio, e em uma alternativa de emprego formal ou informal, para uma grande parcela da força de trabalho excedente, em geral com pouca qualificação, que não encontra emprego nas empresas de maior porte (IBGE, 2003:15).

Dessa forma, podemos perceber que as justificativas para as políticas para pequenas empresas perpassam os argumentos econômicos (emprego, crescimento), sociais (informalidade, desemprego, pobreza) e políticos (desenvolvimento regional, clientela eleitoral ou como parte do processo de democratização). Essa diversidade reflete-se nos seus objetivos e é bem apresentada em artigo de Harvey e Lee (2003), em que são discutidas as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das pequenas e médias empresas. Os autores categorizam estas políticas associando-as a diferentes objetivos, conforme podemos observar no quadro abaixo.

Macro Objetivos	Criação de emprego Desenvolvimento econômico Crescimento da exportação
Objetivos Sociais	Redistribuição de renda Diminuição da pobreza em países em desenvolvimento
Correção de falhas de mercado/ineficiência (objetivos de eficiência estática)	Presença de externalidades Barreiras de acesso ao mercado Informação assimétrica Pequeno número de competidores Informação imperfeita (deficiência de acesso a informação sobre mercados potenciais) Condições de igualdade na competição
Objetivos de eficiência dinâmica	Promoção de inovação

Quadro 2 - Categorias de Políticas de Apoio a Pequenas e Médias Empresas  
Extraído de Harvey e Lee, 2003: 4 (tradução da autora).

Os tipos de políticas voltadas para as MPEs também variam bastante. Um exemplo é o levantamento realizado por Storey (1994) sobre as políticas para as PME implementadas pelo governo do Reino Unido e que demonstram algumas possibilidades de ações encontradas neste país, mostradas no quadro a seguir:

1 – Macro políticas	Taxa de juros Tributação Gasto público Inflação
2 – Desregulamentação e simplificação	Diminuição da burocracia Isenções legislativas Forma jurídica
3 – Políticas setoriais e específicas	Firmas de alta tecnologia Empresas rurais Empresas comunitárias Cooperativas Empresas étnicas
4 – Assistência financeira	Programa de expansão de negócio Programa de garantias de empréstimo Programa de subsídio empresarial Subsídios
5 – Assistência indireta	Informação e aconselhamento Treinamento Consultoria
6 – Relacionamento	Departamento de pequena empresa <i>Lobby</i>

Quadro 3 - Políticas governamentais para MPEs no Reino Unido. Extraído de Storey, 1994: 269 (tradução da autora).

Dessa forma, ao analisar as políticas públicas para o setor das pequenas empresas na Inglaterra, Storey (1994) discute os objetivos e critérios para definir o sucesso destes tipos de políticas, enfatizando a importância da especificação destes pontos. Sua análise instrumental enfatiza a falta de clareza destas políticas no que se refere aos indicadores de desempenho das políticas e aos próprios ganhadores e perdedores, o que acarreta problemas para sua avaliação. Aliás, vale ressaltar que, em 1971, o Reino Unido já demonstrava interesse em políticas para as pequenas empresas ao publicar o resultado do trabalho do Committee of Inquiry on Small Firms, conhecido como “Bolton Report”<sup>7</sup>. Este relatório caracteriza-se por ser uma análise orientada para os problemas deste setor num estudo governamental pioneiro sobre o papel das pequenas empresas para o desenvolvimento, inclusive com comparações internacionais e servindo como base para recomendações de políticas. O relatório sugere ênfase na promoção

<sup>7</sup> O relatório possui este nome por ter sido conduzido por John Bolton, o presidente do Committee of Inquiry on Small Firms.

da eficiência ao invés do crescimento de emprego e identifica nos custos, como a tributação do governo, um dos seus maiores problemas (Gray e Stanworth, 1993).

Ampliando o rol de políticas selecionadas, cabe examinar o estudo comparativo sobre a América Latina realizado por Hasenclever (2003), que selecionou cinco grupos principais de políticas de apoio às PMEs: condições de abertura; tratamento nas compras públicas; tratamento tributário; acesso ao crédito e mercados externos; e acesso à tecnologia e capacitação. Sua pesquisa compreendeu 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru e Venezuela. Verificou-se, na maioria dos países pesquisados, a existência de políticas para as pequenas empresas. O quadro geral dos resultados é o seguinte:

	Condições de Abertura	Tratamento nas Compras Públicas	Tratamento Tributário	Acesso ao Crédito e Mercados Externos	Acesso à tecnologia, capacitação etc.
Argentina	sim	sim	sim	Sim	sim
Bolívia	sim	dl	sim	DI	sim
Brasil	sim	sim	sim	Sim	sim
Chile	ni	ni	sim	Sim	sim
Colômbia	dl	dl	dl	Sim	sim
Costa Rica	ni	sim	ni	Sim	sim
Cuba	*	*	*	*	*
Equador	sim	ni	dl	Sim	sim
México	sim	sim	sim	Sim	sim
Paraguai	ni	ni	ni	Sim	sim
Peru	sim	sim	dl	Sim	sim
Venezuela	dl	dl	dl	Sim	sim

Quadro 4 – Políticas de Apoio a Pequenas e Médias Empresas na América Latina

Extraído de Hasenclever, 2003:4

Notas:

ni – não foi encontrada informação

dl – existe dispositivo legal, mas não foi encontrada informação sobre o mecanismo de apoio

\* – O caso de Cuba foi o único em que não foi possível enquadrar as informações encontradas dentro do modelo acima<sup>8</sup>.

A autora apresenta motivos econômicos e sociais para a implantação destes tipos de políticas. Nesse sentido, afirma:

<sup>8</sup> É de se estranhar a inclusão de Cuba nesta lista, uma vez que o país não possui uma economia de mercado

Estas políticas partem da ideia que a promoção de tais empresas mostra-se tanto como uma alternativa de dinamizar os tecidos econômicos existentes ou tornar as configurações produtivas mais inovadoras e flexíveis quanto como uma alternativa para geração de postos de trabalho cada vez mais escassos com os processos de racionalização e enxugamento das grandes empresas, desde os anos 1990 (Hasenclever, 2003: 1).

Na Argentina, um exemplo de apoio é a criação das Sociedades de Garantias Recíprocas (SGR) cujo objetivo é facilitar o acesso das pequenas empresas ao crédito por meio de um tipo de aliança do setor privado, mas que também inclui em parte o setor público, através de seus dois tipos de sócios: o participante e o protetor. A partir deste mecanismo, as pequenas e médias empresas conseguiriam melhorar as condições de acesso ao crédito, além da possibilidade de obterem assessoria técnica, econômica e financeira. Ainda existem poucas sociedades de garantia em funcionamento, o que demonstra certa dificuldade para este grau de cooperação (FIEL, 1996).

Em alguns casos as políticas de promoção de pequenas empresas são desenhadas para desempenhar um papel específico, como mostram dois estudos de Puga sobre experiências nos EUA, Itália e Taiwan (Puga, 2000) e na Espanha, Japão e México (Puga, 2002).

Ao analisar as políticas para micro, pequenas e médias empresas nos EUA, Itália e Taiwan, ele selecionou quatro tipos de apoio: linhas de crédito, programas especiais de assistência, programas destinados a favorecer a criação de empresas, redes de cooperação entre empresas e cooperação entre micro, pequenas e médias empresas com as grandes empresas. Nesse sentido, destacou as diferenças de enfoque que podem ser percebidas nas políticas dos países considerando o papel atribuído a estas empresas, e também às condições econômicas de cada país. A partir destas observações verificou as seguintes diferenças:

Nos Estados Unidos, ressalta-se a importância dessas empresas para assegurar o livre mercado. Na Itália, devido ao significativo diferencial no desempenho econômico entre o norte e o sul do país, o incentivo às MPMEs é considerado importante para diminuir as desigualdades regionais. Em Taiwan, essas empresas são vistas principalmente como estruturas capazes de responder rapidamente a mudanças na demanda mundial, produzindo inovações (Puga, 2000: 47).

O papel das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) nestes países e os tipos de políticas são analisados pelo autor levando em consideração também a atuação das instituições envolvidas com estas empresas. É assim que nos EUA, a Small Business

Administration enfatiza sua atuação na promoção de crédito para projetos rentáveis; na Itália o programa da Societa' per L' Imprenditorialita' Giovanile incentiva a criação de empresas nas regiões menos desenvolvidas; e em Taiwan o destaque é para a promoção da tecnologia via Instituto de Pesquisa de Tecnologia Industrial.

Em estudo posterior, Puga (2002) concentrou sua atenção no apoio financeiro para MPMEs na Espanha, Japão e México e corroborando com o artigo anterior mostrou também os efeitos das conjunturas econômicas sobre estas políticas. Sendo assim, na Espanha a preocupação era criar empregos, devido à crise que o país atravessou nos anos 90. Em 1996, o governo criou a Secretaria de Estado de Comércio e Turismo da Pequena e Média Empresa no âmbito do Ministério da Economia, procurando assim centralizar as ações para o segmento. A gestão do apoio era, no entanto, descentralizada com autoridades subnacionais e representantes das MPMEs. Um exemplo de política adotada pelo governo é o sistema de garantias solidárias voltado para a garantia de empréstimo dos bancos às MPMEs (Puga, 2002).

Em relação ao Japão, o final da Segunda Guerra Mundial marcou o início do apoio do governo às MPMEs, cuja política baseou-se em financiamento, assistência técnica e organização. No final dos anos 80, essa política apresentou problemas tais como a superação do número de fechamento de empresas pelo de aberturas. Na década seguinte, foi publicado o *White Paper on Small and Medium Enterprise in Japan* e em 1999, a política pró MPMEs foi reformulada levando o governo a focalizar a criação de empresas e a promoção de inovações em detrimento da política anterior que incluía o apoio a firmas não competitivas. O governo japonês cobre até 80% dos riscos assumidos pelas instituições públicas locais (Puga, 2002).

O México, por sua vez, sofreu mudanças com a integração ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o grande aumento de firmas estrangeiras, o que junto com a crise de 1994, levou o país a adotar uma estratégia de integração das micro, pequenas e médias empresas com as grandes empresas, de acordo com sua política de substituição de importações. Uma das políticas discutidas por Puga é o programa de desenvolvimento de provedores, realizado pelo banco de desenvolvimento governamental Nacional Financeira (Nafin), que “apóia MPMEs que apresentem um contrato ou ordem de serviço para fornecimento de produtos ou serviços a uma grande empresa ou instituição do governo” (Puga, 2002:27).

Dessa forma o autor mostra que estas políticas podem variar em função tanto das condições econômicas dos países quanto dos enfoques que eles atribuem ao papel das pequenas empresas. Puga também destaca o crescimento de experiências “de baixo para

cima”, em que diferentes entidades como associações comerciais, instituições de ensino, ONGs e empresas atuam em regime de cooperação, tornando possível uma atenção mais focalizada do governo.

Em resumo, as políticas para pequenas empresas conduzidas pelos governos podem abranger uma variedade de ações: acesso ao crédito, incentivos fiscais, desburocratização, compras governamentais, capacitação profissional, assistência gerencial, acesso à tecnologia, incubadora de empresas, associativismo e cooperativismo. Com justificativas e objetivos tão amplos estas políticas tornam-se de difícil avaliação, tanto pela dificuldade de construir indicadores eficazes quanto pela possibilidade de se isolar seus efeitos das condições econômicas, sociais e políticas encontradas.

Em termos econômicos, a relevância das pequenas empresas nas economias tanto desenvolvidas quanto em desenvolvimento tem sido foco de atenção desde o final dos anos de 1970. Hildebrando (2005) mostra que, se nos anos 1970 as pequenas empresas eram vistas como menos eficientes, considerando a teoria neoclássica de economias de escala ou como característica de subdesenvolvimento, recentemente elas passaram a ser consideradas como objeto de estudo relevante demonstrando seu papel positivo nos mercados competitivos, especialmente em termos de geração de empregos.

Birch (apud Hildebrando, 2005), em artigo seminal publicado em 1979, analisou o papel positivo das pequenas empresas na criação de novos empregos, nos Estados Unidos, provocando uma mudança de paradigma em relação a este segmento da economia. Recentemente, alguns autores têm criticado as escolhas metodológicas de seleção e tratamento dos dados que conduziram à conclusão sobre a capacidade das pequenas empresas na criação de empregos, e defendem a responsabilidade das grandes fábricas e empresas pela maioria dos empregos recém-criados ou recém-destruídos na indústria. Outros rebateram estes estudos mantendo a relevância das pequenas empresas para as políticas de emprego<sup>9</sup>. Cabe ressaltar a afirmação de Hildebrando (2005):

O fato de que as PMEs são agora reconhecidas como as principais geradoras de novos empregos (Pombo e Herrero, 2001) não é restrito aos Estados Unidos, e pode ser verificado na vasta maioria do mundo industrializado, apesar de que as discussões geradas demonstraram que a maioria dos estudos (incluindo o de Birch) sobre o processo de geração de empregos foi prejudicada (Loveman et al., 1990) por problemas de amostragem,

---

<sup>9</sup> Para argumentos contra a capacidade de criação de empregos das MPEs, ver Davis, Haltiwanger e Schuh (1993). Para avaliação destes novos argumentos, ver Dennis, Philips e Starr (1994). No Brasil, Pazello, Bivar e Gonzaga (2000) e Najberg, Puga e Oliveira (2000) estão entre exemplos de estudos sobre este tema.



representação setorial, fechamento de empresas, etc. A grande massa de críticas sobre este assunto não elimina o fato de que as PMEs desempenham um papel crucial no mercado de trabalho (Hildebrando, 2005:57-58).

Aprofundando o tema, outros estudos tem se debruçado sobre as características do emprego das pequenas empresas que muitas vezes se relacionam com baixos salários, trabalho temporário, parcial ou precário, a qualidade de emprego que estes tipos de empresas oferecem, sua capacidade de inovação e flexibilidade (Brock et al, 1989; Rattner, 1985; apud Hildebrando, 2005).

As conclusões de Hildebrando demonstram a importância de se avançar nos estudos do campo da economia dos pequenos negócios como forma de avaliar efetivamente os resultados das políticas governamentais a despeito do papel que elas ocupam. Além disso, ele chama atenção para as diferenças culturais e econômicas que existem entre os países desenvolvidos e países da América Latina e do Leste Europeu, por exemplo, que devem ser consideradas ao se utilizar os resultados de pesquisas sobre políticas para pequenas empresas naqueles países. Mais especificamente, afirma que:

Quaisquer que sejam os resultados produzidos pelos esforços para evoluir da teoria neoclássica para uma visão moderna da importância, relevância, e contribuição dos pequenos negócios para o progresso econômico (Acs et al., 1998), é importante enfatizar que os resultados da pesquisa e contribuição acadêmica devem considerar as diferenças entre as economias do mundo industrializado (...). Em outras palavras, aquilo que é uma política adequada para países desenvolvidos pode ser transformada em um equívoco se aplicada para alguns países da América Latina, Leste Europeu, ou alguns países asiáticos, onde os hábitos, cultura, e o estágio econômico diferem significativamente. Um esforço adicional será necessário antes que economistas e responsáveis pela política econômica concluam que programas assistenciais para PMEs são eficientes (Hildebrando, 2005: 66).

No entanto, avaliar as políticas governamentais para pequenas empresas é uma tarefa difícil e que tem sido pouco enfrentada. Storey (1998) realizou uma revisão de diferentes metodologias utilizadas em países desenvolvidos dividindo-as em dois tipos: políticas de monitoramento e políticas de avaliação. No primeiro caso, a metodologia tinha como base o ponto de vista dos destinatários da política. A avaliação, por sua vez, procurava formas de comparação com grupos não-beneficiários, que seriam em alguns casos os grupos de controle, nesse sentido, o impacto da política consistiria na diferença entre as mudanças reais e o "contrafactual". Para este trabalho cumpre destacar sua constatação de que os países

desenvolvidos também não especificam, de forma clara, os objetivos de suas políticas para pequenas empresas. Como a determinação de metas ou indicadores é o princípio fundamental da avaliação, o julgamento do sucesso ou não de uma política torna-se problemático. Na opinião do autor, os governos fazem listas de políticas que podem ser inclusive conflitantes (Storey, 1994 e 1998).

Por fim, a dimensão política aparece, ainda que em segundo plano, em alguns destes estudos (Hallberg, 2000; Storey 1998; Tandler, 2002), revelando que apesar das vantagens econômicas, o fato de ser um universo amplo de eleitores também deva ser levado em consideração.

Em artigo sobre as pequenas empresas no Brasil, Tandler (2002) aborda o apoio político dos governos locais ao deixar de fiscalizar e multar empresas que estão na informalidade e recebem votos de seus proprietários, criando uma situação de prejuízo para a sociedade. Este acordo tácito entre políticos e pequenos empresários é chamado de “acordo com o diabo”, uma vez que o aparente ganha-ganha (políticos ganham os votos e os pequenos empresários a ausência de fiscalização) perpetua uma situação de condições econômicas, ambientais e trabalhistas negativas. Sua análise mostra como muitas políticas para pequenas empresas são vistas mais como políticas sociais, deixando à parte a contribuição destas políticas para o desenvolvimento econômico.

Nessa linha, a autora mostra que o “acordo com o diabo” também pode ser verificado no apoio “universal” à pequena empresa no sentido de beneficiar todas estas empresas com apoios específicos, tais como, anistias de crédito, isenções de determinados impostos e regulamentações específicas. São políticas que contemplam todos os setores, não se vinculam a aumento de eficiência e são mais fáceis de articularem o setor. Na sua análise estas políticas maximizam o apoio eleitoral que eles recebem, além de manter a “paz social”.

Nestes termos, o setor de pequenas empresas se transforma principalmente em um instrumento para preservar e mesmo criar empregos – ainda que geralmente sejam empregos de baixa qualidade em firmas de má qualidade – ao invés de atuarem como uma oportunidade de estimular o desenvolvimento econômico. Isto libera os planejadores de políticas para dedicar sua atenção ao desenvolvimento econômico em outra parte, reduzindo para eles o custo político das perdas de empregos que surgem da modernização da indústria e das reformas na política econômica. Desta perspectiva, e generalizando, os programas de auxílio às pequenas empresas fazem o trabalho importante de ajuda a manter a "paz social," ao invés de necessariamente modernizar a economia local (Tandler, 2002:3-4).

Na sua conclusão a autora critica a política de caráter universalista e redutora de encargos em prol de uma política que estimule efetivamente o desenvolvimento econômico local segundo a qual os aglomerados empresariais seriam uma resposta mais eficiente. Tandler mostra que a classificação de firmas por tamanho, incorporando grupos diferentes de empresas, estimula políticas de redução de encargos, como podemos ver a seguir:

Com tanta heterogeneidade, a única maneira que uma associação tem para servir a maioria de seus membros é apelar para o maior denominador comum – a saber, o tamanho. Mas o tipo de apoio que melhor se ajusta ao denominador tamanho são os subsídios de redução de encargos e isenções, como visto acima, por causa dos seus benefícios universais e distributivos. É por isso que nós encontramos freqüentemente associações de pequenas empresas pressionando mais para as isenções universalistas do que para o apoio estratégico. Neste sentido, então, o tamanho é também o menor denominador comum, em que seus subsídios e isenções associadas são os menos prováveis de conduzir ao desenvolvimento sustentado (Tandler, 2002: 5).

Rovere (2001) também chega a conclusão semelhante, embora sua análise esteja centrada nas micro, pequenas e médias empresas da área tecnológica. Ela defende o incentivo a políticas de inovação voltadas para a promoção de clusters e redes, como forma de gerar renda e empregos qualificados, desenvolvendo iniciativas locais e de corte setorial ao invés da elaboração de políticas horizontais e voltadas para empresas isoladas.

Após esta apresentação das diferentes políticas públicas voltadas para as pequenas empresas, enfocaremos as políticas voltadas para a construção de um tratamento regulatório especial para este grupo, que é o objeto desta tese. Nesse sentido, as políticas de construção do marco regulatório compreendem as legislações e normas sobre determinados assuntos, nos diferentes níveis da administração pública. As regulações em sua maioria eram voltadas para grandes empresas com o objetivo de promover a competição de mercado, proibindo a criação de cartéis e trustes, ou controlando o poder das grandes empresas sobre os consumidores (Gates, 2007).

No caso das micro e pequenas empresas o tratamento diferenciado pode ter origem na ação de legisladores ou agências de governo, como informa Gates (2007). Esse tipo de ação normalmente envolve isenção de determinados tipos de empresas de regulação, diferentes requisitos de implementação entre grandes e pequenas e aplicação de variados tipos de controle entre os diversos tipos de empresas (Gates, 2007).

Nesse sentido, pode-se encontrar uma grande variedade de considerações especiais no contexto regulatório brasileiro relativo à pequena empresa envolvendo desde questões relativas à burocracia, às leis trabalhistas e previdenciárias, ao meio-ambiente, aos impostos até a própria definição de micro, pequena e média empresa. Esta pesquisa focaliza as políticas federais que concedem tratamento diferenciado para este grupo, sendo constituídas pelo arcabouço legal que: a) define o enquadramento das micro e pequenas empresas, b) trata da construção de um ambiente mais favorável de negócios para este grupo, e c) estabelece ainda os tipos de apoio no âmbito governamental.

O tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, expresso na Constituição de 1988 e estabelecido através de estatutos federais, aborda diferentes questões como o enquadramento da empresa por tamanho, as normas para as condições de abertura e fechamento de firmas, a simplificação tributária, o tratamento diferenciado em compras públicas, entre outros.

Jansson e Chalmers (2001) ao discutirem reformas regulatórias para pequenas empresas na América Latina defendem esta política como importante ação em prol da formalização de pequenas empresas. Os autores apontam cinco áreas básicas de regulação para empresas em geral: registro comercial; tributação; normas de trabalho (*labor standards*) e contribuições de seguridade social, saúde e segurança do consumidor; e, por fim, licenças e permissões operacionais específicas. Em seu artigo ele discute o custo da regulação para micro e pequenas empresas por ser considerado como um importante obstáculo para este grupo, e os divide em quatro categorias principais: custos monetários iniciais e contínuos, e custos indiretos iniciais e contínuos.

CUSTOS MONETÁRIOS	REGISTRO INICIAL (Initial Registration)	OBRIGAÇÃO CONTÍNUA (Ongoing Compliance)
Tipo de Custos	Custos monetários iniciais na forma de pagamentos de agências governamentais, notariais, e outros e requisitos relacionados	Custos monetários contínuos na forma de obrigações tributárias, trabalhistas e outras contribuições.
Importância Relativa	Significante, mas pequeno comparado a contribuições contínuas e obrigações	Muitas vezes o custo mais significativo para o empresário
CUSTOS INDIRETOS	REGISTRO INICIAL	OBRIGAÇÃO CONTÍNUA

Tipo de Custos	Custos indiretos iniciais na forma de custos de oportunidade e administrativos decorrentes dos esforços e tempo gastos no processo de registro ao invés de produção	Custos indiretos contínuos na forma de custos administrativos e de oportunidade de gastar tempo e esforço em obrigações ao invés da produção
Importância Relativa	Importante, particularmente para micro e pequenas empresas com limitados recursos administrativos	Pode ser extremamente importante, se a burocracia do governo não é transparente e orientada para o cliente

Quadro 5 - Custos iniciais e contínuos da formalidade  
 Extraído de: Jansson e Chalmers, 2001:4 (tradução da autora).

Desse modo, a reforma na regulamentação do registro empresarial é apresentada como um fator importante na formalização de pequenas empresas, devido à complexidade dos custos de criação e manutenção de uma empresa no setor formal. Estas são mais sensíveis do que as grandes empresas a aspectos da estrutura de regulamentação, considerando seus recursos administrativos limitados e complexidade administrativa, entre outros (Jansson e Chalmers, 2001).

Os autores defendem que o processo de registro de uma empresa é uma das áreas mais importantes dentro da estrutura de regulamentação empresarial para promoção de micro e pequenas empresas. Nesse sentido, a política do governo sobre os custos de registro irá afetar as decisões dos empresários, uma vez que eles decidem racionalmente a forma de maximizar seu bem-estar material e pessoal, avaliando os custos e benefícios da formalização.

Nesse sentido, mesmo reconhecendo o alcance limitado de uma reforma para simplificação de abertura de empresas, os autores elencam os motivos pelos quais uma reforma regulatória para pequenos negócios é positiva, aqui Jansson e Chalmers (2001) tratam explicitamente da prioridade que deve ser dada ao registro empresarial<sup>10</sup>. As razões são as seguintes: é uma política dirigida a um grupo específico, apresenta impacto positivo e imediato num momento determinante do desenvolvimento da pequena empresa e, por último, é um tipo de reforma que dificilmente pode implicar em custos sociais, uma vez que apresenta poucos riscos de oposição ou protesto em larga escala

Ainda no estudo de Jansson e Chalmers (2001), é mostrado um aspecto regulatório importante para o ambiente de negócios de pequenas empresas que é a dificuldade de se abrir uma empresa, embora outros também devam ser considerados como a tributação, por

<sup>10</sup> Os autores citam a bem sucedida experiência brasileira no Ceará em 1985.

exemplo. No Brasil, são necessários procedimentos junto às administrações federal, estaduais e municipais. De acordo com o relatório do Banco Mundial (2006) estes processos podem ser confusos, demorados e dispendiosos. Quanto aos dias necessários para se abrir uma empresa a variação é de 19 dias em Minas Gerais, Estado com o melhor desempenho, e 152 dias em São Paulo. Porém, várias medidas já estão em andamento visando facilitar a realização de negócios como a unificação de procedimentos inclusive entre os diferentes níveis da administração pública. No Rio Grande do Sul, esta medida permitiu a redução do prazo para obtenção de registros em órgãos federais, estaduais e municipais para dez dias (Banco Mundial, 2006). Embora com poucos resultados, esta preocupação com a simplificação de abertura e fechamento de empresas está presente em todos os estatutos aprovados.

Nota-se que, tanto no Brasil e em outros países em desenvolvimento, quanto em países desenvolvidos existem políticas fiscais diferenciadas para pequenas empresas, conforme apresenta Pope (2008) em sua pesquisa sobre este tema através de exemplos nos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. As justificativas para estas políticas são as mesmas vistas anteriormente: crescimento econômico, criação de empregos, competição, falhas de mercado e também os altos custos administrativos e custos de conformidade<sup>11</sup>. Os custos de conformidade à tributação (*tax compliance costs*) referem-se ao custo que a empresa possui para cumprir exigências tributárias legais e consomem bastante tempo e atenção em pequenas empresas.

Os sistemas especiais de tributação para este grupo podem ser altamente complexos, incorrendo em perdas em outras áreas e levando à evasão fiscal. Nesse sentido, o autor aponta a pouca racionalização nesta área que parece criar regras de acordo com *lobby* político e questões do momento obrigando o governo a revisões. A investigação de Pope (2008) discute a medida na qual o apoio fiscal a pequenas empresas é justificável, e defende, baseado especialmente em dados de evasão fiscal, que exceto nos casos em que haja falhas de mercado, as pequenas empresas não deveriam receber concessões especiais.

Portanto esta não é uma questão simples como mostram Viol e Rodrigues (2000), ao analisarem o tratamento tributário especial no Brasil. Entre as características do sistema tributário como forma de realizar políticas de apoio a pequenas empresas, eles citam o fato de

---

<sup>11</sup> “Os custos de conformidade à tributação correspondem aos dispêndios incorridos pelos contribuintes no cumprimento das determinações legais tributárias. Incluem os custos de tempo e recursos consumidos em atividades como cálculo e retenção de impostos e contribuições, preenchimento de declarações, atendimento a fiscalizações, e os gastos em planejamento tributário, pesquisas e treinamentos, entre outros”. (Maia, Glavany Lima et al. Custos de Conformidade à Tributação: Uma análise da percepção de gestores e colaboradores em uma empresa estadual de saneamento. *Associação Brasileira de Custos* - Vol. III nº 3 - set/dez 2008) [http://www.unisinos.br/abcustos/\\_pdf/139.pdf](http://www.unisinos.br/abcustos/_pdf/139.pdf)

que por serem gerais pode-se beneficiar outros grupos, ou seja, não é bem focalizado. Também pode levar a empresa beneficiada a não querer crescer para não sair do enquadramento oficial, ou até mesmo, incentivar a divisão de empresas e omissão de receitas. Outra característica apontada pelos autores é o fato que o tratamento tributário especial beneficia empresas com lucros, e não apoia empresas que estão em prejuízo. Isto pode ser visto como negativo na medida em que não ajudaria quem realmente precisa, ou como positivo, pois está de acordo com os valores de mercado segundo o qual não vale a pena investir em negócios arriscados.

Os autores chamam atenção para a necessidade de definição clara dos objetivos e efetivos impactos por parte dos *policy makers* ao formularem políticas de apoio a pequenas empresas que usem a tributação como instrumento.

O que já está pacificado entre os especialistas é a importância da redução de custos administrativos, inclusive os custos de cumprimento da obrigação tributária. Isso pode ser feito de várias formas, como, por exemplo, mediante instituição de contabilidade simplificada, redução dos papéis e formulários a serem apresentados, simplificação das declarações, legislação estável, atendimento especializado para pequenas empresas, dentre outros. (Viol e Rodrigues, 2000:22-23)

O tratamento tributário diferenciado também pode englobar a adoção de legislação diferenciada realizada através de mecanismos de simplificação da base tributária, redução de alíquotas e incentivos tributários direcionados a certo tipo de atividade, setor ou região do país. Nesse sentido, os autores ainda argumentam que a redução do custo do cumprimento das obrigações tributárias para pequenas empresas, ou seja, a simplificação burocrática da tributação também beneficia a administração tributária uma vez que um tratamento simplificado pode tornar mais eficaz o acompanhamento e fiscalização destas empresas.

Por fim, mostraremos que a preocupação dos governos com o apoio a pequena empresa pode ser observada através das instituições criadas com esta finalidade. Estas instituições podem estar dentro de ministérios ou serem independentes, com orçamentos significativos ou não. Em geral, elas não esgotam os programas voltados para as pequenas empresas uma vez que eles podem ser encontrados em outros ministérios e instituições através de programas de geração de emprego e crédito, entre outros.

Angelelli et al (2006) realizaram um amplo levantamento em 17 países da América Latina sobre a capacidade das instituições públicas nacionais que apoiam a pequena empresa, Cuba pela inexistência de dados foi excluída da pesquisa. Assim como em outros estudos comparativos o problema relativo à qualidade dos dados disponíveis é um limitador da análise, conforme ressaltado pelos autores Suas conclusões gerais descrevem três principais problemas destas instituições: falta de estabilidade de pessoas chave; baixo orçamento e pouco pessoal qualificado; e ausência de programas de acompanhamento e avaliações (Angelelli et al, 2006: 31).

Os autores elaboraram um índice de capacidade institucional composto por quatro fatores principais: 1) a estabilidade institucional (formado pelas variáveis evolução orçamentária, evolução de pessoal, estabilidade de pessoas chave, plano estratégico e plano de trabalho anual); 2) os problemas das micro, pequenas e médias empresas (com as variáveis indicadores de programas, serviços virtuais, cobertura territorial); 3) a coordenação (com uma variável que avalia a capacidade de coordenação inter-institucional;) e 4) o aprendizado, formado pelos mecanismos de aprendizado utilizados. Os países que mais se destacaram com índice de alta capacidade institucional foram o Brasil, Chile e El Salvador. Ao considerar os diferentes níveis de capacidade das instituições de apoio às pequenas empresas na América Latina e os problemas com a qualidade de dados, os autores recomendaram a criação de um sistema de troca de informações sobre o setor entre as instituições, o que beneficiaria toda a região.

Apresentamos, a seguir, um quadro que lista as diferentes instituições de apoio dos países pesquisados. Uma das informações apresentadas refere-se à estrutura da instituição dentro ou fora do governo federal. Estas posições podem ser: a) dentro da estrutura do governo federal, como secretaria ou ministério; b) descentralizada do governo federal, mas supervisionada por uma entidade governamental; e c) independente ou autônoma. Dentre os países abaixo, apenas o Brasil e o Panamá possuem instituições consideradas, na pesquisa, completamente independentes do governo federal.

País	Instituição	Sigla	Departamento de governo	Estrutura	Ano de Fundação
Argentina	Subsecretaria de la Pequeña y Mediana Empresa	SEPYME	Secretaria de Indústria, Comércio e MPE	Dentro do ministério	1995
Brasil	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	Sebrae	Nenhum	Independente, sem fins lucrativos	1972
Chile	Servicio de Cooperación Técnica	SERCOTEC	Ministério de Economia e Reconstrução	Independente	1955



Colômbia	Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa	DIPYME	Ministério da Indústria	Dentro do ministério	2002
Costa Rica	Dirección General de Apoyo a la Pyme	DIGEPYME	Ministério da Economia, Indústria e Comércio	Dentro do ministério	2002
Equador	Subsecretario de MIPYMES	MICIP	Ministério de Comércio Exterior	Dentro do ministério	1973
El Salvador	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	CONAMYPE	Ministério da Economia	Descentralizado	1996
Guatemala	Vice Ministerio de Desarrollo de la MiPyME	ViceMinisterio	Ministério da Economia	Dentro do ministério	2000
Honduras	Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	CONAMIPYME	Secretaria da Indústria e Comércio	Descentralizado	2000
México	Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	SPYME	Secretaria de Economia	Dentro da Secretaria	2001
Nicarágua	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	INPYME	Ministério da Indústria e Comércio	Independente	1994
Panamá	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	AMPYME	Nenhum	Independente	2000
Paraguai	Centro de Apoyo a las Empresas	CEPAE	Ministério da Indústria e Comércio	Dentro do ministério	2004
Peru	Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa	PROMPYME	Ministério do Emprego e Comércio	Descentralizado	1997
República Dominicana	Programa de Promoción y Apoyo a la MiPYME	PROMIPYME	Secretaria da Indústria e Comércio	Dentro do ministério	1997
Uruguai	Dirección Nacional para la Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa	DINAPYME	Ministério da Indústria e Mineração	Dentro do ministério	1990
Venezuela	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa	INAPYMI	Ministério da Economia	Dentro do ministério	2002

Quadro 6 - Instituições de Apoio às MPMEs  
 Extraído de Angelelli et al, 2006, p. 16 (tradução da autora).

A presença de instituições específicas para apoiar as pequenas empresas demonstra o papel de destaque destas empresas na política latino-americana. No entanto, há uma grande diferença entre elas. Um indicador é o orçamento de cada unidade. Segundo o estudo de Angelelli, em 2005, o maior orçamento era o do Sebrae, com US\$506 milhões, e o menor era o do Uruguai, US\$205,7 mil. Aliás, o segundo maior orçamento – o da SPYME, do México, com US\$99,5 milhões – já é muito inferior ao da entidade brasileira. Essa comparação é ilustrativa, uma vez que não considera as diferenças de riqueza e população entre estes países, conforme o próprio autor adverte. A pesquisa compara o orçamento destas instituições com o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) desses países para o mesmo ano de 2005, e ainda assim o Sebrae continua bem acima dos outros países com quase 0,1% do PIB, sendo seguido pelas instituições do Chile e da República Dominicana (em torno de 0,03% do PIB do país).

Levando tudo isso em conta, apresentamos um panorama da diversidade de justificativas e programas de apoio às micro, pequenas e médias empresas. Salientamos que não há pacotes iguais de programas entre países, sendo essa diversidade encontrada até mesmo em nível subnacional. Vários estudos destacam a necessidade de os governos estabelecerem, de forma clara, não apenas os objetivos das políticas, como também uma distinção entre os objetivos sociais e econômicos. Para isso, é fundamental o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação de resultados.

## **2.2 - A Questão da Classificação**

A primeira questão a ser enfrentada ao se elaborar um programa de apoio para a pequena empresa é definir quem faz parte deste grupo. Essa decisão envolve a escolha de um indicador, que pode ser o número de empregados ou o faturamento anual, e do corte a partir do qual se diferenciaria uma empresa pequena de uma grande ou média. Apesar da discricionariedade contida numa definição deste tipo, a classificação é imprescindível para a aplicação de políticas para este grupo (Tafner, 1995; Viol e Rodrigues, 2000).

Um possível ponto de partida para a discussão sobre a classificação das empresas por tamanho pode residir no momento em que elas começaram a receber apoio. Ou seja, ao se definir, por exemplo, a necessidade de incentivar uma política de crédito para as empresas pequenas instaura-se a necessidade de definir o que são estas pequenas empresas. Segundo Tafner (1995), foi com o pós-guerra que começaram a aparecer os programas voltados para as pequenas empresas. Os objetivos eram tentar diminuir o contingente de desempregados, desencadeado pela reentrada no mercado de trabalho de pessoas que estavam envolvidas na guerra, e aliviar a pressão sobre a previdência. Além disso, com o crescimento das grandes empresas e o conseqüente perigo de formação de monopólios, o incentivo por parte do governo às pequenas empresas parecia ser uma solução para estimular a competitividade do mercado e promover vocações empresariais.

Tafner (1995) cita como marco paradigmático dessa mudança a criação pelo governo dos Estados Unidos, em 1953, de uma agência governamental destinada a defender e assistir a pequena empresa, a Small Business Administration (SBA), através, basicamente, de quatro funções programáticas: acesso ao capital (financiamento de negócios); desenvolvimento empresarial (educação, informação, assistência técnica e treinamento); contratos governamentais (compras governamentais); e defesa dos interesses do segmento. Porém, foi somente nos anos 70 que a preocupação e o apoio governamental tornaram-se mais

expressivos, com legislações específicas e agências presentes em vários países (Tafner, 1995:6). Para Hildebrando (2005), as causas para isto estão relacionadas ao choque do petróleo de 1973, que colocou em crise grandes empresas e governos. As pequenas e médias empresas pareciam não terem sido afetadas, como revelavam os estudos então realizados por Birch (1979) e pela OECD (1985). Segundo Hildebrando (2005),

Um novo paradigma se impunha. Grandes empresas, estatais e multinacionais que representavam o carro-chefe da economia, estavam sendo substituídas pelas PMEs, sinônimos de flexibilidade e inovação (Scherer, 1980; Audretsch, 1995, entre outros) (Hildebrando, 2005: 48-49).

De acordo com este autor, entre os vários fatores que compõem esse novo paradigma, podem ser mencionados a remoção de barreiras à entrada, facilitando o acesso a mercados externos e de produtos microeletrônicos, o decisivo apoio financeiro do governo, e a necessidade de especialização flexível. Por conta disso, os governos passaram a oferecer programas de apoio às pequenas empresas. A necessidade de classificá-las era premente. Nesse sentido, as empresas não-grandes – ou seja, as que recebem apoio – acabaram por ser classificadas em três segmentos: micro, pequenas e médias (Hildebrando, 2005).

Dada a diversidade de dimensões passíveis de utilização, definir os critérios de classificação usados na provisão de políticas especiais para empresas não-grandes é uma tarefa complexa. Em geral, esses critérios são qualitativos ou quantitativos. Em alguns casos, eles se apresentam associados, sendo necessário considerar, também, outros aspectos, como os culturais. Os critérios quantitativos tratam de fatores econômicos e financeiros e são utilizados com mais frequência por serem fáceis de coletar, além de permitirem análises comparativas. Já os critérios qualitativos procuram compreender a pequena empresa através de suas características organizacionais, estruturas internas e modo de gestão. O critério misto engloba variáveis tanto quantitativas quanto qualitativas.

Alguns exemplos de critérios quantitativos encontrados na literatura compreendem o número de empregados, o faturamento ou receita anual, o patrimônio líquido, o capital social, a receita bruta, a receita operacional, o ativo fixo e o investimento. Entre os critérios qualitativos merecem ser citados o trabalho próprio ou de familiares, a ausência de administração especializada, a independência em relação às grandes empresas, a responsabilidade pela condução das atividades da empresa em todos os seus aspectos, a

dificuldade de acesso ao mercado financeiro e a alta dependência em relação aos fornecedores (Tafner, 1995; Leone, 1991, Dutra e Guagliardi, 1984).

Além disso, o porte da empresa também pode ser estabelecido com base em diferenças intra e intersetoriais, levando-se em conta as distinções entre indústria, comércio e serviços e entre os diferentes tipos de indústria, por exemplo, construção civil, mineração e transporte. Tafner (1995) esclarece as possibilidades de variações ao afirmar que “[a]s regras variam entre países, para um mesmo país, de setor para setor e, muitas vezes, dentro do mesmo setor econômico, o governo, as instituições financeiras e as agências de fomento classificam diferentemente as empresas” (Tafner, 1995: 4).

No entanto, apesar da diversidade de definições, Tafner (1995) sublinha a importância da associação entre o critério utilizado e a modalidade de apoio escolhida. Assim, para uma política fiscal-tributária, as variáveis utilizadas seriam a existência legal e o número de pessoas ocupadas ou o limite de faturamento, enquanto para uma política de assistência técnico-gerencial o importante seria levar em conta o perfil escolar e profissional da mão de obra a ser treinada. Na mesma linha, Leone (1991) afirma:

A variedade de critérios existentes que tentam solucionar o problema da definição do que sejam uma pequena e uma média empresa reflete a diversidade de objetivos que se deseja alcançar, assim como, o ângulo do qual se quer estudar a pequena e a média empresa (Leone, 1991: 59).

De qualquer forma, ressaltamos o reconhecimento da necessidade de apoio e estímulo por parte dos governos às pequenas empresas, além da justificativa deste tipo de negócio como um importante elemento estabilizador da economia. Entre as características homogeneizadoras das pequenas empresas geralmente aceitas, Tafner (1995) destaca as seguintes:

- a) são unidades produtivas, intensivas em mão de obra;
- b) ocupam parcelas significativas do contingente de mão de obra da indústria, comércio, serviços e agropecuária, variando entre 60 e 90% do total;
- c) são mais frequentes em setores mais competitivos da economia;
- d) apesar de numericamente muito expressivas, têm participação diminuta na renda; e
- e) funcionam como “amortecedores” do desemprego nas fases de depressão e recessão econômica (Tafner, 1995: 4).

Esta definição, assim como muitas outras, tem caráter geral. Há, por conseguinte, que se ressaltar a existência de especificidades que diferenciam as micro, as pequenas e as médias empresas entre si. Por exemplo, os desafios e objetivos de uma microempresa são diferentes dos de uma média empresa. Em certo sentido, pode-se afirmar que políticas para microempresas possuem um caráter mais social, no sentido de redução da pobreza. Hallberg (2000) afirma que as microempresas são constituídas em geral por empresas familiares ou por autônomos (*self-employed persons*) que operam no setor semi-formal ou informal e, nesse sentido, se diferenciam das pequenas e médias empresas, que se encontram, normalmente, no setor formal. Além disso, ele acredita que as pequenas e médias empresas apresentam mais chances de crescer e se tornarem competitivas no mercado doméstico e internacional do que as microempresas.

Melo (2008) mostra como a classificação de porte foi sendo construída no Brasil:

De início, as categorias existentes dentro do mercado de crédito eram: pequena, média e grande indústria, sendo que as duas primeiras eram entendidas como mercado para as grandes e que a diferença entre elas era de escala. A classificação por porte foi se modificando. Vale a pena citar o movimento organizado por entidades patronais, com apoio do CEBRAE, entre 1979 a 84. Destas disputas por classificações outros atores passaram a ser legítimos e foi-se institucionalizando juridicamente de modo a homogeneizar tais categorias por todo o país. As empresas assim classificadas por porte ganham identidades diferentes. As micro e pequenas são entendidas como organizações diferentes das médias e grandes e por isto precisam de incentivo e proteções fiscais, não se reduzindo à questão do crédito (Melo, 2008: 116).

Vale ressaltar que as possibilidades de diferenciação das empresas não acabaram por aí. Aprofundando esse tipo de política, o governo Lula criou a figura do Microempreendedor Individual (MEI), voltado para formalização de trabalhadores informais que atuam em atividades específicas, trabalham por conta própria, empregam no máximo uma pessoa e possuem faturamento anual até R\$36.000,00. Trata-se de uma política de combate à informalidade. A formalização deste tipo de empreendedor possibilita acesso a diversos benefícios, tais como a cobertura previdenciária, a aposentadoria, a isenção de taxas para registro da empresa e o acesso a serviços bancários. Esse tipo de empreendimento encontra-se abaixo da situação de microempresa<sup>12</sup>. Cabe recordar que, inicialmente, o Brasil destinava

---

<sup>12</sup> O MEI é resultado de modificações na Lei Geral da MPE e será abordado no capítulo 5.

apoio a pequenas e médias empresas, passando depois a concentrar seus esforços nos micro e pequenos empreendimentos.

Atualmente, são utilizadas no Brasil, tanto pelo governo federal quanto por diversas entidades, diferentes definições de micro e pequenas empresas. O Sebrae, órgão de apoio ao segmento e que realiza diversos estudos sobre o tema, considera a seguinte classificação:

Tabela 1 - Classificação de Empresas por Tamanho no Brasil, segundo o Sebrae

Tamanho	Número de Pessoas Ocupadas	
	Indústria	Comércio e Serviços
Microempresa	Até 19	Até 09
Pequena Empresa	De 20 a 99	De 10 a 49
Média Empresa	De 100 a 499	De 50 a 99
Grande Empresa	> 500	> 100

Fonte: Sebrae

Atualmente, outro ator importante no Brasil para o segmento das micro e pequenas empresas é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na medida em que passou a fomentar uma política de crédito para este segmento, ampliando sua política tradicional voltada para grandes empresas. Diniz e Boschi (2007) mostram as mudanças que o Banco atravessou entre o governo Fernando Henrique Cardoso, quando se tornou órgão de implementação do programa de privatização, e o governo Lula, ao retomar seu papel no desenvolvimento produtivo do país fomentando o setor privado. Assim, no primeiro governo Lula, período estudado pelos autores, o BNDES transformou-se numa “agência estratégica para a implementação da política industrial”, enfatizando o crédito às pequenas e médias empresas. A democratização do acesso ao crédito estava entre as três principais diretrizes da entidade (Diniz e Boschi, 2007:101).

O Banco oferece diversas modalidades de apoio para micro, pequenas e médias empresas e trabalhadores autônomos através de financiamentos para projetos de investimentos em implantação, ampliação e modernização; bens de capital; bens de produção e serviços e exportações, entre outros<sup>13</sup>.

A classificação utilizada pela entidade para efeito de enquadramento das condições de suas linhas e programas de financiamento, definida em março de 2010 é a seguinte:

<sup>13</sup> Podem receber apoio do BNDES empresas instaladas no país – de controle nacional ou estrangeiro –, administração pública, cooperativas, associações, fundações, empresários individuais inscritos no CNPJ e alguns grupos de pessoas físicas.

Tabela 2 - Classificação de Empresas por Tamanho no Brasil, segundo o BNDES

Classificação	Receita operacional bruta anual <sup>14</sup>
Microempresa	Até R\$ 2,4 milhões
Pequena empresa	Acima de R\$ 2,4 milhões até R\$ 16 milhões
Média empresa	Acima de R\$ 16 milhões até R\$ 90 milhões
Média-grande empresa	Acima de R\$ 90 milhões até R\$ 300 milhões
Grande empresa	Acima de R\$ 300 milhões

Fonte: BNDES, disponível em

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Navegacao\\_Suplementar/Perfil/porte.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/porte.html)> Acesso em 7/2/2011

Em vigor desde 2006, o enquadramento definido na legislação – conhecido como estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, ou Lei Geral da MPE – difere dos limites estabelecidos pelo BNDES. Essa legislação define os parâmetros de apoio da ação governamental em prol do segmento e estabelece o limite de até R\$240.000,00 de receita bruta anual para classificar a microempresa, ao passo que a pequena empresa deve apresentar receita bruta anual na faixa entre R\$240.000,00 e R\$2.400.000,00. As empresas que estiverem dentro desta definição estão aptas a ingressar no sistema simplificado de tratamento tributário, o Simples Nacional, e participar de licitações públicas, entre outros benefícios.

Estes são alguns exemplos de classificação encontrados no Brasil. As definições traçadas no estatuto são as mais relevantes para o nosso estudo porque apresentam as classificações utilizadas nas políticas federais que são o objeto da pesquisa. No caso do Sebrae, que adota o critério de pessoas ocupadas, sua relevância decorre dos estudos e análises publicados por esta entidade. Além disso, o objetivo aqui não é discutir o quão apropriado é um ou outro critério ou mesmo procurar encontrar formas mais apropriadas e justas de classificação<sup>15</sup>. Nosso objetivo foi apresentar o primeiro desafio que os formuladores de políticas públicas encontram ao lidarem com o tema da MPE e apresentar a variedade de critérios de classificação existente. Alguns pesquisadores defendem uma padronização desses

<sup>14</sup> Entende-se por receita operacional bruta anual a receita auferida no ano-calendário com o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, com o preço dos serviços prestados, e com o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

<sup>15</sup> Para estudo que discute especificamente este problema, ver LIMA, 2001. Disponível em <http://home.furb.br/edmilsonlima/EDMILSON-Egepe2001-definicoes-MPME.pdf>. Acesso em: <12/04/2007>.

critérios, porém esta medida não parece contemplar as diferentes realidades em torno do ambiente e objetivos a que estas políticas se propõem.

Em relação à legislação em estudo nesta tese, destacamos o fato de que um aspecto levantado por críticos deste critério (receita bruta anual) é que ele não estimula as pequenas empresas a crescerem, uma vez que ultrapassando seu limite elas deixariam de ter acesso a uma série de benefícios. Além disso, ressaltamos que os debates mais vigorosos em torno da legislação federal de apoio a estas empresas, conforme veremos nos capítulos seguintes, concentram-se em demandas de ampliação destas faixas de enquadramento.

### 2.3 – Micro e Pequenas Empresas no Brasil

Nesta seção, apresentamos um quadro geral das políticas públicas para as MPEs no Brasil, explorando dados que mostram não apenas o papel dessas empresas na estrutura econômica brasileira, como também algumas políticas que foram implementadas no país. As informações do Sebrae, além de ser referência em estudos sobre o setor, são elaboradas de acordo com sua definição de porte de empresas, conforme consta na tabela 1, o que permite uma melhor análise dos dados.

As informações apresentadas, a seguir, mostram, por exemplo, que as MPEs são responsáveis por mais de 90% dos estabelecimentos empresariais e por mais de 50% de pessoas ocupadas, dependendo do setor. Os dados, extraídos do Boletim Estatístico do Sebrae (2005), reúnem importantes informações para a configuração deste setor, incluindo aquelas sobre o desempenho das empresas formais no setor privado urbano no Brasil, excluindo dessa forma órgãos governamentais e empresas agrícolas.

Tabela 3 - Número de empresas, por porte e setor de atividade, 1996

	N					%				
	Micro	Pequena	Média	Grande	Total	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Indústria	332.049	27.011	6.375	1.521	366.956	90,5	7,4	1,7	0,4	100,0
Construção	81.923	7.177	1.473	205	90.778	90,2	7,9	1,6	0,2	100,0
Comércio	1.608.521	68.411	4.376	2.896	1.684.204	95,5	4,1	0,3	0,2	100,0
Serviços	934.256	78.516	8.303	8.850	1.029.925	90,7	7,6	0,8	0,9	100,0
Total	2.956.749	181.115	20.527	13.472	3.171.863	93,2	5,7	0,6	0,4	100,0

Fonte: IBGE - Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE; elaboração Sebrae/UED  
 Extraído de: Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas. Observatório Sebrae. 1º semestre de 2005, p. 12.



Em relação ao ano de 2002, os números apresentam uma variação muito baixa, com destaque para o aumento de microempresas no setor de construção e de serviços. Considerando a variação percentual entre os anos de 1996 e 2002, o setor de serviços é o que apresenta a maior variação em todos os tamanhos de empresas. As microempresas exibiram um crescimento acumulado de 55,8%.

Tabela 4 - Número de empresas, por porte e setor de atividade, 2002

	N					%				
	Micro	Pequena	Média	Grande	Total	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Indústria	439.013	37.227	6.548	1.430	484.218	90,7	7,7	1,4	0,3	100,0
Construção	116.287	8.282	1.694	221	126.484	91,9	6,5	1,3	0,2	100,0
Comércio	2.337.889	105.891	4.862	2.846	2.451.488	95,4	4,3	0,2	0,1	100,0
Serviços	1.712.418	122.609	10.548	10.605	1.856.180	92,3	6,6	0,6	0,6	100,0
Total	4.605.607	274.009	23.652	15.102	4.918.370	93,6	5,6	0,5	0,3	100,0

Fonte: IBGE - Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE; elaboração Sebrae/UED  
Extraído de: Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas. Observatório Sebrae. 1º semestre de 2005, p. 12.

Ao agregarmos os números das micro e das pequenas empresas, os dados mostram o significativo espaço ocupado por estas empresas em 2002, em termos percentuais no universo total de empresas: 99,2%, contra 0,8% das médias e grandes somadas.

Dados mais atuais revelam que o número de MPEs continua em crescimento. Sua distribuição pelas diferentes regiões do país expõe uma grande concentração no Sudeste, conforme a tabela a seguir, obtida no banco de dados disponibilizado pelo Sebrae, o MPE Data:

Tabela 5 - Número de MPEs, por setor de atividade e regiões e Brasil, 2009

	Total	Indústria e Construção Civil	Comércio	Serviços
Centro-Oeste	437.424	63.972	244.265	314.139
Nordeste	884.980	122.874	551.125	1.040.396
Norte	204.840	31.243	128.624	230.437
Sudeste	3.038.613	428.487	1.483.694	250.861
Sul	1.406.617	250.747	715.850	115.760
Brasil	5.972.474	897.323	3.123.558	1.951.593

Fonte: RAIS/MTE

Extraído de: MPE Data (disponível em <http://www.mpedata.com.br>)

Enquanto o percentual de pessoas ocupadas nas micro e pequenas empresas aumentou entre 1996 e 2002, ocorreu o contrário com as médias e grandes. O comércio concentra o maior percentual de pessoas ocupadas nas micro e pequenas empresas. Ressaltamos que o número de pessoas ocupadas inclui os trabalhadores, os sócios e os proprietários, o que significa um aumento no universo, em especial das microempresas.

Tabela 6 - Distribuição percentual das pessoas ocupadas, por porte de empresa e setor de atividade, 1996-2002

	Micro		Pequena		Média		Grande		Total	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Indústria	20,0	23,7	18,4	22,2	22,0	20,0	39,6	34,1	100,0	100,0
Construção	25,4	27,3	25,8	26,0	25,6	25,0	23,2	21,7	100,0	100,0
Comércio	56,3	58,9	20,4	22,4	5,2	4,1	18,1	14,7	100,0	100,0
Serviços	24,6	28,8	17,0	18,8	6,6	6,2	51,8	46,2	100,0	100,0
Total	31,8	36,2	18,8	21,0	11,5	9,8	37,9	33,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE; elaboração Sebrae/UED

Extraído de: Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas. Observatório Sebrae. 1º semestre de 2005, p. 15.

A tabela relativa a salários e rendimentos, por sua vez, mostra a superioridade das médias e grandes sobre o desempenho das micro e pequenas, com percentuais mais elevados de salários e rendimentos pagos, exceto em relação ao comércio no ano de 2002. No entanto, ao compararmos o desempenho das micro e pequenas, entre 1996 e 2002, notamos que o percentual dos salários e rendimentos pagos por estas empresas aumentou, enquanto o percentual das médias e grandes, entre estes dois anos, caiu.

Tabela 7 - Distribuição percentual dos salários e rendimentos pagos, por porte de empresa e setor de atividade, 1996-2002

	Micro e Pequena		Média e Grande		Total	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Indústria	15,5	21,1	84,4	78,9	100,0	100,0
Construção	33,9	36,7	66,1	63,3	100,0	100,0
Comércio	42,8	54,6	57,3	45,4	100,0	100,0
Serviços	16,4	20,1	83,6	79,9	100,0	100,0
Total	20,1	26,0	79,9	74,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE; elaboração Sebrae/UED

Extraído de: Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas. Observatório Sebrae. 1º semestre de 2005, p. 17.

Obs.: Inclui retiradas de proprietários e sócios.

Em relação à informalidade, os dados apresentados no Boletim Estatístico do Sebrae referem-se à Pesquisa da Economia Informa Urbana, conduzida pelo IBGE nos anos de 1997 e 2003. De acordo com o Boletim:

Conforme a definição adotada pela ECINF de atividades informais, originada nas recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT, foram considerados empreendimentos informais na área urbana todos aqueles com até cinco empregados e os pertencentes a trabalhadores por conta própria, independentemente de possuírem ou não constituição jurídica. Esse conceito de informalidade procura refletir o conjunto de unidades caracterizadas por iguais modos de organização e de funcionamento, independentemente de sua condição legal (Sebrae, 2005:52).

De acordo com esta definição, fazem parte do levantamento empresas que possuem registro no CNPJ da Receita Federal, por apresentarem as mesmas características organizacionais “das demais unidades, como a baixa escala de produção, organização contábil simples e quase nenhuma separação entre o capital e o trabalho” (Sebrae, 2005:52).

Em 1997, o número de empreendimentos informais alcançou o total de 9.477.973, sendo que os empregadores constituíam 14% desse total e os trabalhadores por conta própria, 86%. Em 2003, a pesquisa contabilizou 10.335.962 empreendimentos informais, sendo os empregadores 12% desse total, e os trabalhadores por conta própria, 88%. Os empreendimentos informais ocuparam trabalhadores por conta própria, empregadores e empregados com ou sem carteira. Na tabela abaixo, vemos o número de pessoas ocupadas nestes empreendimentos informais, que passou de praticamente 13 milhões, em 1997, para quase 14 milhões em 2003. No que diz respeito aos grupos de atividades nos quais essas empresas estão alocadas, o destaque está nas áreas de comércio e reparação, construção civil e indústrias de transformação e extrativas.

Tabela 8 - Pessoas ocupadas nas empresas informais por posição na ocupação, 1997-2003

Ano	Total	Posição na ocupação				
		Conta própria	Empregador	Empregado com carteira assinada	Empregado sem carteira assinada	Não remunerado
1997	12.870.421	8.589.588	1.568.954	874.043	1.320.682	517.153
2003	13.860.868	9.514.629	1.448.629	797.300	1.338.349	706.963

Fonte: IBGE - Pesquisa Informal Urbana - ECINF 1997 e ECINF 2003

Extraído de: Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas. Observatório Sebrae. 1º semestre de 2005, p. 57 e 62

Obs.: Na pesquisa de 2003, constavam 55.343 sem declaração

Podemos dimensionar melhor esse problema e sua evolução, observando a questão da informalidade em relação ao setor formal. Para isso, o Ipea, através de seu banco de dados, fornece uma série referente ao grau de informalidade de 1992 a 2009, com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. A definição do grau de informalidade, apresentado na tabela abaixo, corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria)/ (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria)<sup>16</sup>, ou seja, informal/total de ocupados. A tabela apresenta oscilações iniciais, aumentando de 1996 a 1999 e declinando levemente a partir de 2002.

Tabela 9 – Grau de Informalidade, Brasil, 1992 – 2009

Ano	Grau de informalidade - definição I - (%) -
1992	54,3
1993	55,0
1995	55,2
1996	54,9
1997	55,2
1998	55,6
1999	56,2
2001	55,1
2002	55,3
2003	54,3
2004	53,8

<sup>16</sup> O IPEA possui outras duas definições que incluem empregadores e/ou empregados não remunerados e trabalhadores não remunerados.

2005	53,1
2006	52,1
2007	50,8
2008	49,2
2009	48,7

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualizado em 10/12/2010

Um dos principais problemas enfrentados pelas MPEs diz respeito à sua sobrevivência. Nota-se o aumento da taxa de sobrevivência, que apresenta uma variação positiva especialmente entre as pequenas empresas com até dois anos de existência. Segundo a publicação do Sebrae (2007), isso ocorreu devido à maior qualidade empresarial e à melhoria do ambiente econômico.

Tabela 10 – Taxas de sobrevivência, 2007

Anos de existência das empresas	Ano de constituição formal das empresas (triênio 2005-2003)	Taxa de sobrevivência (B)
Até 2 anos	2005	78,0%
Até 3 anos	2004	68,7%
Até 4 anos	2003	64,1%

Fonte: Sebrae, 2007d. Fatores condicionantes e Taxas de Sobrevivência e Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil, 2003-2005.

Os custos difusos de uma política que opera por meio de renúncia fiscal são difíceis de serem medidos. No caso das MPEs, a contrapartida à renúncia é o aumento da formalização destas empresas o que impacta a contribuição à previdência social. Pureza (2007), em estudo como consultora de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados, discute os conceitos de renúncia fiscal. Seus dados mostram que as MPEs são as maiores beneficiárias, vindo, em segundo lugar, as entidades sem fins lucrativos e, em terceiro, as empresas industriais localizadas na Zona Franca de Manaus. Juntas, elas respondiam por 53% do total da renúncia de receita tributária prevista para 2007 na esfera federal, estimada em R\$64,9 bilhões.

Destacamos que o estudo de Pureza (2007) refere-se ao Simples Federal. Além disso, a autora aponta a existência de uma discussão importante entre especialistas, pois para alguns o Simples não deveria ser tratado como uma política de benefícios fiscais, mas sim como um regime de incidência próprio para a MPE, com o objetivo de “ajustar a tributação à capacidade econômica desse universo empresarial” (Pureza, 2007: 3-4).

Em estudo mais recente sobre incentivos fiscais destinado ao desenvolvimento econômico e regional do Brasil, promovido pela consultoria da Câmara dos Deputados, Maciel (2010) apresentou dados sobre o Simples Nacional, que incluíam as modificações sofridas com a legislação posterior (Lei Complementar nº 128/2008). Essa lei ampliou o alcance do Simples Nacional, ao abranger, por exemplo, novos segmentos econômicos e criar o Microempreendedor Individual. Segundo o autor, o Simples Nacional representava a maior renúncia tributária da União e o volume previsto para 2009 era da ordem de R\$25,7 bilhões de um total de R\$102 bilhões. A região Sudeste seria responsável por 57% desta renúncia, seguida da região Sul com 23%, do Nordeste (11%), do Centro-Oeste (6%) e, por último, da região Norte com 3%.

O tema da renúncia tributária também é pesquisado por Mancuso, Iglecias e Castro (2006) que analisam a concessão de benefícios tributários a setores empresariais no período 1988-2005. A hipótese dos autores é que os benefícios tributários concedidos pela União aos empresários industriais se caracterizam por constituírem um conjunto de decisões *ad hoc*, com forte pressão política dos interessados. A tese apresentada não se atém ao tratamento tributário oferecido às MPEs – que não trata apenas de renúncia fiscal, mas também de processos de simplificação desta tributação –, mas envolve também outros campos de atuação. No entanto, o trabalho de Mancuso, Iglecias e Castro (2006) apresenta um aspecto importante deste tipo de política que está presente também no caso das MPEs e que se refere à ausência de indicadores de eficiência, eficácia e transparência na concessão de benefícios tributários no Brasil.

Em estudo posterior sobre o tema, Mancuso, Gonçalves e Mearini (2010) mostraram que, no Brasil, a concessão de benefícios tributários ao empresariado é frequente, o montante da renúncia é elevado, além de apresentar riscos de *rent seeking* e baixa transparência no processo política de concessão.

Além do tratamento tributário diferenciado, o Brasil também apresenta, assim como os países desenvolvidos, políticas bastante diferenciadas voltadas para beneficiar as MPEs. A partir dos anos 90 foi implementada uma série de instrumentos de apoio a esse segmento. Conforme mostra Lemos (2003), esses diferentes tipos de políticas envolviam as seguintes iniciativas: apoio à capacitação empresarial (programa Brasil Empreendedor); apoio às exportações (por exemplo, o Programa Novos Polos de Exportação); criação da Agência de Promoção de Exportações (Apex), do Programa de Apoio às Exportações vinculado ao Banco do Brasil e do Programa de Apoio Tecnológico à Exportação, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia; financiamento da capacidade produtiva, através de programas

vinculados ao BNDES e ao Banco do Nordeste; financiamento ao microcrédito, com o programa Crediamigo vinculado ao Banco do Nordeste; criação de fundos de aval para financiamento, através do BNDES e do Sebrae; *Venture capital*, cujo exemplo é o Programa Inovar, vinculado à Financiadora de Estudos e Projeto (Finep), que financia capital de risco; financiamento à capacitação tecnológica das empresas, desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Um exemplo é o Programa de Apoio Tecnológico às MPEs (Patme) em parceria com a Finep e o Sebrae; apoio à formação de empresas e inovações, cujo exemplo é o Programa Alfa de inovação em MPEs; promoção de competitividade setorial; promoção do desenvolvimento local, com programas de desenvolvimento local e integrado vinculados ao Sebrae, Banco do Nordeste, governos municipais e outros atores locais Lemos (2003: 263)<sup>17</sup>.

Uma das ações voltadas para as MPEs foi o “Projeto Alfa”, que apoiava a inovação tecnológica nas pequenas e médias indústrias, lançado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia nos anos 90 e voltado para o custeamento de estudos de viabilidade técnica e econômica de ideias criativas. Outra iniciativa foi o programa de apoio aos projetos cooperativos entre universidades e indústrias, o “Projeto Omega”, financiando projeto de até US\$100 mil. Os dois projetos eram voltados para inovação tecnológica e o financiamento era não reembolsável (Botelho, Mendonça, Naretto, 2004).

Em 1996, foi criado, o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). Sua intenção era promover a geração de emprego, facilitando o financiamento de micro e pequenas empresas, empresas do setor informal, pequenas associações e cooperativas de produção. O programa foi lançado pelo governo federal no âmbito do Ministério do Trabalho com fundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os agentes financiadores eram a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil. Essa política foi desenvolvida a partir do programa de Combate à Fome, idealizado por Betinho, como uma das medidas destinadas a combater a fome, a miséria e o desemprego (Botelho e Souza, 2001; Ramos, 1998).

O Proger desencadeou o desenvolvimento de programas secundários com objetivos semelhantes, como o Proger-Rural, que disponibilizava financiamento para pequenos agricultores, e o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf). Além deles, o BNDES também implementou um programa destinado a pequenos investimentos denominado Crédito Produtivo Popular, também com apoio financeiro do FAT.

---

<sup>17</sup> Para a lista completa, ver Lemos (2003: 263). A autora elenca os tipos de programas, especificando os órgãos vinculados e descrevendo brevemente as características de cada um.

Um dos programas voltados para o crédito foi o Programa Brasil Empreendedor, criado em 1999, pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de fortalecer as micro, pequenas e médias empresas através da capacitação para o crédito (Bonelli, 2001). Conforme mostra Rovere (2001), o objetivo do programa era “reunir os tradicionais fornecedores de crédito às MPMEs como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste com outros agentes financeiros, como a Caixa Econômica Federal e o Banco da Amazônia” (Rovere, 2001:10).

Ainda em 1999, o governo criou, via Medida Provisória, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e gerido pelo Banco do Brasil. O objetivo era facilitar o financiamento de pequenos empreendedores, concedendo-lhes aval complementar. Ou seja, o fundo garantiria parte do risco dos financiamentos, e o empreendedor pagaria uma taxa variável, de acordo com o prazo do financiamento. Esse mecanismo facilitaria o acesso ao crédito (Bonelli, 2001).

Sobre as políticas implementadas nos anos 90 para as MPMEs, Lemos (2003) aponta que uma análise sobre o impacto destas ações na segunda metade da década, revela que:

De forma geral, os programas tiveram pequeno grau de utilização e resultados pouco significativos. Além disso, a emergência de várias iniciativas, em diferentes organismos de governo, pode ter tido seus resultados prejudicados exatamente pelo excesso e pulverização de esforços, bem como pela desarticulação entre si e entre os órgãos e organismos responsáveis e participantes (Lemos, 2003: 146).

A autora também destaca o fato de que a utilização de mecanismos existentes nas agências de fomento e bancos de investimento é tradicionalmente voltada para as grandes empresas, e que seria necessário ajustá-las de acordo com o perfil das pequenas empresas (Lemos, 2003).

Outro tipo de políticas de apoio às MPEs é o que preconiza a formação de redes para o desenvolvimento de *clusters* e sistemas produtivos locais<sup>18</sup>. Iniciativas nesse sentido estão presentes em instituições como o Sebrae e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. No Sebrae, merecem destaque o Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e o Programa de Adensamento de Cadeias Produtivas. Ambos focalizam a participação das MPEs em cadeias produtivas nos estados brasileiros. Lemos

---

<sup>18</sup> As terminologias adotadas por este tipo de política são bastante variadas: núcleos, arranjos ou sistemas produtivos locais, redes, parques tecnológicos, cooperativas, entre outros, porém as diferenças entre elas não serão abordadas neste trabalho, já que este tipo de política não é o nosso foco.



(2003) apresenta a metodologia básica destes programas, que é comum a iniciativas desse tipo e cujo fundamento é a

sensibilização e articulação de parceiros, formação e capacitação de fórum local, elaboração de diagnóstico participativo local, elaboração de plano de desenvolvimento e de agenda local com as negociações necessárias para celebração do pacto de desenvolvimento local (Lemos, 2003:154).

No entanto, apesar do Programa de Adensamento de Cadeias Produtivas possuir uma metodologia semelhante ao do DLIS, ele se diferencia na medida em que focaliza as cadeias produtivas de cada estado do país (Lemos, 2003).

O desenvolvimento de políticas voltadas para sistemas produtivos locais busca contribuir para que a sobrevivência deste segmento ocorra em bases mais sólidas, através de uma estrutura mais consistente e que seja capaz de promover inovações e vantagens competitivas para estes aglomerados. Trata-se de uma perspectiva inovadora, que também necessita de ações coordenadas em diversos níveis, além de um conhecimento profundo sobre o local (Lemos, 2003).

Essa política traz, com certeza, um novo olhar para o papel das MPEs que vai além da geração de empregos, mas acredita no seu potencial para o estímulo ao desenvolvimento local, inovação e organização. Possui caráter verticalizado, apesar de atuar sobre agentes coletivos, implementadas de forma articulada e em coordenação com políticas em diferentes níveis (municipal, estadual e federal). Como muitas pesquisas têm sido realizadas sobre esse tema, não cabe aqui aprofundar suas características, aplicações e desafios<sup>19</sup>. No entanto, vale a pena ressaltar que a literatura nos países desenvolvidos tem salientado a visão de que políticas horizontais e verticais para MPEs são complementares, e não excludentes. No Brasil, a ênfase tem sido nas políticas de cunho horizontal, sendo importante sua complementação com estas políticas voltadas para arranjos produtivos locais, especialmente pelo seu caráter regional e setorial (Rovere, 2002).

Nesse sentido, Lemos (2003) salienta que apesar da multiplicidade de ações existentes para o segmento das MPEs, elas ainda revelam a ausência de políticas mais consistentes, concluindo que esta situação “indica, ainda, a desarticulação, desconhecimento e resistências de organismos formuladores e executores das mesmas, sendo os esforços, pulverizados, pontuais, em grande parte duplicados, além de se traduzirem em um portfólio extremamente

---

<sup>19</sup> Ver, em especial, o trabalho da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, Redesist, disponível em <http://www.redesist.ie.ufrj.br>

complexo para o usuário fim”, no caso, as micro, pequenas e médias empresas (Lemos, 2003: 226).

Dessa forma, apresentamos a dinâmica e a heterogeneidade que envolvem as políticas para MPEs no Brasil desde os anos 90. Além delas, há as políticas que são o objeto da presente tese e que tratam da construção do marco regulatório federal, revelando o reconhecimento oficial da importância deste segmento. Políticas de alcance horizontal são consideradas de grande importância para as MPEs, uma vez que, a partir delas, torna-se possível promover simplificações burocráticas e administrativas, algumas inclusive no campo trabalhista e previdenciário, além das questões de cunho tributário. No capítulo seguinte abriremos um parêntese para abordar a trajetória e as características institucionais do Sebrae, no intuito de entendermos melhor este ator.

### 3 – SEBRAE: UM ATOR PECULIAR

O objetivo deste capítulo é apresentar a trajetória do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), enfatizando as principais mudanças institucionais que a entidade atravessou, bem como seu significado político no que concerne ao tema aqui investigado. Em síntese, mostraremos que retratar a história do Sebrae é apresentar também o processo de constituição das micro e pequenas empresas em um ator político. A atuação da entidade em prol das MPEs foi se transformando ao longo do tempo e as políticas de construção do marco legal do setor foram se consolidando num processo de retroalimentação, acarretando a legitimação dessas ações. O fortalecimento da entidade e seus aspectos institucionais dão a ênfase deste capítulo.

As informações foram recolhidas em trabalhos acadêmicos e documentos oficiais sobre o Sebrae. Merece destaque o livro lançado em comemoração aos 30 anos da entidade, escrito pelo jornalista José Humberto Mancuso. A obra, de caráter institucional, conta a história da entidade e reúne uma série de depoimentos de figuras de proa na trajetória da instituição.

Vale a pena ressaltar igualmente a existência de diferentes associações que atuam na defesa dos interesses das MPEs, inclusive ao lado do Sebrae. As MPEs enfrentam as dificuldades para a ação coletiva, pois formam um conjunto grande, heterogêneo e geograficamente disperso (Olson, 1999). Embora isso dificulte a organização de uma associação nacional, são vários os exemplos das que se organizam localmente, seja incluindo diferentes setores econômicos ou atuando em um setor específico. Algumas associações se organizaram sob a forma de federações e confederações, buscando espelhar a configuração do corporativismo tradicional, mas o impacto nacional e o grau de mobilização são baixos. Dentro desse contexto, a situação do Sebrae é singular, como veremos a seguir. Cabe o registro de algumas dessas entidades, como o Movimento Nacional da Micro e Pequena Empresa (Monampe) e o Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Tipo Artesanal do Estado de São Paulo (Simpi).

O Monampe é uma organização representativa das MPEs, criada oficialmente em 1992 e que agrega três confederações nacionais: a Confederação Nacional da Micro e Pequena Indústria (Conampi), a Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços (Conempec) e a Confederação Nacional das Empresas de Micro e Pequenas Empresas da Produção Agrícola (Conempa). A entidade comporta 30 entidades

(associações, federações e sindicatos) de âmbito estadual e 79 entidades regionais e tem atuado, juntamente com o Sebrae, em diversas iniciativas, como a criação da Frente Parlamentar da MPE, na elaboração do estatuto da MPE e nas discussões sobre o Simples (CESIT, 2004).

O Monampe e o Sebrae, e mais a Associação Brasileira dos Sebrae Estaduais (Abase) têm promovido diversos encontros e convenções e produzido documentos sobre o setor, entre os quais o texto *Pequenos negócios e desenvolvimento: propostas de políticas públicas para a redução da desigualdade e geração de riquezas*, elaborado em 2002 por ocasião das eleições presidenciais. As três entidades também atuaram em conjunto na elaboração da Lei Geral da MPE (CESIT, 2004).

O Simpi, por sua vez, foi criado em São Paulo, em dezembro de 1988, como entidade da estrutura sindical patronal brasileira, sendo o primeiro dos sindicatos de micro e pequenos empresários a participar da organização oficial de representação do empresariado. Sua entrada na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) foi marcada por batalhas no Judiciário e no Ministério do Trabalho e Previdência Social que perduraram até 1994, quando a FIESP e o Simpi entraram em acordo homologado pelo Tribunal de Justiça do estado de São Paulo<sup>20</sup>. Atualmente, além do Simpi paulista, há Simpi em Rondônia, Espírito Santo, Amazonas, Paraná e Pernambuco. Os Simpi estaduais criaram a Associação Nacional dos Simpi, (Assimpi). O Simpi de São Paulo envolveu-se nas discussões e participou de mobilizações sobre a Lei Geral da MPE, criticando vários de seus pontos, mas reconhecendo sua importância.

Além dessas entidades, que destacamos brevemente em função de sua visibilidade nacional e de sua história, há também uma série de outras associações voltadas para os setores específicos (comércio, indústria, serviços e agricultura), em nível local, estadual ou regional. Apesar dessa diversidade, é inegavelmente o Sebrae que vem desempenhando o papel de principal articulador das discussões a respeito do papel das MPEs no Brasil, indo além de sua função oficial de apoio, ao atuar politicamente e promover discussões nacionais sobre os interesses do segmento.

---

<sup>20</sup> A busca pelo reconhecimento oficial do Simpi através de seu presidente, o empresário Joseph Couri, enfrentou a oposição declarada da FIESP. A polêmica sobre a criação da entidade esbarra na questão da unicidade sindical, uma vez que é definido, constitucionalmente, que os sindicatos devem se organizar por categoria profissional ou econômica e não por porte da empresa. O acordo celebrado entre as entidades garantia ao sindicato representar as indústrias com até 50 empregados. Em 2006, a entidade obteve o registro sindical do Ministério do Trabalho, porém, em 2009, a FIESP rescindiu o acordo, excluindo o Simpi da Federação.

### 3.1 – O Cebrae na administração pública

Como veremos no próximo capítulo, foi nos anos 60 que se começou a discutir o apoio às pequenas empresas no Brasil, mesmo que algumas de suas iniciativas não tenham tido sucesso. Nesse contexto, os estudos sobre o apoio a esse segmento começaram a desenvolver as ideias que resultariam numa entidade de apoio às pequenas empresas. Dessa forma, podemos elencar como antecedentes importantes para a formação do Cebrae, a criação de agentes e programas, desde o final dos anos 50 e sobretudo dos anos 60, que começaram a refletir sobre o papel das pequenas empresas para o desenvolvimento do país.

Em 1960, foi criado o GEAMPE, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento, com o objetivo de coordenar as medidas de estímulo para as pequenas e médias empresas industriais, mas o grupo não chegou a ser efetivado (Salinas e Soares, 1980; Bárcia, 1999; Costa, 2010). Salientamos, também, a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) cuja atuação, em parceria com o Cebrae, baseou-se no financiamento de estudos e projetos para o setor. Entre os programas, ressaltamos o papel relevante desempenhado pelo Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme), criado pelo então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e pelo Programa de Assistência às Pequenas e Médias Indústrias do Nordeste, criado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O Fipeme foi criado pelo BNDE em 1965, com o objetivo de financiar a implantação ou a expansão de pequenas e médias empresas industriais, por meio da concessão de empréstimos e da concessão de garantia para a obtenção de crédito (Barros, 1978). O programa prestava serviços de assistência técnica para aumento de produtividade e na elaboração de projetos industriais. Seus recursos provinham do próprio BNDE, mas também de empréstimos especiais externos, contratados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), da Alemanha Ocidental.

Segundo Barros (1978), os financiamentos concedidos pelo Fipeme abarcaram todos os setores da indústria de transformação, “com a única restrição de só financiar, na Têxtil, a renovação de equipamento” (Barros, 1978: 152). Com o desenvolvimento do programa, sua estrutura descentralizou-se através do aumento do número de agentes financeiros credenciados. Esses agentes eram sobretudo os bancos de desenvolvimento e investimento, como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), que também respondiam pela promoção de treinamento de pessoal, buscando melhorar o atendimento e a eficiência de forma mais adequada ao perfil dos pequenos e médios empresários.

Em seu trabalho, Mancuso (2002) destaca um outro programa que contribuiu para a formação do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae). Trata-se do Programa de Assistência às Pequenas e Médias Indústrias do Nordeste, criado em 1967 pela Sudene, com o objetivo de aumentar a produtividade dessas empresas. Barros e Modenesi (1973) explicam que as diretrizes do programa determinavam a conjugação de assistência financeira, prestada através de uma rede estadual de agentes repassadores, com assistência técnica, para a qual foram criados os Núcleos de Assistência Industrial, os NAIs. Segundo os autores, esses núcleos foram instituídos através de convênios firmados entre a Sudene e diversos tipos de entidades estaduais como, por exemplo, universidades federais, bancos e companhias estaduais e secretarias de Indústria e Comércio.

Os NAIs desenvolviam, basicamente, atividades de assistência técnica direta às empresas; elaboração de documentos específicos para efeito de obtenção de financiamento e incentivos fiscais para as empresas; treinamento de recursos humanos; realização de estudos setoriais e elaboração de estudos de novas oportunidades industriais. A Sudene era responsável por 40% dos gastos totais do programa, sendo o restante formado por contribuições dos órgãos associados, dos colaboradores e das receitas geradas pela prestação de serviços dos próprios NAIs (Barros e Modenesi, 1973: 95).

Esses dois programas (do BNDE e da Sudene) formaram quadros técnicos que, posteriormente, passaram a fazer parte do sistema Cebrae, além de realizarem estudos e pesquisas sobre este tipo de empresário e sobre as metodologias de apoio utilizadas.

O Cebrae foi criado em 1972, no contexto do chamado “milagre econômico”, que ocorreu durante o governo do general Emílio Médici (1969-1974), combinando um grande crescimento econômico com inflação baixa. Houve um fortalecimento da indústria automobilística e do comércio exterior. Em termos sociais, a acumulação de capital favoreceu os integrantes da classe alta e classe média, mas prejudicou os trabalhadores de baixa qualificação, com perdas salariais. O resultado foi o aumento da concentração de renda.

Sociedade civil sem fins lucrativos e subordinado ao Ministério do Planejamento, o Cebrae operava a fundo perdido e tinha como principais objetivos a prestação de assistência técnica, o apoio ao crédito e o treinamento gerencial para o segmento das MPEs. Seu primeiro Conselho Deliberativo Nacional (CDN) foi formado por representantes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, da Financiadora de Estudos e Projetos, e da Associação Nacional de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (Abde), responsáveis pela elaboração do primeiro estatuto das MPEs.

Uma característica do ato de constituição do Cebrae foi seu caráter aberto, ou seja, permitia o credenciamento de entidades a nível nacional e estadual. Dessa forma, o órgão, que possuía âmbito nacional, criava condições para a promoção do programa em todo o país<sup>21</sup>. O Cebrae foi se estabelecendo em vários estados mediante convênios firmados com instituições locais, entre as quais o NAI da Paraíba e o de Pernambuco, o Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo (IDEIS) e alguns Centros de Assistência Gerencial (Ceag), como os de Minas Gerais (Ceag/MG), São Paulo (Ceag/SP) e Pará (Ceag/PA).

O primeiro executivo do Cebrae, João Lourenço Corrêa do Lago Filho, atribuiu, no Seminário sobre a Experiência Internacional Relativa à Pequena e Média Empresa, ocorrido em 1972, o apoio à pequena e à média empresa ao interesse do BNDE em ajudar o mercado da indústria pesada.

Então, começou o apoio à pequena e média empresa, dentro do BNDE. Esse apoio surgiu de um sentimento profundamente egoístico. Simplesmente nós precisávamos criar condições para que aquelas empresas, que já havíamos financiado, pudessem nos pagar (Corrêa do Lago, apud Mancuso, 2002: 32-33).

Este novo *policy maker* enfrentou dificuldades, já que “... A lei do Banco não permitia que financiássemos determinados setores industriais... A saída que se conseguiu foi a criação de um fundo especial. Surgiu, então, o FIPEME” (Corrêa do Lago, apud Mancuso, 2002: 33).

Corrêa do Lago também afirmou que a ideia de um núcleo de assistência à pequena e à média empresa dentro do BNDE tinha sido o ponto de partida para o surgimento do Cebrae, tese corroborada por Marcos Vianna, então presidente do BNDE. Segundo Mancuso (2002), Vianna encaminhou um memorando produzido pelo Departamento de Operações Especiais do banco com sugestões para a criação de núcleo de apoio a essas empresas ao ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso. Esse núcleo teria como função prestar assistência técnica a pequenas e médias empresas, já que o Fipeme não dispunha de recursos humanos suficientes para essa atividade. A recepção à ideia é descrita a seguir:

Esse memorando foi muito bem-aceito pela administração e mostrado pelo presidente do BNDE ao Sr. Ministro do Planejamento. Ele se entusiasmou

---

<sup>21</sup> Informação disponível em <http://www.sebraerj.com.br/main.asp?Team={5FA796C9-ECAB-4994-AF32-FA2A73528B69}>

pelo assunto e, de um simples memorando propondo um núcleo, surgiu o Cebrae (Corrêa do Lago, apud Mancuso, 2002: 33).

Para Reis Velloso, o apoio à pequena empresa tinha como objetivo o desenvolvimento econômico e visava o fortalecimento da empresa nacional. Reis Velloso destacou a importância da pequena empresa para o aumento do PIB e a geração de empregos, e também por revelar empresários. Justificava-se, assim o apoio, especialmente em relação ao desenvolvimento da capacidade gerencial, visto como um dos grandes obstáculos para seu crescimento, conforme apresentado na declaração abaixo:

Ao lado de uma reestruturação setorial, surgiu principalmente a ideia de dar capacidade gerencial à pequena empresa, para que ela se tornasse competitiva e pudesse crescer. O objetivo, de então, era que a pequena empresa se tornasse uma média empresa, e passasse a ter, dessa forma, expressão dentro da economia brasileira. E, com isso, nós criamos o novo instrumento, que foi o Cebrae (Reis Velloso, apud Mancuso, 2002: 45).

Lançado por Reis Velloso em 17 de julho de 1972, o Cebrae tinha as seguintes finalidades, estabelecidas no artigo 1º de seu estatuto, conforme apresenta Mancuso (2002):

- assistência para prestação de serviços de organização empresarial em todos os seus aspectos, notadamente, o tecnológico, econômico, financeiro e administrativo;
- assistência para formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico-administrativo e de dirigentes de empresas;
- assistência para realização de pesquisas, no campo das Ciências Sociais e outros, relacionadas com a organização e as atividades das empresas;
- implantação de um sistema brasileiro de assistência à pequena e média empresa.

Nesse sentido, o Cebrae atuou dentro de um esquema flexível, o que possibilitou o emprego de metodologias adequadas para cada parte do país. A entidade podia executar algumas atividades, de acordo com o que estava previsto em seu estatuto, o qual foi elaborado pelas suas entidades fundadoras ( BNDE, Finep e Abde)<sup>22</sup>:

---

<sup>22</sup> Retirado de <http://www.sebraerj.com.br/main.asp?ViewID={E65724A1-5F06-45B4-B439-3E0CD89ABF53}&params=itemID={2BBDD22F-2C38-434A-BA3E-D7179852F4E0};&UIPartUID={D90F22DB-05D4-4644-A8F2-FAD4803C8898}>



- captar e aplicar recursos financeiros, humanos, técnicos e materiais necessários à assistência gerencial à pequena e média empresa;
- credenciar as entidades executoras;
- coordenar as suas atividades, por meio de convênios, ajustes ou contratos, com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- contratar empréstimos no país e no exterior;
- fazer doações e conceder subvenções; e
- adotar quaisquer outras medidas, compatíveis com as finalidades da instituição.

Em relação aos recursos institucionais, o estatuto estabelecia, no seu artigo 4º, que eles poderiam originar-se de contribuições e doações de entidades públicas e privadas, dotações orçamentárias que lhe sejam destinadas por pessoas jurídicas de direito público, financiamento de instituições financeiras ou outras entidades, incentivos fiscais porventura criados pela União, pelos estados ou pelos municípios, e quaisquer outras fontes<sup>23</sup>.

Para Melo (2008), a criação do Cebrae atendia ao mercado de crédito, sendo um intermediário, sob controle do Estado, entre o BNDE e as indústrias financiadas, exercendo um papel relevante para o governo, visto que atuava de acordo com as medidas de estímulo à industrialização. Por fim, a autora ressalta que a entidade “não tinha um caráter permanente de atuação ou mesmo de existência, ficando, assim, na dependência das políticas de desenvolvimento do Estado” (Melo, 2008: 44).

Ao estudarem as pequenas e médias indústrias, Barros e Modenesi (1973) analisaram a criação do Cebrae ainda no calor dos acontecimentos, considerando-a necessária para o desenvolvimento do país, mas ressaltando a importância de se definir claramente os meios e objetivos da entidade como forma de alcançar a eficiência na utilização dos recursos. Outra preocupação dos autores era com a possibilidade dos convênios resultarem em benefício para as grandes indústrias, como pode ser visto a seguir:

É necessário ter isso em vista para que a iniciativa de criação do Cebrae não suscite expectativas exageradas, pois, embora tenha sido institucionalizado o órgão, não houve uma preocupação inicial de se criar uma estrutura sobre a

---

<sup>23</sup> Retirado de <http://www.sebraerj.com.br/main.asp?ViewID={E65724A1-5F06-45B4-B439-3E0CD89ABF53}&params=itemID={2BBDD22F-2C38-434A-BA3E-D7179852F4E0};&UIPartUID={D90F22DB-05D4-4644-A8F2-FAD4803C8898}>

qual fossem estabelecidos os critérios e diretrizes básicos de ação (Barros e Modenesi, 1973: 165).

Em 1975, assumiu o segundo presidente executivo do Cebrae, Valternômem Coelho dos Santos, cuja principal preocupação foi unificar o sistema Cebrae através da instituição dos Centros de Assistência Gerencial (Ceags). Valternômem estivera à frente do Ceag de Minas Gerais, que fora escolhido como o Ceag-padrão para todos os outros Ceag estaduais. Algumas entidades credenciadas resistiram à mudança, como foi o caso em especial de alguns dos NAIs criados pela Sudene. Mancuso (2002) mostra que o NAI de Pernambuco não aceitou fazer parte da nova entidade, resistindo à perda de identidade e à renúncia, pelo governo estadual, do controle do seu órgão. Dessa forma, durante oito anos, o NAI de Pernambuco coexistiu com o Ceag-PE, que se manteve “apenas como entidade de representação do Sistema, dotado de estrutura mínima”. Os problemas para a montagem do sistema Cebrae nos estados não aconteceram somente em Pernambuco e envolveram governos estaduais e outras instituições fundadores dos CEAGs, “entre as quais entidades de representação da classe empresarial da indústria e do comércio” (Mancuso, 2002: 56).

Vale ressaltar que a consolidação e a ampliação do sistema Cebrae, bem como a extensão de sua área de atuação para exportação e agricultura, além das áreas de indústria e comércio que já estavam estabelecidas, constavam no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979). Este plano fora divulgado em 1974, um ano após a primeira crise internacional do petróleo, e tinha como objetivo completar o processo de substituição de importações. O II PND buscava a autonomia do país na indústria de bens de capital e insumos básicos, como petróleo, aço e alumínio, ou seja, tratava-se de uma política voltada para a grande empresa privada e a grande empresa estatal.

Mesmo com essas dificuldades, o Cebrae foi se desenvolvendo e agregando novos projetos e programas governamentais. Em 1976, foi aprovado seu terceiro estatuto, no qual se destacam a incorporação do Programa Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE), iniciado pela Secretaria de Planejamento (Seplan) e a entrada do IPEA entre seus “membros instituidores”. O presidente do IPEA passou a ocupar a presidência do Conselho Deliberativo do órgão. Cabe destacar o significado dessa mudança, uma vez que, em 1974 o Ministério do Planejamento passou a ser uma Secretaria, a Seplan, com status de ministério e diretamente ligada à Presidência da República. A atuação do Cebrae no interior da Seplan contribuiu para

seu reconhecimento nacional e do seu papel com agente de desenvolvimento e, também, para a expansão do sistema, que se consolidou em 1980 (Sebrae/RJ, sd).

Por fim, com a expansão de suas atividades, a entidade alterou seu nome, deixando de ser Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa para se tornar Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, mas a sigla foi mantida.

Em 1977, com o lançamento do Programa Nacional de Apoio à Microempresa (Promicro), o Cebrae teve a oportunidade de coordenar um programa único em todos os estados, o que contribuiu para a união do sistema. Esse programa conjugava a assistência gerencial com o crédito, através de linhas de financiamento do BNDES e de outros bancos estaduais e comerciais. Embora tenha sido um programa importante, o Promicro também enfrentou resistências em alguns Ceags (Mancuso, 2002).

Nos anos 80, o sistema Cebrae já estava praticamente consolidado, tendo o Promicro desempenhado um papel fundamental para a integração dessa rede. Nesse período, após o fim do “milagre econômico”, o país vivia um período de estagnação econômica e inflação alta que ficou conhecido como “a década perdida”. No campo político, a redemocratização aconteceu lentamente com o fim do bipartidarismo (1979), a realização de eleições diretas para os governos estaduais (1982), a campanha pelas “Diretas já” (1984), a eleição indireta do presidente civil Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse e foi substituído pelo vice José Sarney (1985). Também foram fatos marcantes a promulgação, em 1988, da nova Constituição federal e o retorno das eleições diretas para presidente em 1989, completando a transição para o quadro democrático.

Mancuso (2002) chama atenção para a inquietação de funcionários da entidade que discutiam ideias para um novo formato institucional, dada a insatisfação com as limitações da estrutura existente. Para esses técnicos, o Cebrae deveria ter um papel político, conforme depoimento do diretor-presidente Joaquim Ferreira Amaro:

Não existia qualquer plano elaborado ou em fase adiantada de preparação para a mudança, o que fazia com que várias correntes defendessem seus diversos pontos de vista, sendo, porém, uma constante, a variável política. Ou seja: o Cebrae deveria ser um ente eminentemente político (Amaro, apud Mancuso, 2002: 62).

Amaro esclarece, no entanto, que essa demanda provinha dos consultores e não era compartilhada pela alta direção:

Esse era um ponto do qual eu discordava na medida em que ainda se estava tentando fazer o “dever de casa” e não se conseguia ainda vislumbrar um formato institucional para que a organização pudesse cumprir adequadamente o seu importante papel (Amaro, apud Mancuso, 2002: 62).

Em 1980, Rubem Novaes foi nomeado o novo presidente do Cebrae. Com a experiência do Promicro, o Cebrae tornou-se responsável por um programa de crédito próprio, o Programa Seplan/Cebrae que realizou, no período 1980-1984, mais de 30 mil operações de financiamento. Outros programas descritos por Mancuso (2002), são o Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (Patme), com base num convênio assinado com a Finep e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), passando a incluir a assistência tecnológica de forma permanente entre suas atribuições; e o Pronaex (Programa Nacional de Apoio à Pequena e Média Empresa Exportadora), buscando incentivar as exportações o que estava de acordo com a política vigente de diminuição do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos.

Na primeira metade dos anos 80, o Cebrae desenvolveu uma série de programas, como o programa Seplan/Cebrae de financiamento de crédito; o Programa Cidades de Porte Médio, baseado na mobilização de lideranças comunitárias e a formação de cooperativas e pequenas empresas; o Programa de Geração de Emprego e Renda para Pequenas Agroindústrias do Brasil (Progerar); o Programa Nacional de Apoio à Empresa Rural (Pronagro); o Programa Nacional de Serviços à Pequena e Média Empresa (Pronac) buscando modernização de empresas comerciais; as Bolsas de Negócios e o Patme, em convênio com a Finep e o CNPq, e que permitiu o credenciamento de 78 centros tecnológicos no Cebrae (Mancuso, 2002).

Segundo Lopes (2001), essas atividades do Cebrae contribuíram para definir o período que vai de 1972 até o final de 1984 como uma fase de consolidação e expansão da entidade, com uma grande variedade de projetos e de congressos.

Em 1984, durante o governo do general João Figueiredo (1979-1985), foi instituído o primeiro estatuto da microempresa, conforme veremos no próximo capítulo. No mesmo ano, o Cebrae passou a ser subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC) no bojo da reforma do setor público. A entidade manteve sua estrutura e configuração jurídica, embora tivesse sido aventada a possibilidade de transformá-la em fundação pública, o que acabou não ocorrendo (Mancuso, 2002). Sua inserção no MIC significou uma tentativa de se unificar as

políticas de apoio ao segmento, com o Cebrae alcançando um novo status e coordenando programas no âmbito do Ministério (Mancuso, 2002).

Mediante a quinta reforma estatutária do Cebrae, o Conselho Deliberativo foi ampliado e passou a ser constituído pelas seguintes entidades e órgãos públicos: IPEA, Finep, Abde, MIC, Seplan, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, CNPq, Conselho Governamental da Indústria e do Comércio (Consic) e Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas (Conpeme)<sup>24</sup>.

Em 1985, Fernando Carmona assumiu a presidência do Cebrae. Em sua gestão a sede da entidade foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, e foi transformada em unidade orçamentária na administração pública, o que contribuiu para sua estabilidade financeira, uma vez que até então os recursos do Cebrae eram extra-orçamentários, variando de acordo com o momento.

No início da redemocratização, o Cebrae enfrentou problemas com a precária situação dos Ceags, que dependiam ainda muito fortemente dos governos estaduais. Os orçamentos dos Ceags estaduais contavam com forte apoio das administrações estaduais, até superior ao que destinava o governo federal, porém muitos governadores cortaram os recursos destinados a estes centros. Segundo Mancuso (2002), os dirigentes dos Ceags, preocupados com o futuro do sistema Cebrae, criaram, em 1985, a Associação Brasileira de Agentes do Cebrae (Abace), que passou a defender o sistema nacional de apoio a pequenas empresas.

O presidente José Sarney realizou uma reforma ministerial e a presidência do Cebrae foi ocupada pelo empresário Antônio Guarino de Souza, que tinha sido o criador da Associação Fluminense de Pequenas e Médias Empresas (Flupeme). Sua gestão foi curta, apenas 10 meses, tendo sido interrompida, segundo a análise do próprio Guarino de Souza, por criticar publicamente o baixo orçamento da entidade (Mancuso, 2002).

Nesse momento pode-se dizer que o Cebrae já havia definido seu papel no cenário nacional, tendo agregado seus consultores e dirigentes estaduais em torno desta postura, além disso, também conseguiram organizar sua estrutura nacional. Mancuso (2002) chama atenção para a atuação da Abace, que através da agregação de funcionários atuou de forma ativa em prol da manutenção do sistema. O autor também destaca a atuação do Cebrae nos anos 80 junto ao Poder Legislativo, através do acompanhamento e da assessoria na defesa do

---

<sup>24</sup> O Conpeme foi criado para gerir o orçamento e orientar as ações do Cebrae e foi extinto em 1989 (Mancuso, 2002; Melo, 2008).

tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, e que se aprofundou com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

O Cebrae entrou em um momento novo sob a direção de Paulo de Tarso Lustosa da Costa, responsável pela divulgação na mídia da importância dos pequenos negócios, além de focalizar a ação da entidade em políticas públicas. Para Mancuso (2002), com Lustosa o Cebrae formou “uma ‘opinião pública’ sobre a importância dos pequenos negócios”, o que foi fundamental para a conquista do tratamento diferenciado na Constituição. Em sua gestão, a divulgação das ações da entidade ocorreu através de diversas ações, como o programa de TV e a revista “Pequenas Empresas, Grandes Negócios” e o Balcão do Empresário. Esse serviço tinha como objetivo fornecer informações e orientações tanto para os que desejavam abrir um negócio quanto para as empresas já constituídas, funcionando na sede nacional e nos Ceags estaduais (Costa et al, 2010).

Durante sua gestão, Lustosa enfrentou um contexto de crise para os pequenos empresários, devido ao Plano Cruzado, porém conseguiu efetuar algumas realizações, tais como a aprovação, pelo Banco Central, de resoluções que permitiram o refinanciamento das dívidas dos microempresários, e a implantação, pelas instituições financeiras, de linhas de crédito especiais que incentivaram a criação de mais de 2.000 novas micro e pequenas empresas (Costa et al, 2010). A atuação de Lustosa também se desenvolveu na área política, conforme ele explica:

Fizemos uma série de ações, de políticas, de mobilização, de organização. Começamos a criar a Confederação Nacional da Pequena Empresa. Buscamos o fortalecimento político do movimento. Ao mesmo tempo, tive uma participação muito ativa na inscrição do artigo 179 da Constituição. O regime de urgência para aprovação do primeiro estatuto da Microempresa foi pedido por mim, na Câmara (Lustosa, apud Mancuso, 2002:90).

No entanto, se no governo Sarney, Lustosa conseguiu evitar a extinção do Cebrae, foi no governo Collor que a entidade enfrentou sua maior crise. O resultado foi uma mudança institucional que transformou o Cebrae em serviço social autônomo, passando a se chamar Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae).

### 3.2 – O Sebrae no Sistema S

O governo Collor (1990-1992) realizou uma série de mudanças na administração pública, entre as quais a saída do Cebrae da administração pública federal, por meio da Medida Provisória nº 151, de 1990. Entretanto, em função da mobilização de seus funcionários, que se espalhavam por todos os estados brasileiros, a entidade foi transformada em serviço social autônomo, passando a contar com um grande volume de recursos públicos oriundos de contribuições empresariais obrigatórias. A mudança institucional ocorreu através do Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990, que complementou a Lei nº 8.029, de 12 de abril do mesmo ano, tornando-o uma entidade civil sem fins lucrativos. Mancuso (2002) também ressalta a importância do papel do Legislativo no fortalecimento da instituição:

Na visão de um dirigente, na época, “pela sua capilaridade, pela ação efetiva que sempre exerceu na ponta, junto à pequena empresa, o Cebrae sempre teve uma defesa política muito grande. As duas ocasiões (a primeira no governo Sarney) em que o Executivo tentou acabar com o sistema Cebrae, o Legislativo vetou” (Mancuso, 2002: 93).

Gomes e Addis (2001) interpretaram a transformação do Sebrae como resultado do *lobby* de um grupo, ou seja, como resultado, principalmente, da mobilização de seus membros.

... o Sebrae derivou de um *lobby* de uma antiga agência do governo federal voltada para o apoio da pequena e média empresa - Cebrae Centro Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa – para que não fosse extinta na chamada “operação desmonte” do Governo Collor. A solução encontrada foi transformar o Cebrae com “C” em Sebrae com “S” e incluí-lo na receita que alimentava todos os serviços, o que teve lugar em 1990. Contudo, em contraste com os demais, o Sebrae não está subordinado a nenhuma confederação empresarial e não se dedica à “assistência social (Gomes, 2005:2).

Mancuso (2002) corrobora as informações sobre a participação dos funcionários da entidade:

Quanto ao envolvimento dos funcionários, segue o depoimento de quem participa, na ocasião do processo: “Houve, sim, um trabalho muitíssimo bem articulado da Associação dos Funcionários. Foi uma coisa estrategicamente definida, quase uma operação de guerra. Nós avaliávamos tudo, detalhe por detalhe. (...) Fizemos um *lobby* muito simpático, porque tínhamos resultados

a apresentar. Foi muito gratificante observar que deputados e senadores reconheciam a importância do trabalho do Cebrae local, em seu Estado” (Mancuso, 2002: 93-94).

Além da pressão dos funcionários e do apoio de “instituições horizontalmente conectadas”, como o as associações de empresas e os bancos de desenvolvimento, Gomes e Addis (2001) destacam o fato de que havia um modelo alternativo, fora da administração pública, que estava disponível: o dos serviços autônomos do sistema corporativista<sup>25</sup>.

Melo (2008) também chamou atenção para o capital político presente na manutenção e consolidação da entidade:

Percebe-se que vários fatores estiveram presentes para que o Sebrae não fosse extinto, tanto as relações políticas que faziam do Cebrae objeto de disputa, mas também, e de se levar em conta, o movimento a partir de dentro do próprio Cebrae. Uma vez definida sua permanência, o capital político adquirido nesta batalha lhe dá condições de entrar definitivamente no campo político por meio da temática das MPEs (Melo, 2008: 60).

Quanto aos recursos, a instituição receberia um percentual sobre as contribuições sociais de 0,3% sobre a folha de pagamento das empresas que já contribuem para o Sistema “S”, recolhida mensalmente, por meio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e repassada ao Sebrae. Esta contribuição foi aplicada gradativamente, sendo 0,1% em 1991, 0,2% em 1992 e, a partir de 1993, 0,3% de acordo com a Lei nº 8.154, de 28 de dezembro de 1990.

Segundo Mancuso (2002), para aprovar esta legislação a tempo de se realizar a cobrança já no ano seguinte, foi acordada a inclusão no CDN de três entidades representativas das micro e pequenas empresas, em âmbito nacional. As vagas, apesar da criação, não foram ocupadas com o argumento de que existiam várias entidades e não se sabia quais teriam este direito. Os recursos arrecadados seriam divididos na proporção de 40% do compulsório para as unidades estaduais e do Distrito Federal, 50% para o Sebrae nacional e 10% para reserva técnica. Vale lembrar que o Sebrae também poderia obter recursos advindos da cobrança dos serviços prestados aos clientes.

---

<sup>25</sup> Os serviços autônomos ou Sistema S foram “criados a partir do sistema corporativista montado nas décadas de 1930 e 1940 no primeiro período Vargas. Essas entidades são basicamente centros de treinamento e assistência social financiados pelos empregadores” (Gomes e Addis, 2001:353). Fazem parte do Sistema “S” o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc), entre outros.



A nova configuração do Conselho Deliberativo Nacional, determinada pelo decreto nº 99.570 de 9 de outubro de 1990, era composta por 13 representantes das seguintes instituições:

- Associação Brasileira dos Sebrae Estaduais - Abase;
- Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais, Anpei;
- Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas, Anprotec;
- Confederação das Associações Comerciais do Brasil, CACB;
- Confederação Nacional da Agricultura, CNA;
- Confederação Nacional do Comércio, CNC;
- Confederação Nacional da Indústria, CNI;
- Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, Abde;
- Banco do Brasil, BB;
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES;
- Caixa Econômica Federal, CEF;
- Financiadora de Estudos e Projetos, Finep.
- União, através da Secretaria Nacional de Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Posteriormente, a União passou a ser representada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O CDN elege o diretor da entidade, cabendo ressaltar que entre os 13 membros, cinco são ligados diretamente ao governo federal (BB, BNDES, CEF, Finep e MDIC). Mesmo situando-se fora da administração pública, o Sebrae deveria ter sua atuação pautada pelas políticas nacionais de desenvolvimento, com destaque para as áreas industrial, comercial e tecnológica. A transformação da entidade em serviço social autônomo enfrentou resistências e requereu negociações. Uma delas foi a ação direta de inconstitucionalidade proposta pela CNI junto ao Supremo Tribunal Federal, arguindo a cobrança do novo encargo, mas que foi retirada posteriormente pela própria CNI<sup>26</sup>. Outro problema era a situação dos Ceag estaduais, que estavam com muitas dívidas trabalhistas e previdenciárias e essas dívidas deveriam ser incorporadas às instituições participantes do Sebrae nacional. Segundo Pio Guerra, representante da CNA junto ao CDN:

---

<sup>26</sup> Outras ações contra a contribuição instituída a favor do Sebrae foram instauradas junto ao STF, porém sem sucesso.

Esse processo de convencimento, de montagem das unidades estaduais, que significa congregar mais de 250 instituições participantes dos vários conselhos, isso foi uma engenharia política que o presidente Antônio Fábio teve de desenvolver, juntamente com o Conselho, com muito esforço, no seu primeiro mandato (Pio Guerra, apud Mancuso, 2002: 98).

O então presidente do CDN, Antônio Fábio Ribeiro, conduziu a transformação dos Sebrae estaduais (antigos Ceags), replicando a estrutura institucional montada no Sebrae nacional. Dessa forma, os Sebrae nos estados também teriam seus conselhos deliberativos, além de produzirem seus estatutos sociais.

O primeiro plano diretor do Sebrae estabelecia, segundo Mancuso (2002), as seguintes diretrizes: modernização da gestão empresarial; fomento à capacitação tecnológica; incremento da competitividade; difusão de informações empresariais; geração e disseminação do conhecimento da realidade das micro e pequenas empresas; desregulação e tratamento jurídico diferenciado; articulação do Sistema Sebrae com entidades de apoio às micro e pequenas empresas; atualização técnica do Sistema Sebrae. Tudo isso se encaixava na sua missão básica, definida como a de

[f]omentar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas industriais, comerciais, agrícolas e de serviços nos seus aspectos tecnológicos, gerenciais e de recursos humanos, segundo as políticas nacionais de desenvolvimento, com vistas à melhoria do seu resultado e ao fortalecimento do seu papel social (Plano Diretor Sebrae, apud Mancuso, 2002:103).

Nesse momento, o Sebrae entrou em uma nova fase de estratégia de comunicação, buscando esclarecer o formato da nova instituição, mas principalmente desenvolver a valorização da micro e pequena empresa junto à opinião pública nacional.

Em 1994, foi lançado o Sebrae 2000, documento que apresentava a orientação da ação estratégica da entidade por cinco anos, entre as quais a promoção da criação de uma base jurídica e legal em prol das micro e pequenas empresas. Nesse sentido, o então presidente do CDN, Guilherme Afif Domingos<sup>27</sup>, atuou intensamente pela aprovação de um estatuto da

---

<sup>27</sup> Afif Domingos é um político atuante no cenário brasileiro e desempenhou ações relevantes em prol das pequenas empresas. Foi deputado constituinte (1987-1988), deputado federal de São Paulo (1987-1991) e disputou a Presidência da República em 1989. Foi presidente da Associação Comercial de São Paulo e da Federação das Associações Comerciais do estado. Afif colaborou na montagem do estatuto da microempresa de 1984 e foi presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae, atuando para a aprovação do Simples Federal (Xavier

pequena empresa. Discorrendo sobre seu período à frente do CDN, Afif Domingos destacou a criação do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), como forma de simplificar a obtenção de crédito por essas empresas, e a regulamentação do Simples Federal, que definia o tratamento tributário diferenciado<sup>28</sup> (Mancuso, 2002).

O FAMPE, regulamentado em 1997, tinha como objetivo facilitar o financiamento bancário para as MPEs diminuindo o impacto das exigências de garantias reais. Entre julho de 1995 a maio de 2001, foram avalizadas 13.841 operações. Porém, segundo Botelho, Mendonça e Naretto (2004) o aval “tinha custo adicional razoável e cobertura restrita” limitando o impacto dessa ação (Botelho, Mendonça e Naretto, 2004: 93).

Dessa forma, o Sebrae confirmou sua inserção nas arenas de definição de políticas públicas para o setor, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Além disso, desenvolveu uma série de ações estratégicas, como a disseminação de pontos de informação para o setor através do Balcão Sebrae; o apoio às exportações através de uma agência própria, a Agência de Promoção de Exportações (Apex); o Programa de Emprego e Renda (Proder) voltado para o desenvolvimento de pequenos e médios municípios através do incentivo a pequenos negócios locais, e a divulgação da educação empreendedora, através dos seminários EMPRETEC e do programa IDEAL (Instituto para o Desenvolvimento de Empresários e Administradores Líderes).

Em 1995, o Sebrae foi alvo de alguns questionamentos, a começar pelo próprio presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, recém-empossado no cargo. O novo presidente criticou a alta verba de publicidade da entidade, que a colocava entre os 30 maiores grupos empresariais do país. Afif Domingos, que era presidente do CDN, também sofreu insinuações de usar o Projeto Jornada com fins políticos, o que o fez pedir uma devassa do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Secretaria de Controle Interno do MICT nas contas da entidade. Nesse mesmo ano, o presidente do Simpi/SP, Joseph Couri, defendeu a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), na Câmara dos Deputados, a fim de apurar as contas do Sebrae. Outro escândalo envolveu o ex-ministro da Casa Civil do governo Itamar Franco, Henrique Hargreaves, que atuara simultaneamente como presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e como consultor do Sebrae, através de sua empresa de consultoria, criada dois meses antes da contratação. Hargreaves demitiu-se da ECT e rescindiu o contrato com o Sebrae (Costa, 2010).

---

e Costa;2010). Exerceu o cargo de secretário de Emprego e Relações do Trabalho do estado de São Paulo de 2007 até 2010. Nesse mesmo ano, foi eleito vice-governador de São Paulo na chapa de Geraldo Alckmin. Foi secretário estadual de Desenvolvimento até 2011, quando foi demitido por se filiar ao PSD.

<sup>28</sup> Examinaremos esse tema em detalhes no próximo capítulo,

Em 1997, o CDN redefiniu as prioridades do Sebrae, que passaram a estar voltadas para quatro frentes: a) o incentivo ao crédito, através da viabilização de novas linhas de crédito de investimento e de capital de giro, além da ampliação do Fundo de Aval; b) a simplificação do tratamento administrativo e tributário para o setor e ações de capacitação empresarial; c) o desenvolvimento econômico às regiões menos favorecidas e, d) interiorização das ações do sistema Sebrae. Além disso, foram previstas a busca pela satisfação dos clientes e a geração de receitas próprias (Mancuso, 2002).

### **3.3 – A “reinvenção” do Sebrae**

Em 1999, o Sebrae iniciou um processo de “reinvenção”, com o objetivo de atualizar a instituição frente às mudanças da nova realidade nacional, conforme preconizava sua direção, que tinha Sérgio Moreira como diretor-presidente e Pio Guerra como presidente do CDN. Durante este ano e no seguinte várias ações foram tomadas visando estruturar propostas para um novo Sebrae, com novos instrumentos para apoiar a pequena empresa (Mancuso, 2002:149).

Nesse sentido, foi formado um grupo de trabalho chamado Grupo de Planejamento Estratégico (GPE), composto por técnicos do Sebrae (do Sebrae nacional e do Sebrae de São Paulo e de Santa Catarina), da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Empreender, de Santa Catarina. Seu objetivo era promover um diagnóstico da entidade, que revelou alguns de seus pontos fracos. Entre eles estavam “a dificuldade na mensuração de resultados, a falta de harmonia entre unidades, bem como a necessidade de integração entre produtos, processos e informações gerados pela instituição” (Mancuso, 2002: 149).

A partir daí, foi realizado um “retiro estratégico” com dirigentes e profissionais do sistema Sebrae para desenvolver uma proposta que lhe fornecesse um novo rumo. Decidiu-se incluir nas ações da entidade os empreendimentos que ainda estariam por se formar, ou seja, futuros empreendedores, e também a modificação da “premissa de que todos os benefícios deveriam retornar aos mesmos setores empresariais que contribuem para a organização” (Mancuso, 2002).

No seu documento estratégico, o Sebrae aponta a necessidade de buscar uma atuação compatível com o potencial de contribuição das MPEs para o desenvolvimento do país e afirma que:

A reinvenção passa pelo reconhecimento de que a entidade, embora não governamental, é de caráter público, por utilizar recursos parafiscais. Isto acentua suas responsabilidades perante a sociedade. Num outro plano, a reinvenção é consequência da mudança de papel do Sebrae, que deve ser vanguarda não só do conhecimento, mas, também, detentor de grande capacidade de articulação (Sebrae, 1999).

Dessa forma, a entidade assumiu seu caráter público, embora não governamental, passando a utilizar seus recursos com uma visão mais ampla, segundo a qual os benefícios deveriam focalizar o desenvolvimento do país como um todo. Essa mudança focaliza e aproxima a atuação da entidade das políticas públicas, no sentido de que para que as ações prosperem é necessário a formação de um ambiente favorável aos pequenos negócios. Estruturalmente, as antigas gerências foram substituídas por Unidades de Negócios e Unidades de Gestão, privilegiando uma administração por processos pautada por uma maior integração entre as equipes (Mancuso, 2002).

Mancuso (2002) apresentou as prioridades aprovadas em 2001, dentro do processo participativo da entidade, tendo em vista a “reinvenção do Sebrae”: desenvolver arranjos produtivos em todo o país; potencializar e difundir experiências de sucesso; promover a educação empreendedora para milhões; fomentar e disseminar a cultura da cooperação; universalizar o crédito e a capitalização; facilitar e simplificar a cobrança e pagamento tributos e promover medidas de desburocratização e, por fim; articular rede de apoio às MPEs. Vários projetos e ações foram desenvolvidos a partir destas prioridades, além de outras iniciativas como a operacionalização do programa Brasil Empreendedor.

Para Melo, “o resultado desse processo de reinvenção foi que o Sebrae deixou de ser um órgão executor de programas para ser um órgão idealizador e gestor de programas que passam a ser executados por outras instituições” (Melo, 2008: 69).

De forma ampla, o Sebrae passou então a ser definido como uma entidade associativa de direito privado, composto por uma unidade nacional coordenadora e por unidades estaduais operacionais vinculadas, instaladas nas capitais dos estados e no Distrito Federal. A estrutura e a organização do Sebrae nacional são reproduzidas nos Sebrae estaduais como forma de garantir a unidade e eficiência do sistema Sebrae. Por conseguinte, as unidades estaduais apresentam estatuto social e regimento interno semelhantes ao do Sebrae, além de apresentarem a mesma estrutura organizacional: Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. Vale destacar que os Sebraes estaduais também possuem personalidade jurídica própria. Dessa forma, o Sebrae nacional estabelece normas gerais para os Sebrae

estaduais e orienta-os em relação às diretrizes estratégicas por ele estabelecidas, mas cabe aos agentes estaduais determinar a forma e as prioridades de execução de suas atividades.

Em 2009, o estatuto social do Sebrae foi alterado, passando os mandatos dos membros do CDN, do Conselho Fiscal e da Diretoria Executiva de dois para quatro anos, e sendo vedada a recondução do presidente do CDN. Nessa nova organização, o Sebrae nacional tem a função de definir o direcionamento estratégico, a orientação técnica e normativa, a coordenação, o controle operacional e de correição do sistema Sebrae como um todo. Por sua vez, os Sebraes estaduais devem desenvolver ações e projetos de acordo com as diretrizes nacionais, mas também devem considerar a realidade regional de cada um.

O Sebrae recebe, desde que passou a fazer parte do sistema S, uma contribuição parafiscal específica que incide sobre a folha de pagamentos das empresas. Devido a isto, a entidade continua sujeita a algumas regras da administração pública, como a observância dos princípios da licitação e a exigência de processo seletivo para a seleção de pessoal, embora seja uma entidade privada sem fins lucrativos. Além disso, deve prestar contas a órgãos de controle externo, como TCU, Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Controladoria-Geral da União (CGU), além de fiscalização por auditoria externa independente (Sebrae para Conselheiros, sd).

Nacionalmente, a Diretoria Executiva é composta por um diretor-presidente e mais dois diretores, sendo este órgão responsável pela gestão administrativa e técnica da entidade. O Conselho Fiscal possui cinco membros efetivos e cinco suplentes, que assessoram o CDN nas questões de cunho contábil, patrimonial e financeira. Nas unidades estaduais, o Conselho Fiscal é composto por três membros efetivos e três suplentes e o Conselho Deliberativo pode variar entre 11 e 15 representantes das entidades associadas. No Conselho Deliberativo nacional, a União passou a ser representada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Uma questão que perpassa a história do Sebrae refere-se à participação de representantes das MPEs no CDN. Em 1994, foi publicado no governo Itamar Franco o Decreto nº 1.350, que estipulava a participação de entidades representativas das MPEs no CDN, porém até hoje não há participação delas no referido conselho. A pluralidade de instituições representativas e as condições para que assumam esta posição – como, por exemplo, ter representação nas unidades federativas – foram argumentos utilizados para justificar a sua ausência no Conselho.

O orçamento da entidade revela o importante percentual das contribuições sociais para a manutenção da entidade, que representam, conforme a tabela abaixo, 71% do total. Do total

desta contribuição, 35,9% ficam com o Sebrae nacional e 64,1% são distribuídos pelos Sebraes estaduais.

Tabela 11 – Composição das Receitas do Sistema Sebrae - 2011

	R\$1.000	
Receitas Previstas para o Exercício	R\$	Porcentagem
Contribuição Social do Exercício	1.985.083	71%
Contribuição Social do Sebrae/NA - CSN	48.172	2%
Convênios	101.044	4%
Aplicações Financeiras	179.054	6%
Receitas Diversas	111.993	4%
Saldo de Exercício Anteriores	352.074	13%
<b>Total</b>	<b>2.777.420</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sebrae. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/customizado/orcamento-do-sistema-sebrae/1-2011%20Composicao%20das%20Receitas%20do%20Sistema%20Sebrae.pdf>

Entre as regiões, o Sudeste recebeu o maior percentual, sendo seguido pelo Nordeste. Os cinco estados com maior percentual do orçamento de 2011 foram: São Paulo (21,45%), Minas Gerais (7,67%), Rio de Janeiro (6,48%), Rio Grande do Sul (5,30%) e Paraná (5,03%). Acre, Amapá, Roraima e Rondônia receberam menos de 1,5% do orçamento.

Tabela 12 - Distribuição da Receita de Contribuição Social por Região- 2011

	R\$ 1.000	
Região	Total	(%) Participação
Norte	165.746	8,35
Nordeste	312.641	15,75
Sudeste	490.402	24,70
Sul	175.788	8,86
Centro-Oeste	128.501	6,47
Total Agentes	1.273.078	64,13
Sebrae NA	712.005	35,87
<b>Total Geral</b>	<b>1.985.083</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Sebrae. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/customizado/orcamento-do-sistema-sebrae/3-2011%20Distribuicao%20da%20Receita%20por%20regiao.pdf>

Conforme vimos no capítulo 2, o orçamento do Sebrae também se destaca como o mais alto entre as instituições de apoio a MPEs nos países latino-americanos, sendo superior ao dobro do segundo colocado.

### 3.4 – Balanço da trajetória

O Cebrae nasceu como sociedade civil ligada ao Ministério do Planejamento em 1972, assim permanecendo até 1984. Neste último ano, passou a ser uma autarquia do Ministério da Indústria e do Comércio. Finalmente, em 1990, transformou-se em serviço social autônomo. Desde sua criação a entidade passou por várias alterações no seu estatuto social, a maioria delas referente à composição do CDN.

Melo (2008), ao estudar o empreendedorismo sob uma perspectiva sociológica, analisou a trajetória do Sebrae, mostrando que a entidade conseguiu criar um ambiente favorável à pequena empresa e se constituiu como seu “principal protetor”. Apesar da existência de outras organizações que preconizavam a defesa dos pequenos negócios, especialmente após a Constituição de 1988, a autora chamou atenção para o fato de que o Sebrae era a entidade capaz de dialogar com o governo e outras entidades empresariais de representação. O papel político permitiu que a entidade fosse além da proteção e abarcasse também um certo tipo de representação das pequenas empresas.

Com base no levantamento realizado, Melo (2008) apontou as características básicas do Sebrae durante o período estudado. Nos anos 70, ainda como Cebrae, a entidade trabalhou para construir seu público-alvo – ou seja, os pequenos empresários – e dessa forma legitimar sua existência. Sua ação principal era voltada para o mercado de crédito, avaliando a capacidade dos empresários em cumprir os compromissos com as instituições financiadoras. A autora destaca que “nesse momento o Cebrae não criava seus próprios produtos e serviços, mas sim, estava como um executor de programas que vinham do BNDE e do governo federal” (Melo, 2008: 118).

Nos anos 80, o Cebrae enfrentou questionamentos e crises internas. Participou de ações a favor do primeiro estatuto e do assessoramento de políticos sobre o tema durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, e de movimentos em prol deste segmento econômico junto a entidades patronais, acentuando sua ação política. Entre 1979 e 1984, participou da organização de quatro congressos com micro e pequenos empresários.

Nos anos 90, tornou-se serviço social autônomo, o que lhe garantiu um orçamento próprio. Após discussões internas, o Sebrae passou a incentivar também o público de trabalhadores, para que estes se inserissem em atividades empresariais. Como formulador de políticas, propôs um novo estatuto e um novo regime de tributação. Além disso, a entidade fortaleceu o uso da mídia, valorizando as pequenas empresas, ou seja, seus próprios clientes, conforme afirmou Melo:



Se durante a existência do Cebrae, a comunicação com a mídia foi isolada e esporádica, a partir da década de 90 tornou-se contínua. A primeira grande campanha do Sebrae denominava-se “Pequena empresa – valorize essa ideia”. (Melo, 2008: 61).

Para Melo (2008), a história do Sebrae transcorreu paralelamente à da valorização da pequena empresa, que se configurou como uma categoria social sob o qual o Sebrae “construiu seu ‘espírito de corpo’”. O Sebrae passou a ser visto, e legitimado, como porta-voz da pequena empresa, tornando-o apto a participar “das disputas política sem prol deste segmento” (Melo, 2008: 70).

A tese de Lopes (2001) analisou o lugar do Sebrae no contexto das relações público-privado. Assim, ao estudar a história e a organização da entidade e o processo decisório do Simples Federal, em 1996, e do estatuto da MPE, em 1999, Lopes (2001) descreveu como as negociações – marcadas, muitas vezes, por laços pessoais e em espaços informais de comunicação – conferiam uma característica de não visibilidade a esses processos decisórios. Outro ponto destacado pela autora é a ausência de representantes de associações de MPEs no Conselho Deliberativo do Sebrae:

A entidade, dessa forma, acaba por se constituir em uma situação exemplar da imbricação entre público-estatal-privado, tanto em sua organização interna como nas relações estabelecidas entre Sociedade-Sebrae-Estado (Lopes, 2001: 13).

Ressaltamos, no entanto, que em ambos os trabalhos fica clara a percepção de que o Sebrae vai além de sua função de apoio aos micro e pequenos empresários, atuando como representante deste grupo e, inclusive, propondo medidas políticas de interesse do segmento. Essa percepção também é verificada em matérias de jornais e em discursos parlamentares.

Nesse sentido, a nossa visão do Sebrae está voltada para seu papel como fortalecedor do grupo formado pelos micro e pequenos empresários. Essa identidade foi sendo construída a partir de uma base institucional que começou de forma bastante modesta. O primeiro escritório do Cebrae contava com pouquíssimos funcionários, num momento em que o apoio às pequenas empresas ainda era incipiente, além de ter se iniciado dentro de um contexto autoritário.

A luta pela aprovação de estatutos e a ênfase na tributação diferenciada são conquistas compartilhadas por todo o público do Sebrae, de forma indiferenciada. Como vimos no

capítulo 2, este tipo de política articula facilmente o setor e, dessa forma a entidade vai se legitimando frente à sua ampla clientela e à sociedade em geral. Esse tipo de ação, embora confira grande visibilidade à entidade, não é o único promovido por ela. Lembramos que a atuação do Sebrae se estende a outras ações gerais, como o apoio ao crédito, e a ações mais locais, como os arranjos produtivos.

O Sebrae desempenha um papel importante na institucionalização dessas políticas, num processo que, a partir do estatuto de 1984 e da Constituição de 1988, passa a reforçar a importância das MPEs, numa trajetória que se retroalimenta de conquistas anteriores e avança em novas conquistas.

Nesse sentido, apresentamos como momento especial desta trajetória sua transformação em serviço social autônomo, quando conquista sua autonomia financeira (mesmo que a origem de recursos sofra críticas) e sai da administração pública. A redemocratização e as mudanças que o Estado atravessa no governo Collor atuam na trajetória de desenvolvimento desta instituição que permanece, porém modificada. O papel dos funcionários como um ator organizado, encontrou uma resposta dentro das estruturas institucionais disponíveis e reiniciou seu processo de construção de identidade, que foi reforçado pelo seu papel na formulação de políticas públicas para o segmento.

No capítulo seguinte, trataremos da trajetória das políticas de apoio às MPEs desde os anos 60 até a Lei Geral, aprovada em 2006.

#### **4 – A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE APOIO ÀS MPEs**

No capítulo anterior, apresentamos a trajetória do Sebrae e suas principais características institucionais. Neste capítulo, o objetivo é recuperar a história das políticas de tratamento diferenciado das MPEs, procurando identificar as instituições e interesses envolvidos e, dessa forma, proporcionar uma visão mais ampla de como esse tipo de política se desenvolveu no Brasil. O Sebrae, como foi dito, contribuiu intensamente em diversos momentos, como promotor e incentivador dessas políticas e até mesmo como formulador, desenvolvendo uma atuação de natureza eminentemente política.

A trajetória das políticas de apoio às MPEs foi dividida em três fases principais, definidas a partir dos seus avanços. A primeira fase é caracterizada pelo surgimento das MPEs enquanto problema político, passando a ocupar um espaço, ainda que tímido, nos debates e nas políticas governamentais. A segunda fase corresponde ao período de consolidação, no qual foram elaboradas políticas efetivas em prol do segmento e sua principal entidade, o Sebrae, adquiriu uma estrutura institucional mais sólida, após enfrentar crises e tentativas de extinção. Por fim, a terceira fase tem como eixo o último estatuto da Microempresa e Empresa Pequeno Porte, aprovado em 2006, e que trouxe inovações significativas para as políticas deste segmento empresarial.

A primeira fase, que vai dos anos 60 até meados da década de 80, compreende o surgimento das preocupações com as MPEs e as primeiras mobilizações registradas no interior deste segmento econômico. Foi nessa fase inicial que ocorreram as primeiras ações do governo, a criação do Cebrae, as primeiras mobilizações dos pequenos empresários e a aprovação do primeiro estatuto da Microempresa, em 1984. O papel das pequenas empresas começou a ser debatido, configurando-se um reconhecimento oficial da importância das MPEs.

A segunda é a fase da consolidação e abarca o final dos anos 80 até o início dos anos 2000. Ao longo desse período, foram desenvolvidas políticas efetivas em prol das MPEs, destacando-se a aprovação do tratamento diferenciado para as MPEs na Constituição de 1988, a transformação do Cebrae em serviço social autônomo, o Sebrae, e a aprovação, em 1996, de uma norma específica para o tratamento diferenciado no campo tributário – o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Simples Federal.

A última fase cobre o período de 2003 a 2010 e trata especialmente do processo de aprovação do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ou como é mais conhecida, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em 2006. Esse estatuto engloba novos benefícios, especialmente no campo tributário, através da criação do Super Simples ou Simples Nacional. Essa nova modalidade de tributação diferenciada e simplificada para as MPEs instituiu um regime unificado de arrecadação de impostos e contribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para que o Simples Nacional fosse possível, foi necessária uma alteração na Constituição federal, já que criava um regime de tributação exclusivo para as MPEs.

#### **4.1 – Primeiras ações em prol das MPE (1960-1984)**

Desde o segundo governo do presidente Getúlio Vargas (1951-1954), o Brasil promoveu significativas mudanças em sua estrutura produtiva, com o fortalecimento da política de substituição de importações e a busca do desenvolvimento baseada num papel ativo do Estado. A partir de 1956, com a posse de Juscelino Kubitschek (1956-1961) na presidência da República, o projeto desenvolvimentista foi incrementado. Porém, se a aceleração da industrialização garantiu elevadas taxas de crescimento, acarretou, juntamente com outros fatores, aumento da inflação e do endividamento externo. Uma das principais iniciativas do governo JK foi o lançamento do Plano de Metas, que tinha como eixo planejar o desenvolvimento industrial como estratégia para alcançar o desenvolvimento econômico (Suzigan, 1996).

A despeito de, naquele momento o modelo de desenvolvimento estar centrado na grande empresa, a pequena empresa começava a receber atenção. O Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República começou a discutir a necessidade do Estado empreender ações em defesa da pequena e média empresa, assim como a importância de um grupo voltado para tal tarefa. Para isso constituiu um Grupo de Trabalho<sup>29</sup> que elaborou um trabalho denominado “Problemas da Pequena e Média Empresa no Brasil”. Este trabalho fazia parte do “Documento 33”, que ressaltou o papel da indústria nacional no desenvolvimento do país e tratou explicitamente da questão da pequena e da média empresa, propondo a criação do Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE), no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República. O “Documento 33” também

---

<sup>29</sup> Faziam parte do Grupo de Trabalho: Guerreiro Ramos (coordenador), Cid Salgado de Almeida, José da Costa Oliveira, Raul Romero de Oliveira, Raymundo de Araujo Castro Filho e Samuel da Rocha e Silva.

incluía a Exposição de Motivos nº8/60 e o anteprojeto de decreto de criação do GEAMPE, com sua justificativa e descrição.

Na Exposição de Motivos nº 8/60, o secretário geral do Conselho de Desenvolvimento, Lúcio Meira, defendia a ação do Estado em prol das pequenas e médias empresas e encaminhava um projeto de decreto ao Executivo, no qual propunha a criação do GEAMPE. Meira enfatizou a importância das pequenas empresas afirmando:

O conhecimento mais satisfatório que logrou este Conselho alcançar, nos últimos tempos, de determinados aspectos do desenvolvimento industrial do País estão a indicar, de modo inequívoco, a conveniência e oportunidade de vigorosa e disciplinada ação protetora do Estado em favor da pequena e média indústria nacional (Conselho de Desenvolvimento, Documento 33, 1960: IV).

A proposta de criação do GEAMPE representou a primeira iniciativa significativa do governo em formular uma política voltada especificamente para elas. Esse grupo teria como finalidade coordenar medidas de estímulo às pequenas e médias empresas industriais:

O GEAMPE, na medida em que seja dotado de um mínimo de capacidade para oferecer alguns serviços reais à sua clientela, se constituirá num centro de interesse e atração que lhe permitirá acumular a experiência necessária, a fim de, em prazo médio, propor soluções amadurecidas para os problemas das pequenas e médias empresas. Dado o ineditismo da iniciativa no Brasil, seria temerário aconselhar o Governo a ultrapassar os limites de prudência e experimentação dentro dos quais se projetou o GEAMPE (Documento 33, 1960: 11).

O estudo elaborava um programa mínimo do GEAMPE, oferecia um panorama dos pequenos e médios estabelecimentos na indústria brasileira, analisava o problema do crédito e comparava a assistência a pequenas empresas em outros países, como Índia, França, Estados Unidos e Holanda.

O GEAMPE foi criado por meio do Decreto nº 48.738 de 4 de agosto de 1960. O grupo seria diretamente subordinado ao Conselho do Desenvolvimento e deveria elaborar o plano de amparo à média e pequena empresa industrial, com vistas à melhoria de produtividade e fortalecimento de sua estrutura econômico-financeira. Os membros natos do grupo foram determinados da seguinte forma, conforme o decreto:

- o Secretário Geral do Conselho do Desenvolvimento;

- o Presidente do Banco do Brasil SA(Presidente);
- o Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (Vice-Presidente);
- o Diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil SA;
- o Diretor-Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito;
- o Diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil SA;
- o Diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil Sociedade Anônima;
- o Presidente do Conselho de Política Aduaneira

Entre as finalidades e atribuições do GEAMPE, explicitadas no seu decreto de criação, destacamos: a) promover a coordenação dos esforços do Governo e da iniciativa privada em defesa da média e pequena indústria, visando a assegurar sua expansão, como unidades imprescindíveis ao funcionamento integrado da economia nacional; b) delimitar os critérios de caracterização da pequena e média empresa nacional, nos diferentes ramos da indústria; c) codificar o Estatuto da Pequena e Média Empresa Industrial; e d) atuar executivamente, adotando as providências que possam conduzir à efetivação da assistência à pequena e média empresa.

O GEAMPE recebeu manifestações de apoio de federações, líderes da indústria e governadores.

O sr. Antonio Devisate, presidente da Federação das Indústrias de São Paulo afirmou: “A criação do GEAMPE vinha sendo defendida por nós já há muito tempo, e aqui em São Paulo sempre preconizamos a defesa da pequena e média empresa. É necessário compreender que a grandeza econômica desse país tem sido alicerçada nas pequenas indústrias. A criação do GEAMPE tem importância, inclusive, para as grandes indústrias, que terão forçosamente suas atividades prejudicadas se as pequenas empresas não puderem se expandir devidamente. Por exemplo, a grande indústria automobilística está assentada na existência de mais de 1.200 fabricas de autopeças, na sua grande maioria, empresas de porte médio para baixo. Se as fabricas de autopeças estiverem impedidas de cumprir seus programas, evidentemente, as grandes companhias produtoras de veículos sofrerão um impacto. A iniciativa constitui uma garantia da aplicação de mais recursos para o desenvolvimento no setor privado, de forma planificada (*Folha de S. Paulo*, 28/08/1960:1).

Na solenidade de instalação do GEAMPE, o secretário-geral do Conselho ressaltou a importância do acontecimento em seu discurso:

E acrescentou: “Vale a realização, antes de mais nada, como uma tomada de posição pelo governo, diante de problemas cuja solução desafia a inteligência e dedicação de nossos técnicos e a capacidade de administradores. Não seria

recomendável, entretanto, expectativa acentuadamente otimista em relação ao GEAMPE, porque sua principal limitação decorre infelizmente, de quase total desconhecimento do campo em que vai atuar e que só poderá ser atenuado com a experiência adquirida no curso de suas atividades” (*Folha de S. Paulo*, 30/08/1960:12).

Apesar do apoio e do amplo levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho, os planos e sugestões não foram executado, limitando-se a existência do GEAMPE ao seu decreto de criação. Sua importância, entretanto, deve ser destacada uma vez que esta foi a ação inicial de outras, que surgiram posteriormente e, pela primeira vez o governo esboçava o interesse em criar um órgão de apoio ao setor das MPEs.

Dessa forma, em meados dos anos 60, as pequenas empresas começaram a ser alvo de políticas de apoio do governo, com ações de financiamento e crédito. As principais iniciativas foram a criação, em 1964, do Fipeme, programa de financiamento instituído pelo BNDE e, em 1967, do Programa de Assistência às Pequenas e Médias Indústrias, por iniciativa da Sudene.

Para Barcia (1999), a partir da criação do GEAMPE o governo iniciou uma série de ações voltadas para pequenas empresas “segundo duas vertentes básicas: assistência técnica e assistência financeira” (Barcia, 1999:49). Em sua análise, a autora afirma que o primeiro passo concreto nesse sentido foi a substituição do Geampe pelo Fipeme.

Em 1970, merece destaque a implementação, pelo Banco Central, da Portaria nº 130, permitindo que bancos comerciais privados oferecessem linhas de crédito dirigidas às pequenas empresas, resultando em benefícios para o Fipeme e o Progiro<sup>30</sup> (Botelho e Mendonça, 2002; Ferraro, 1995).

Dois anos depois, como foi visto no capítulo anterior, foi criado o Cebrae, e iniciados os esforços para a construção de um sistema nacional que operasse nos estados. O grande passo nessa direção foi a execução do Promicro, que teve o Cebrae e seus agentes estaduais (Ceags) como gestores. Além disso, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) tratou explicitamente do fortalecimento das pequenas empresas através da consolidação e ampliação do Cebrae. Elaborado durante o governo do general Geisel, o II PND tinha como objetivo aumentar a renda per capita e elevar o Produto Interno Bruto, incentivando a substituição de importações e a capacidade de exportação (Mancuso, 2002).

Nos final dos anos 70, tiveram início ações e mobilizações do grupo da MPEs. Em 1977, o Cebrae promoveu o 1º Simpósio Latino-Americano e do Caribe da Pequena e Média

---

<sup>30</sup> Botelho e Mendonça (1999:16), o Programa de Financiamento de Capital de Giro era oferecido pela CEF, que financiava o capital de giro de pequenas empresas.

Empresa. Nesse ano, foi instituída a Lei nº 6.468, de 12/11/1977, que estabelecia uma forma alternativa de apuração de lucro para as pequenas empresas, simplificando o regime de tributação para as pessoas jurídicas de pequeno porte. Além disso, nos casos de receita bruta reduzida, conforme estabelecida na lei, essas empresas dispunham de isenção do imposto de renda.

Dois anos depois, foi realizado o Primeiro Encontro Nacional da Pequena e Média Empresa, em São Paulo, iniciando a mobilização em torno dos problemas enfrentados pelos micro e pequenos empresários. O encontro, que reuniu cinco mil participantes, foi promovido pelas federações da indústria, comércio e agricultura do estado de São Paulo e pela Associação Comercial de São Paulo. Guilherme Afif Domingos, organizador do evento, destacou a importância da iniciativa:

Este Congresso foi um marco de mobilização dos pequenos empreendedores na busca de reivindicação de seus direitos, na busca de ocupação de espaço, numa economia brutalmente centralizada, de grande protecionismo para os grandes conglomerados (Afif Domingos, apud Mancuso, 2002: 74).

Ainda em 1979, outras iniciativas em prol das pequenas empresas devem ser destacadas, entre as quais a criação do Programa Nacional de Apoio a Micro e Pequena Empresa Exportadora (Pronaex), e a implementação do Programa Nacional de Desburocratização, formulado pelo ministro extraordinário da Desburocratização, Hélio Beltrão<sup>31</sup> (Mancuso, 2002:61). Nesse momento, o foco recaía, principalmente, sobre a pequena e a média empresas<sup>32</sup>.

Vianna e Salinas (1982) analisaram a participação política dos pequenos e médios empresários (PME) brasileiros em associações específicas da classe, em São Paulo, Campinas, Recife e Curitiba entre outras, enfocando a lógica da ação coletiva desse grupo. Os autores mostraram que a mobilização política dos pequenos e médios empresários, registrada nos anos de 1978 e 1979, bem como seu primeiro grande encontro nacional, realizado naquele último ano, representaram o surgimento simbólico dos pequenos e médios empresários como ator social, que, através do associativismo, começavam a buscar um espaço próprio.

<sup>31</sup> Hélio Beltrão foi ministro do Planejamento (1967-1969), ministro extraordinário da Desburocratização (1979-1983), ministro da Previdência Social (1982-1983) e presidente da Petrobras (1985-1986)

<sup>32</sup> Oficialmente, o primeiro uso do termo “micro empresa” foi em 1976, com a criação do Programa de Operações com Microempresas pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, conforme a fonte citada por Nylen (1992): Luiz Augusto Moraes. *A Ideologia da Micro Empresa*. Curitiba: Independente, 1986. De acordo com Nylen (1992), o termo “micro” empresa só começaria a ser empregada de forma mais ampla no Brasil a partir da década de 80.



Nessa mesma linha, Soares (1982) também apresentou a formação, em várias regiões do país, de associações específicas de pequenas e médias empresas com a intenção de promover a mobilização nacional destes empresários, mas que se organizavam de acordo com setores específicos de atuação. Eram esses os casos da Associação Brasileira de Pequenas e Médias Indústrias (Abrapemi), criada em 1978 em São Paulo, da Associação de Pequenas Empresas (Apem) (1979, Recife), e da Associação para Defesa da Pequena e Média Empresa Brasileira (Adepemeb) (1978, Paraná e Santa Catarina).

Vianna e Salinas (1982) ressaltam o baixo grau de articulação dos pequenos e médios empresários e sua discreta participação nos sindicatos patronais e nas associações de classe existentes, na medida em que estes sindicatos e associações eram identificados com a grande indústria. Nas entrevistas realizadas com membros das associações, os autores revelaram a preocupação desses empresários com a ausência de canais de expressão próprios e exclusivos.

Desde meados da década de 70 houve uma gradativa mudança ideológica no setor empresarial, confluindo para os princípios neoliberais, que posteriormente se tornariam dominantes. A privatização, a abertura da economia e a desestatização surgiram como soluções ideais para a resolução da crise econômica. As elites econômicas destacaram-se na campanha a favor da desestatização, porém, sem exercer um papel efetivo de liderança. Na Constituinte de 1987/1988, o setor empresarial deixou bem clara sua rejeição ao reforço do papel do Estado, revelando sua preferência por um modelo capaz de conferir primazia ao setor privado, considerado como o elemento propulsor do desenvolvimento econômico (Diniz, 1991).

No final dos anos 70, o país presenciava os primeiros passos no sentido da abertura política e, paralelamente, havia uma demanda do setor privado pela descentralização burocrática, contra a estatização. Como parte desse processo, o governo Figueiredo inaugurou o Programa Nacional de Desburocratização, conduzido pelo ministro Hélio Beltrão, que tinha, entre outros objetivos, a promoção da livre empresa, favorecendo a empresa pequena e a média. No âmbito da administração pública federal, isso seria feito através da redução do excesso de obrigações burocráticas e encargos fiscais sobre as empresas, em especial as de pequeno porte. Na concepção de Hélio Beltrão, as pequenas unidades produtivas seriam o “centro de gravidade da estabilidade política, econômica e social do Brasil” (Beltrão, 1983:15).

O programa era abrangente e envolvia uma série de outras ações voltadas para o cidadão em geral, como a criação dos Juizados de Pequenas Causas, depois transformados em Juizados Especiais; a supressão da exigência de apresentação, nos órgãos federais, dos

atestados de vida e residência, de pobreza, de idoneidade moral e de bons antecedentes; assim como do reconhecimento de firma. Segundo Beltrão, a prioridade especial do programa estava voltada para o pequeno “no plano social, ao cidadão menos favorecido; no plano federativo, ao pequeno Município; no plano econômico, ao pequeno empresário” (Beltrão, 1983:5). Conforme veremos mais adiante, Beltrão foi uma figura-chave na formulação e aprovação do Estatuto da Microempresa, em 1984. As ações de seu ministério repercutiram na imprensa e foram importantes para melhorar a imagem do governo junto à opinião pública (Carneiro, 1984; Ferraro, 1995; Viol e Rodrigues, 2000; Veloso, 2010).

A década de 80 foi conhecida como a “década perdida” devido à crise econômica, à hiperinflação e aos planos de estabilização, indicando o fim do período de substituição por importações. Os problemas de curto prazo, especialmente no setor externo, prejudicaram os programas de financiamento, o que veio a afetar o crédito as pequenas empresas (Botelho e Mendonça, 2002: 17). Politicamente, o país presenciou a “transição lenta, gradual e segura”, arquitetada ainda no período Geisel, voltando a eleger governadores pelo voto direto, em 1982, no governo do general João Figueiredo, e realizando eleições diretas para presidente somente em 1989, quando Fernando Collor de Melo se sagrou vitorioso. Define-se assim a conjuntura crítica que inaugura a trajetória das políticas de apoio a pequenas empresas, marcada, especialmente, pela crise econômica que o país atravessava e a capacidade de criação de empregos das pequenas empresas.

Foi nesse contexto que, em 1980, na segunda edição do Congresso Brasileiro da Pequena e Média Empresa, surgiu a proposta de uma legislação específica para as pequenas empresas, tendo então início o processo de discussão do primeiro estatuto do segmento (Lopes, 2001; Mancuso, 2002). Essa lei também remetia às metas do Programa Nacional de Desburocratização (Carneiro, 1984; Viol e Rodrigues, 2000).

Em abril de 1980, entrou em vigor o Decreto-lei nº 1.780, que concedia isenção de imposto de renda para pessoa jurídica e empresa individual de reduzido faturamento (inferior a 3.000 ORTNs). Este decreto, juntamente com a lei de simplificação tributária e isenção federal de 1977, mencionada anteriormente, constituíram as primeiras ações em prol de empresas com baixo faturamento voltadas para o campo tributário. No decorrer da apresentação sobre a trajetória das políticas de apoio para este segmento, a questão tributária adquiriu um papel cada vez maior.

Retomando a tramitação do primeiro estatuto da microempresa, verificamos que o projeto de lei que originou a norma era de autoria do Executivo, e esteve em tramitação no Congresso Nacional de maio a novembro de 1984, quando foi transformado em lei. Sua

aprovação ocorreu quatro meses antes do fim do governo Figueiredo, tendo tramitado em regime de urgência. Segundo Tagliassuchi (1985), o projeto foi concebido pelo ministro Hélio Beltrão e, posteriormente, encampado por João Geraldo Piquet Carneiro, coordenador e secretário executivo do Programa Nacional de Desburocratização. De acordo com Mancuso (2002), Beltrão realizou consultas com diferentes lideranças empresariais a respeito da formulação do estatuto. Em entrevista, Carneiro mencionou as legislações anteriores que concediam algum tipo de benefício tributário às pequenas empresas e sua importância na discussão do Estatuto, pois, segundo ele, conforme estas normas apresentavam resultados positivos, eles puderam avançar:

a medida que isso foi evoluindo e essas situações se mostrando positivas, essas iniciativas positivas, nós resolvemos então partir para uma coisa mais ousada que foi a criação do estatuto da microempresa, e que também tinha uma elaboração difícil, complicada, super negociada, nós fomos a praticamente todos os estados levando o discurso da microempresa, como é importante as microempresas (Entrevista Carneiro, 2009).

Em palestra proferida na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, Piquet Carneiro fez uma defesa acabada do estatuto da microempresa. A microempresa, afirmou, não tinha condições de arcar com o mesmo tratamento fiscal e burocrático imposto às empresas de maior porte. Em seu lugar, destacou o fato de o projeto de lei recomendar o tratamento simplificado, que englobava quatro grandes áreas: registro de empresas; esferas trabalhista e previdenciária; campo creditício; e área fiscal. Ressaltou também que o encaminhamento do projeto pelo governo marcava o “primeiro grande passo no sentido de estender-se a abertura democrática ao campo econômico”. Segundo ele, a aprovação do estatuto representaria “o principal instrumento de consolidação do sistema de livre empresa, de combate ao paternalismo estatal e de amenização dos terríveis efeitos da recessão e do desemprego” (Carneiro, 1984: 5).

Durante o período de tramitação, 168 emendas foram apresentadas na comissão mista designada para o exame dessa matéria. Os deputados e senadores que a integravam ouviram palestras de diversas personalidades políticas e empresariais, como o ex-ministro Hélio Beltrão, o secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, César Maia, o ministro da Indústria e Comércio, Murilo Badaró, o presidente do Programa de Apoio as Micro, Pequenas e Médias Empresas (Propeme) Guilhermino de Freitas Jatobá, o presidente da Associação Comercial de São Paulo, Guilherme Afif Domingos, o presidente da Confederação Nacional das Indústrias, senador Albano Franco, o secretário geral do Programa Nacional de

Desburocratização, João Geraldo Piquet Carneiro, o prefeito de Curitiba, Mauricio Fruet e o presidente do Conselho Federal de Contabilidade, João Verner Juenemann.

A comissão mista elaborou um substitutivo, que foi aprovado com vetos parciais do Executivo. Dessa forma, o texto final alterou vários aspectos do projeto original, mas manteve sua filosofia, conforme mostrou Tagliassuchi (1985). Os vetos presidenciais ocorreram em função da inclusão, por parlamentares, de isenções tributárias, no caso a isenção de todas as microempresas em relação ao IPI, que era matéria de iniciativa exclusiva do presidente da República<sup>33</sup>. Outros vetos visavam preservar os princípios de seletividade e isonomia do imposto e a manutenção das regras de concorrência. Um outro veto dizia respeito a linhas de crédito específicas para microempresa, que seriam constituídas por 2% do total de aplicações de crédito de instituições financeiras. Dessa forma, as instituições financeiras seriam obrigadas a separar este percentual em favor de empréstimos para as microempresas, o que foi vetado com base na manutenção de regras de concorrência. Estes vetos produziram mudanças importantes e decepcionaram os defensores da norma.

Assim, foi apenas no começo da redemocratização que surgiu o marco inicial do tratamento diferenciado para microempresa com a instituição do que seria seu primeiro estatuto, a Lei nº 7.256 de 1984. Esse texto legal assegura, em seu art. 1º, “tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhistas, crédito e de desenvolvimento empresarial”. Enquadravam-se como microempresas as sociedades comerciais e firmas individuais que tivessem receita bruta anual inferior a 10 mil ORTNs. Essa lei isentava a microempresa de diversos tributos, entre os quais o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. No entanto, as normas publicadas não foram suficientes para efetivar o apoio a este segmento econômico (Viol e Rodrigues, 2000: 27).

Tagliassuchi (1985) realizou um relevante estudo sobre os debates desse projeto, acompanhando a tramitação no Congresso e as diversas manifestações em jornais. Segundo ela, os objetivos do governo com este projeto eram aumentar o nível de emprego e estimular a formalização do setor informal e o empreendedorismo. Quando da tramitação do projeto de lei, foram travados importantes debates entre líderes empresariais e parlamentares sobre pontos mais específicos.

---

<sup>33</sup> Mensagem de veto nº. 04, 27/11/1984. Tagliassuchi (1985) revela que o veto foi compensado pela instituição de um decreto, no mesmo mês, que ampliava a lista dos produtos típicos de microempresa que passaram a usufruir de isenção desse imposto.

A própria questão do tratamento diferenciado para microempresas gerou dúvidas sobre sua validade. Em alguns casos, o argumento era de que o estatuto, ao beneficiar um grupo específico, poderia desarticular o sistema econômico e a política fiscal. Outro ponto enfatizava o problema da perda de receita fiscal com a isenção de impostos, além de o fato de as medidas supostamente incentivarem as empresas a permanecerem pequenas a fim de usufruírem dos benefícios da lei. Essas críticas foram rebatidas pela ideia de uma vocação de algumas empresas em permanecerem pequenas e, pelo fato de que estas mudanças não acarretariam uma perda de receita significativa, já que a contribuição das microempresas era reduzida, o que tornava o valor da renúncia fiscal pouco significativo (Carneiro, 1984).

Conforme o secretário da Desburocratização, Piquet Carneiro, os benefícios previstos no projeto do governo seriam os seguintes:

- eliminar taxas que incidem sobre o ato de registro na constituição de uma microempresa;
- permitir a constituição de empresas por via postal;
- dispensar cadastramento da microempresa nos diferentes órgãos fiscalizadores e arrecadadores federais, estaduais e municipais;
- garantir acesso favorecido e facilitado ao crédito;
- proibir, para empréstimos oficiais de valor até 5.000 ORTNs, a exigência de garantias incompatíveis com o diminuto porte econômico dessas empresas;
- isentar as microempresas de uma série de tributos federais, estaduais e municipais, tais como IR, IPI, ICM, ISSQN
- simplificar obrigações nas esferas trabalhistas e previdenciárias, ficando apenas a obrigatoriedade de arquivar documentos e fazer as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social (Tagliassuchi, 1985:126).

Os debates no Congresso levaram a modificações no projeto de lei e à apresentação de um substitutivo. Um dos temas em questão girou em torno da dispensa da escrituração fiscal e contábil. No caso da escrituração fiscal, havia um consenso em relação à sua eficácia; a polêmica surgiu em torno da dispensa da escrituração contábil. Aqueles que defendiam a manutenção desse instrumento de controle o faziam com a justificativa de que era um importante instrumento de gestão para a microempresa; já os seus adversários afirmavam que a dispensa eliminaria um procedimento burocrático, simplificando as tarefas desses microempresários. O substitutivo modificou o projeto original, permanecendo a obrigatoriedade da escrituração contábil, que sofreu veto do governo. Dessa forma, apesar dos embates, a isenção de escrituração contábil e fiscal foi mantida, sendo que os

microempresários deveriam arquivar a documentação de seus atos negociais (Tagliassuchi, 1985).

Em relação ao crédito, houve uma tentativa de incluir a obrigatoriedade de as instituições financeiras destinarem 2% de suas aplicações creditícias para empréstimos a microempresas. O Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda não apoiaram essa medida, que foi retirada do projeto original. No entanto, os parlamentares reinsertaram a obrigatoriedade no substitutivo, mas ela foi vetada pelo governo. O texto final garantiu condições favorecidas de crédito às microempresas, as quais seriam definidas posteriormente pelo Conselho Monetário Nacional. Em relação às instituições oficiais, os programas existentes não estavam obtendo o resultado esperado, fosse pela falta de informação das pequenas empresas sobre o funcionamento dos programas disponíveis para este segmento, fosse pela não qualificação das empresas para a obtenção dos benefícios disponíveis. Dessa forma, Tagliassuchi concluiu que as condições de acesso ao crédito, previstas na norma aprovada, ficaram “sem uma definição precisa, sendo mais um aspecto que o Estatuto se propôs, mas sem êxito, a responder de maneira satisfatória” (Tagliassuchi, 1985: 139).

A autora mostra que não houve praticamente avanços em relação aos encargos trabalhistas e previdenciários, na medida em que não se discutiram aspectos significativos desses campos, como, por exemplo, as elevadas multas trabalhistas. E destaca dois pontos bastante ilustrativos. No caso da contribuição pelos empregados de microempresas para a previdência pela alíquota mínima, isso já acontecia, pois a maioria de seus empregados não recebia mais do que três salários mínimos, o que permitia esse enquadramento mínimo. O segundo ponto era a contribuição das microempresas para o seguro contra acidentes de trabalho pela taxa menor, que já era o enquadramento estabelecido para estabelecimentos comerciais, os quais representavam a maioria dessas empresas (Tagliassuchi, 1985).

Em relação às discussões sobre as isenções, o substitutivo incluiu a isenção de contribuições ao PIS e ao Finsocial, que foi mantida pelo governo. Em relação ao IPI, o substitutivo determinou a isenção total deste imposto para todas as microempresas, independente de sua atividade, medida que foi vetada. A isenção de IPI continuou ocorrendo através de uma lista de produtos de fabricação típica das microempresas. O interessante foi que, logo após a aprovação do estatuto, o governo publicou um decreto ampliando os produtos que teriam alíquota zero de IPI, compensando o seu veto. No entanto, para Tagliassuchi “sua isenção [para o governo] era insignificante pelo peso desprezível desse conjunto de microempresas no setor industrial”. Assim como no caso do IPI, a isenção de

imposto sobre as operações de crédito e sobre serviços de transporte e comunicações era uma medida irrelevante no universo das microempresas (Tagliassuchi, 1985:130).

Entre os temas em discussão neste estatuto – que abrangiam a simplificação burocrática, o acesso ao crédito e a simplificação dos encargos trabalhistas e previdenciários – , a questão mais significativa ocorreu, sem dúvida, na área fiscal, especificamente em relação às isenções de impostos previstas no projeto de lei. Ainda sobre esse tema, tramitava paralelamente um projeto de lei complementar que ampliava a isenção de impostos para microempresa, incluindo o imposto estadual (ICM) e municipal (ISS) (Tagliassuchi, 1985). Na verdade, esse projeto de lei complementar estendia o alcance do estatuto aos estados e municípios. Nesse sentido, se o projeto de lei nº 16, de 1984, apresentava a definição de microempresa e o tratamento diferenciado no âmbito federal, o Projeto de Lei Complementar nº 154, daquele mesmo ano, voltava-se para o tratamento diferenciado nos estados e municípios. Em ambos, a discussão tributária foi a que mais moveu interesses, sendo que muitos estados e municípios pequenos temiam a perda de receita. Dessa forma, como analisou Tagliassuchi (1985), a ênfase dos dois projetos recaía nas isenções fiscais, seguindo a direção da legislação incipiente mostrada anteriormente, que se restringia a benefícios em relação ao imposto de renda.

No quadro abaixo, apresentamos as isenções presentes no primeiro estatuto (Lei nº 7.256, de 1984) e no seu complemento (Lei Complementar nº 48, de 1984)

**De acordo com a Lei nº 7.256 de 1984 (Artigo 11), a microempresa fica isenta dos seguintes tributos:**

Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

Imposto sobre serviços de transporte e comunicações;

Imposto sobre a extração, a circulação, distribuição ou consumo de minerais do País;

Contribuições ao Programa de Integração Social - PIS, sem prejuízo dos direitos dos empregados ainda não inscritos, e ao Fundo de Investimento Social - Finsocial;

Taxas federais vinculadas exclusivamente ao exercício do poder de polícia, com exceção das taxas rodoviária única e de controles metrológicos e das contribuições devidas aos órgãos de fiscalização profissional;

Taxas e emolumentos remuneratórios do registro da empresa referido nos arts. 6º e 7º desta Lei.

**De acordo com a Lei Complementar nº 48 de 1984, no seu artigo 3º, as microempresas definidas na forma do art. 2º desta Lei ficam isentas dos seguintes impostos:**

I - do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias, quanto às saídas de mercadorias e ao fornecimento de alimentação que realizarem;

II - do imposto municipal sobre a prestação de serviços de qualquer natureza.

Parágrafo único - A isenção referida no inciso I deste artigo não se estende às saídas de mercadorias, expressamente relacionadas em Lei estadual, que fiquem sujeitas ao regime de substituição tributária já instituído, ou que venha, efetivamente, a se instituir no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da vigência desta Lei Complementar.

**Quadro 7 - Isenções para MPE, 1984**

As isenções estaduais e municipais, aprovadas na LC 48/84, foram objeto de grande polêmica por envolver discussões sobre a centralização tributária existente e o estímulo à guerra fiscal, e por criar mais regulamentação, desvirtuando o objetivo do estatuto que era a simplificação. Vale lembrar que, para essas isenções, as leis estaduais e municipais definiam as microempresas em função das características econômicas regionais ou locais, ocasionando uma diversidade de conceitos.

As discussões provocadas pela elaboração do estatuto contribuíram para a difusão do tema nos estados. Entre as repercussões positivas do estatuto, Tagliassuchi destaca a instituição de medidas de tratamento diferenciado para microempresas em certas capitais estaduais como Curitiba e Belo Horizonte, que se anteciparam à lei que seria aprovada. Em âmbito nacional, foi criado, em 1984, do Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas (Conpeme), órgão vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio. A ideia era que esse órgão fosse o responsável pela elaboração de uma política nacional para o



setor; o Conpeme, porém, durou pouco, sendo extinto em 1989, por meio de Medida Provisória nº 027 de 15 de janeiro de 1989 (Tagliassuchi, 1985).

No que concerne às repercussões negativas, cabe salientar o fato de as questões trabalhistas e previdenciárias continuarem praticamente intocadas, e de o acesso ao crédito ser pouco estimulado pelas instituições financeiras privadas, já que a política econômica em voga pressupunha que somente as grandes empresas teriam capacidade de crescer. As medidas tributárias buscavam aliviar a carga de impostos, mas, segundo alguns analistas, representavam perda de arrecadação. Na visão de alguns críticos, o estatuto poderia acabar favorecendo as grandes empresas, que, por meio de pressões na compra e venda, estimulariam uma concorrência predatória entre as micro. De acordo com este ponto de vista, o incentivo a criação de microempresas levaria a proliferação do número de empresas deste tipo, o que prejudicaria o seu poder de barganha e as levaria a competir entre si, diminuindo ainda mais seu baixo poder de barganha (Tagliassuchi, 1985).

A despeito de seus aspectos positivos e negativos em debate, o reconhecimento da importância da microempresa na economia nacional era consensual, assim como a necessidade de garantir-lhes tratamento diferenciado. As posições variavam entre os que rejeitavam e os que apoiavam, total ou parcialmente, o estatuto. Entre os opositores, o argumento principal pautava-se na incapacidade dessas medidas virem a solucionar, de forma eficaz, a questão da microempresa.

Carlos Mendes Ribeiro, empresário industrial e dirigente sindical patronal<sup>34</sup>, foi um dos grandes críticos do estatuto. Em seu livro *O estatuto da (Contra a) Microempresa*, afirmava:

O maquiavelismo desse estatuto da Microempresa é que, partindo de uma ideia-força lógica e defensável, qual seja a desburocratização, se enveredou para o terreno tributário e nos meandros do mesmo se montou um esquema visando beneficiar as grandes empresas (Ribeiro, 1984: 74-75).

Embora criticasse o estatuto tal qual foi formulado, o autor elencou algumas alternativas de apoio à microempresa que não foram consideradas pela norma em questão, entre elas, as seguintes: o estímulo à formação de associações de microempresas; o crédito subsidiado para agrupamentos empresariais e não individualmente; o estímulo à ação

---

<sup>34</sup> Foi diretor, entre outros, da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) e do Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa do Rio Grande do Sul (Ceag/RS).

governamental via Cebrae e o estabelecimento de normas que obrigassem que as licitações públicas destinassem um percentual para as microempresas, individualmente ou em conjunto, conforme ocorria nos Estados Unidos (Ribeiro, 1984).

Tagliassuchi (1985), apesar de não enfatizar o papel assumido pelo Cebrae ou por outras associações empresariais, considera, em sua análise, as declarações de alguns líderes empresariais e parlamentares, o que revelou o intenso debate gerado pelo estatuto. A autora destacou o amplo apoio recebido dos segmentos sociais, como políticos, empresários, dirigentes de associações empresariais e estudiosos do assunto em geral, e o avanço que o estatuto significou “em termos de democratização das relações entre o estado e a iniciativa privada” (Tagliassuchi, 1985:139).

Por sua vez, Mancuso (2002) recuperou a importância que teve a realização do 4º Congresso Brasileiro da Pequena Empresa, que ocorreu dentro do edifício do Congresso Nacional, no ano da aprovação do estatuto, em 1984. Segundo a declaração de Afif Domingos, este encontro foi o “evento catalisador” para a aprovação da norma.

O papel de outras associações empresariais foi apresentado em trabalho de Pedro Cascaes Filho (2003), que foi o primeiro presidente da Associação da Micro e Pequena Empresa do Vale do Itajaí (Acimpevi). Essa associação foi fundada em Santa Catarina, em 1984, depois teve seu nome mudado para Associação das Micro e Pequenas Empresas (AMPE), com sede em Blumenau. Segundo Cascaes Filho (2003), essa entidade foi a primeira totalmente independente de governos estaduais, municipais ou federal e dos Ceags. Ele mostrou a participação dos micro e pequenos empresários nas discussões do primeiro estatuto e na Constituição federal, destacando a dificuldade de se mobilizar esses empresários e de se construir uma política efetiva de apoio ao setor. Outras iniciativas, enunciadas pelo autor, de organização do movimento de micro e pequenos empresários foram retratadas na atuação da Confederação Nacional da Micro e Pequena Empresa (Conampe) e na Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (Fampesc)<sup>35</sup>, ambas criadas em 1985. Esses empresários promoveram mobilizações, organizaram demandas e foram recebidos pelo governo para apresentar os problemas do setor.

De qualquer forma, em que pese a importância do debate e do envolvimento de entidades do setor, esse estatuto teve uma baixa implementação, causando pouco impacto para as MPEs (Botelho e Souza, 2001). Nessa mesma linha, Viol e Rodrigues (2000) afirmam que

---

<sup>35</sup> Em seu livro, Cascaes Filho comenta as tentativas do Cebrae de controlar o movimento dos micro e pequenos empresários. Um exemplo disso teria sido, segundo ele, a própria nomeação de Antônio Guarino de Souza, da Associação Fluminense da Pequena e Média Empresa – RJ (Flupeme), para a presidência do Cebrae.

as normas publicadas buscando efetivar as previsões do estatuto de 1984 não resultaram “em um conjunto consistente e integrado de normas específicas às MPEs” (Viol e Rodrigues, 2000:27). Porém, que apesar das suas limitações, esse estatuto promoveu a consolidação das demandas dos microempresários, na busca por legislações mais eficazes no apoio aos microempresários e no reconhecimento oficial de seu papel para o desenvolvimento econômico. Trata-se, assim, do início de um movimento em busca de uma política efetiva de apoio e fomento ao setor (Tagliassuchi, 1985; Gonçalves e Koprowski, 1995).

Botelho e Mendonça (2002) mostram que, com a volta dos civis ao poder, ocorrida em 1985, o governo tomou diversas medidas em prol do desenvolvimento como decorrência da precária situação econômica do país no início dos anos 80. Para isso, iniciou-se a articulação de uma política industrial com mudanças institucionais, com foi a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia e algumas medidas como, por exemplo, aprovação do I Plano Nacional de Informática e Automação em 1986. Além disso, o governo enfatizou o apoio às pequenas empresas nos diversos documentos elaborados sobre política industrial, como forma de fortalecê-las e modernizá-las “de modo que tivessem papel de destaque em um "novo padrão de crescimento industrial” (Botelho e Mendonça, 2002: 18).

A década de 80 tomada como conjuntura crítica que inicia a trajetória das políticas para MPEs é relevante também pela produção de discussões sobre o papel das pequenas empresas no desenvolvimento econômico do país e sua relação com as grandes empresas. Tagliassuchi (1987) analisa o papel das pequenas empresas no modelo econômico em voga, mostrando que as micro, pequenas e médias empresas estavam inseridas de forma subordinada ao modo de produção econômica. Segundo ela: “...as PME voltando-se mais para a produção e circulação de mercadorias do pólo capitalista; a microempresa restringindo-se à circulação desses bens e funcionando, basicamente, como estratégia de sobrevivência para uma população "sobrante" para o capital” (Tagliassuchi, 1987:93). Nas suas conclusões a autora ressalta alguns pontos importantes para entendermos as possibilidades de ações em prol deste segmento e como as escolhas iniciais em relação às políticas concebidas foram constringendo mudanças posteriores.

Nesse sentido, Tagliassuchi (1987) observa que apesar da preocupação com as pequenas empresas, o governo, nos anos 80, favorecia efetivamente as grandes empresas. Para mudança deste processo e inclusão da pequena empresa num modelo de desenvolvimento, a autora citava como importante a maior participação da pequena empresa no processo decisório, que deveria se organizar de forma consistente. Outro ponto era a divergência entre pequenas e grandes empresas, agravada pela crise econômica, e que gerava insatisfação dos

pequenos frente à atuação das associações de classe patronais, vistas como dominadas pelas grandes empresas. Por fim, chama atenção para o problema de a análise microeconômica atribuir o sucesso ou fracasso do pequeno negócio à capacidade do pequeno empresário, avaliando que:

As conseqüências dessa postura levam, de um lado, a isentar o sistema da responsabilidade em equacionar o problema dos pequenos capitais, de outro, induzem à busca de soluções individuais, via uma política marcadamente clientelista. Além disso, legitimam medidas isoladas (veja-se o caso do Estatuto da Microempresa) que sequer tangenciam a problemática estrutural e, via de regra, acabam beneficiando os estratos mais organizados de empresas (Tagliassuchi, 1987:94).

Nesse sentido, uma das proposições da autora era da formulação de uma política mais preocupada com as pequenas empresas, sugerindo medidas como “uma seleção mais criteriosa do investimento estrangeiro, estabelecimento de regras de subcontratação que minimizem a transferência dos ganhos de produtividade para as grandes empresas, compras do governo direcionadas às PME” (Tagliassuchi, 1987:95). Esta última medida foi alcançada com a Lei Geral, em 2006, como veremos mais adiante.

No estatuto de 1984, as isenções fiscais tiveram destaque, embora uma série de críticas tenha sido feitas ao longo do seu processo de aprovação. A ênfase fiscal e a ausência de articulação com um projeto de global de desenvolvimento econômico marcam a trajetória subsequente destas políticas.

#### **4.2 - Consolidação das políticas de apoio a MPEs (1988-2002)**

Conforme vimos, o processo de industrialização no Brasil, que teve seu auge nas décadas de 60 e 70, não abriu espaço nem articulou o apoio às pequenas empresas, priorizando, como era de se esperar, o desenvolvimento de grandes empresas. Durante a década de 80 e o início dos anos 90, o Brasil atravessou um período de grave crise econômica que foi conhecido como “década perdida”. Foi o fim do ciclo de expansão que se iniciara nos anos 50, e o recrudescimento de problemas como o desemprego e a alta inflação. Para as pequenas empresas, as conquistas iniciais foram o estabelecimento de um marco legal no qual ficava clara a necessidade de uma política de tratamento diferenciado para este grupo, embora com problemas de efetivação, e a criação de uma instituição de apoio, o Cebrae, com limites orçamentários e crises em torno de seu papel e existência.

A segunda fase da trajetória das políticas para as MPEs foi constituída pelo tratamento diferenciado expresso na Constituição federal e as importantes mudanças ocorridas nos anos 90, com a reformulação do Sebrae e a instituição de um efetivo tratamento tributário diferenciado, o Simples Federal. Além dessas importantes políticas, foram aprovados dois estatutos, em 1994 e em 1999, e diversos projetos e linhas de financiamento, que completam o quadro. Verificamos, assim, que as ações mais efetivas em prol das MPEs tiveram início durante a década de 90 (Botelho, Mendonça, Naretto, 2004).

Entre os impactos listados por Botelho e Mendonça (2002) ocorridos na década de 90, para as pequenas empresas, dois merecem destaque: a maior visibilidade política das MPEs como fruto da “(re)criação” do Sebrae, da regulamentação do período anterior e das novas formas de financiamento; e o crescimento da participação das pequenas empresas na geração de empregos.

O prenúncio dessas mudanças foi o decreto do presidente José Sarney (1985-1990) instituindo o ano de 1988 como o “Ano Nacional da Micro, Pequena e Média Empresa Brasileira”. Neste contexto, foi instituído o primeiro grande marco legal para o setor: a inclusão do tratamento diferenciado para as MPEs na Constituição federal de 1988 como um dos princípios da ordem econômica e financeira, estabelecido no artigo 170, inciso IX, cuja redação era “IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”<sup>36</sup>.

Esse princípio foi complementado pelo artigo 179, fundamentando as medidas e ações de apoio às micro e pequenas empresas, em todos os níveis administrativos<sup>37</sup>. Ressaltamos que, se em 1984 o estatuto tratava apenas da microempresa, na Constituição federal foi incluída também a classificação de “empresa de pequeno porte”, que é um sinônimo de pequena empresa.

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 (Constituição federal, 1988).

---

<sup>36</sup> O inciso IX foi modificado pela EC nº6 de 1995 e passou a contar com a seguinte redação: “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Essa emenda foi aprovada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso dentro da conjuntura de reforma de Estado, especialmente em relação à redução de barreiras ao capital estrangeiro.

<sup>37</sup> O artigo da Constituição não revogava a Lei nº 7.256/84, ao contrário, ela foi recepcionada pela Constituição, conforme decisão do STF em relação ao Mandado de Injunção Coletivo nº 73-5/94

A partir de uma perspectiva do direito, Karkache (2009) discute se, doutrinariamente, esse preceito constitucional garantiria uma carga tributária proporcionalmente menor para as pequenas empresas, e nesse caso, as ações do governo seriam mais um dever e menos uma questão de vontade política ou conveniência econômica. Outro ponto destacado na sua dissertação – que ultrapassa os objetivos desta tese – era o fato de conviverem “(às vezes, conflituosamente) leis ordinárias federais, estaduais, distritais e municipais sobre tratamento favorecido”, o que iria contra o pretendido objetivo de simplificar as obrigações desse setor.

Para a elaboração da nova Constituição, foi instalada, em março de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte eleita em novembro de 1986. Seus trabalhos foram desenvolvidos em três etapas: nas comissões temáticas, na Comissão de Sistematização e no plenário. Os assuntos relacionados às micro e pequenas empresas foram discutidos majoritariamente na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e na Comissão da Ordem Econômica e, posteriormente, na Comissão de Sistematização.

O anteprojeto constitucional Afonso Arinos, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, apresentado em setembro de 1986, já previa o tratamento tributário diferenciado para as pequenas e microempresas. Esse anteprojeto, contudo, acabou não sendo encaminhado pelo presidente Sarney à Constituinte, entre outros motivos por causa da opção pelo sistema parlamentarista de governo (Barroso, 2010).

Na Constituinte, foi discutida uma variedade de propostas e emendas a respeito da micro e da pequena empresa. Como exemplo, citamos a proposta segundo a qual não haveria incidência de impostos da União, dos estados e do Distrito Federal sobre a microempresa, que ficaria sujeita apenas aos impostos municipais. Nos debates, o então deputado constituinte Guilherme Afif Domingos defendeu a aplicação da imunidade tributária das microempresas nas áreas federal e estadual, tendo como objetivo a diminuição da regulamentação. Sua iniciativa se devia ao fato de a isenção conquistada no estatuto de 1984 ter tido como consequência uma maior regulamentação, muitas vezes confusa, com regras diferentes entre os níveis governamentais. Nesse sentido, ele pleiteava introduzir na Constituição a competência do município sobre a legislação para microempresa.

As questões abrangiam desde qual instância governamental estabeleceria a definição e limites de enquadramento da microempresa, até as consequências da não tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que é de âmbito estadual, para as microempresas. Nesse caso, a isenção ou imunidade levaria à não tributação do produto vendido, ou seja, um produto vendido por uma empresa de médio porte incluiria o ICM no

seu preço final, enquanto uma microempresa com o mesmo produto teria o preço menor, uma vez que sobre ele não incidiria o imposto. Essa medida foi criticada por criar distorções no sistema econômico. Em busca de uma solução alternativa, alguns constituintes defenderam a isenção para as microempresas apenas de impostos diretos, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto de Renda, excetuando os impostos indiretos, como o ICM. Outro projeto que gerou discussões propunha que a pequena empresa, com até dez empregados, não se submetesse à aplicação dos princípios de garantia de emprego, ou seja, a proteção contra a despedida imotivada conquistada nesta Constituição.

Economicamente, o país enfrentava uma grande crise e os pequenos empresários se mobilizaram na defesa da redução da taxa de juros menores. Com o sucesso inicial do Plano Cruzado, muitos pequenos empresários contraíram financiamentos com juros baixos, mas a estabilidade não se manteve, e com o Plano Cruzado II, os empresários tiveram de enfrentar a inflação alta e a escalada de juros. De fato, houve um significativo aumento no número de falências desse tipo de empresa nesse período, o que contribuiu para que a Assembleia Nacional Constituinte aprovasse, nas suas Disposições Transitórias, que não haveria correção monetária dos empréstimos concedidos por bancos e por instituições financeiras aos micro e pequenos empresários, ou a seus estabelecimentos, no período de 28 de fevereiro de 1986 a 28 de fevereiro de 1987.

A decisão dos constituintes resultou de projetos apresentados e da mobilização dos pequenos empresários, como o realizado pela Conampe. A entidade promoveu uma convenção nacional com vários microempresários, em Brasília, na qual foi decidido que eles não pagariam suas dívidas bancárias nem os impostos devidos aos governos federal, estadual e municipal. Além disso, a Conampe reivindicava uma série de ações em prol do segmento. A iniciativa ilustra a pressão dos pequenos empresários para que o governo voltasse sua atenção ao setor e apresentasse soluções para a difícil situação em que se encontravam.

Mesmo com o significado deste marco constitucional, o apoio ao setor ainda não estava consolidado. Afinal, como já foi visto, logo após a promulgação da Constituição, em 1989, foi extinto o Conpeme, órgão governamental voltado para o desenvolvimento da pequena empresa. Como exemplo das atuações no âmbito estadual, foi criada a Lei Paraíso, no Rio de Janeiro, que foi o primeiro estado a instituir tratamento diferenciado, simplificado e favorecido. Essa lei extinguiu a taxa de renovação de alvará de funcionamento de pequenos negócios (Sebrae, 2007).

Como já mostramos, durante o governo de Fernando Collor, ocorreu a chamada “operação desmonte” e que resultou na saída do Cebrae da administração pública federal,

transformando-se em serviço social autônomo, iniciativa de importantes consequências para o setor.

Após a promulgação da Constituição, foram apresentados alguns projetos de lei com o objetivo de regulamentar o artigo 179, que, como vimos, estabelecia o tratamento diferenciado para as MPEs. No entanto, essa regulamentação ocorreria somente seis anos depois, no governo Itamar Franco, com a aprovação da Lei nº 8.864, datada de 28 de março de 1994. O segundo estatuto trouxe como inovação a explicitação do conceito de empresa de pequeno porte, além de abordar temas como crédito, desburocratização e acesso aos recursos do FAT. Esses recursos foram utilizados pelo governo para criar o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), em 1996.

A Lei nº 8.864/1994 teve origem no Projeto de Lei nº 3.081, proposto pelo deputado Marcos Formiga, em 30 de junho de 1989. Durante sua tramitação, foram apensados outros projetos que haviam sido apresentados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Após as votações dos substitutivos colocados em discussão nas diferentes comissões pelas quais tramitou, o substitutivo final, apresentado pelo senador Élcio Álvares, foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos, do Senado. A discussão sobre este marco regulatório contou com a colaboração do Sebrae e do Monampe, que organizaram discussões em Brasília sobre o tema. A norma sofreu veto parcial do Executivo, que apontou lacunas no projeto no que se referia ao tratamento tributário diferenciado e manteve as limitações de definição de microempresas da lei anterior de 1984.

Dessa forma, o estatuto ampliava a faixa de enquadramento de microempresa até 250.000 Unidades Fiscais de Referência (UFIR) e criava a de pequenas empresas até 700.000 UFIR. No entanto, a isenção fiscal que beneficiava as microempresas permaneceu restrita a estas empresas, ou seja, as pequenas empresas não podiam desfrutar deste tipo de benefício. Também ressaltamos que para efeito de benefícios fiscais permanecia em vigor a legislação anterior que limitava o faturamento das microempresas em 96.000 UFIR. Essa resolução, entre outras, foi a principal crítica das instituições de representação das MPEs, que desaprovaram a regulamentação desse novo estatuto (Botelho e Souza, 2001). Cabe destacar que o estatuto de 1994 teve pouco impacto no setor e não revogou o estatuto de 1984.

No decorrer do ano seguinte, o Sebrae promoveu reuniões e seminários, em praticamente todos os Estados brasileiros, com a participação de microempresários e entidades representativas do setor. Estes encontros foram denominados “Projeto Jornada” e tinham como objetivo a elaboração de um projeto de lei voltado para as MPEs. As atividades culminaram com a realização do V Congresso Brasileiro da Pequena Empresa, realizado



dentro do Congresso Nacional (Mancuso, 2000; Lopes, 2001). Sobre o Projeto Jornada, Mauro Durante, então presidente do Sebrae, declarou:

O projeto era no sentido de se encontrar soluções, na própria comunidade, daquilo que seria melhor na legislação para a micro e a pequena empresa. Coligimos as propostas, através de seminários realizados em todo o País, jornadas históricas. Alguns eventos de caráter regional levavam milhares de pessoas (Mauro Durante, apud Mancuso 2000: 117).

Paralelamente a esse trabalho junto aos microempresários, suas associações e à opinião pública em geral, o Sebrae procurou lideranças partidárias e parlamentares em geral, assim como o Executivo, em busca de apoio para a regulamentação que defendia. Lopes (2001) analisou os discursos parlamentares entre 1995 e 1996 e constatou como temas frequentes a necessidade de um novo estatuto, a defesa de adoção de políticas de incentivo ao setor, além de referências constantes e positivas sobre o papel do Sebrae e, nominalmente, a Guilherme Afif Domingos, presidente da entidade de 1990 a 1994. O autor não constatou, no entanto, menções ao Monampe nem a outras entidades.

Outras referências tratavam da atuação da Frente Parlamentar de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Frepampe), que estava em formação e foi constituída, efetivamente, em 1996, tendo como coordenador o deputado Augusto Nardes. Lopes (2001) mostrou, ainda, que a própria Frepampe teve origem nas reuniões realizadas entre o Sebrae e os parlamentares em 1995. Oliveira, em estudo sobre *lobby* no Brasil, caracterizou o surgimento da Frepampe “como o reflexo da articulação do setor na sociedade civil”. Além disso, identificou como sua principal reivindicação a definição da ordenação regulatória, referindo-se aqui, especialmente, “a impostos e incentivos ao setor” (Oliveira, 2004: 51).

Além da Frente, também foi criada uma Subcomissão Especial de Política Industrial, Comércio e Assuntos Relacionados às Micro, Pequenas e Médias Empresas, inserida na Comissão da Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados. Dessa forma, ampliava-se o espaço institucional para o setor das MPEs, contando com uma atuação ativa do Sebrae. Para Lopes (2001), a movimentação da entidade revelava um aspecto novo de suas atividades:

O que é importante ressaltar é que o Sebrae articula-se de modo a encampar – quando não direcionar – as demandas dos micro e pequenos empresários. Mais do que um órgão técnico, de apoio ou “catalisador”, o Sebrae acaba

assumindo o papel de representante desse segmento, conquistando uma posição favorável por parte da opinião pública (Lopes, 2001: 111).

Paralelamente a essas discussões, travava-se a luta das entidades empresariais, incluindo o Monampe, para fazerem parte do Conselho Deliberativo do Sebrae, o que acabou não acontecendo. Segundo o Sebrae, as entidades não preenchiam todos os requisitos necessários para integrarem o Conselho. Essa decisão, porém, não impediu que o Sebrae e as entidades de representação das MPEs atuassem em conjunto pela adoção de políticas para o setor.

Em 1996, o senador José Sarney apresentou dois projetos de lei de interesse para o setor: o de nº 31/96, que tratava de um regime especial de tributação para MPEs; e o de nº 32/96, que propunha a regulamentação dos artigos 170 e 179 da Constituição de 1988. A Frepampe realizou debates e audiências públicas com seus parlamentares e membros do Executivo, além de promover, junto com outros órgãos, o 1º Seminário das Micro e Pequenas Empresas, ocorrido na própria Câmara, com o objetivo de discutir os dois projetos de interesse do setor. A atuação do Sebrae foi analisada por Lopes:

A realização do seminário explicitou o papel do Sebrae como principal interlocutor do Governo, seja fornecendo dados estatísticos e realizando pesquisas, seja encaminhando demandas e participando na elaboração de políticas e projetos para o segmento (Lopes, 2001: 112).

Segundo Lopes (2001), durante o seminário, o senador Bello Parga, relator dos dois projetos, declarou que a autoria das peças era do Sebrae, o que não foi confirmado pela entidade. De qualquer forma, o então presidente do Sebrae, Guilherme Afif Domingos, se destacou nos trabalhos de formulação e negociação dos projetos. Em suas palavras:

Dediquei toda a minha gestão a esse objetivo: temos que arrancar o estatuto da Micro e Pequena Empresa, o que na verdade significava a regulamentação do artigo 179. Fizemos um grande trabalho. Campanha de mobilização pública e uma campanha no Congresso. Até porque nós tínhamos uma bandeira: a geração de empregos (Guilherme Afif Domingos, apud Mancuso, 2001: 111).

Os dois projetos foram aprovados no Senado, mas aquele que tratava da questão tributária e ampliava as isenções fiscais da microempresa não recebeu apoio do governo, principalmente porque a Receita Federal estimava uma perda, em termos de renúncia fiscal, no valor de R\$ 4 bilhões. Para o relator do projeto, senador Bello Parga, o montante era bem menor, em torno de R\$ 1,5 bilhão, que seria recuperado com a formalização das empresas informais. Essa situação travou a tramitação na Câmara dos Deputados (Lopes, 2001: 113).

O senador José Sarney, autor dos projetos, também questionou o cálculo da renúncia apresentado na imprensa e apresentou outros dados, com base em estudos realizados pelo Sebrae/Macrotempo, a partir de informações da Secretaria da Receita Federal. De acordo com esse estudo, a perda de receita, caso o projeto fosse aprovado integralmente, seria de cerca de R\$1,6 bilhão. O estudo também mostrava que a participação das MPEs no total de recursos de tributos arrecadados por aquela secretaria era em torno de 4% do total (Sarney, 1996).

Como o governo não apoiava o projeto de lei em tramitação sobre o assunto, Afif Domingos negociou com o Executivo uma saída alternativa. A estratégia foi a apresentação da Medida Provisória (MP) nº 1.526/96, do presidente Fernando Henrique Cardoso, que acabou se constituindo no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Simples Federal. Esse novo sistema de arrecadação foi um grande marco para o setor ao estabelecer, através da Lei nº 9.317 de 5/12/1996, uma forma de tratamento diferenciado e simplificado no campo tributário (Lopes, 2001).

A aprovação da Medida Provisória nº 1.526 resultou no arquivamento do Projeto de Lei do Senado nº 31/96, que previa tratamento tributário diferenciado para as MPEs, e que tramitava como complemento ao Projeto de Lei nº 32/96. Este, por sua vez, continuou sua tramitação por mais três anos até ser aprovado, resultando no terceiro estatuto do setor, como veremos mais adiante. Este foi um ponto importante e indicava a falta de apoio ao projeto, uma vez que o governo não concordava com limites e alíquotas do projeto do Senado (Lopes, 2001).

Mancuso (2002) apresentou o depoimento de Afif Domingos, que contou ter recebido, após audiência com o presidente Fernando Henrique, um telefonema do então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, em que discutiram a tramitação destes dois projetos e a opção pela medida provisória:

Então, o Secretário me falou: - Eu tenho uma ideia. E discorreu sobre a ideia dele, que era botar o ovo em pé: o SIMPLES. Respondi: - Está perfeitíssimo,

mas primeiro tenho de comunicar ao presidente Sarney que temos essa alternativa.

Conversei com Sarney e ele me disse o seguinte: - Se for bom para a pequena empresa, e você está me dizendo que é, diga ao Presidente para ele fazer através de Medida Provisória. Se é para beneficiar, vamos fazer rápido.

Eu presidi essa operação. O estatuto ficou sendo discutido na Câmara, enquanto negociava, em segredo, uma alternativa para a iniciativa parlamentar.

E foi assim que saiu (Guilherme Afif Domingos, apud Mancuso 2002: 112).

Ao descrever os atores e as ações em torno da aprovação do Simples Federal, Lopes (2001) ressaltou o interesse do governo em aprovar esse sistema de pagamentos de acordo com seus critérios, tendo sido realizados estudos e pareceres no Ministério do Desenvolvimento e no Ministério da Ciência e Tecnologia. A autora também destacou que a participação do Sebrae na negociação não foi reconhecida oficialmente, restando a pergunta se foi uma ação individualizada de seu presidente, Afif Domingos. O representante do Monampe, Ercílio Montani, afirmou em entrevista não saber das negociações em torno da MP do Simples, que corriam em paralelo à tramitação no Congresso. Para Lopes, a ação do Sebrae tinha ido além da sua função técnica, assumindo um papel político de representação do setor. Se por um lado, a entidade apresentou força suficiente para levar demandas ao Executivo e mobilizar a opinião pública, por outro, poderia significar um enfraquecimento da representação associativa do setor. A própria aproximação do Sebrae do governo também indicaria sua subordinação aos interesses do governo, mesmo contrariando as demandas dos microempresários (Lopes, 2001: 119 e 121).

Havia um movimento anterior de mobilização dos micro e pequenos empresários, mas foi a ação do Sebrae que permitiu que as reivindicações ganhassem fôlego. Isto porque o Sebrae possui uma estrutura sólida, com recursos materiais e pessoais que lhe possibilitam acesso aos canais competentes (Lopes, 2001: 119).

Como vimos no capítulo anterior, o projeto de lei de conversão da MP do Simples sofreu veto do Executivo quanto à inclusão da participação de representantes de microempresas no Conselho Deliberativo do Sebrae (Lopes, 2001).

Em termos de políticas para o setor, o Simples Federal significou uma grande novidade no campo da simplificação tributária, já que, com a sua inscrição, foi possível

unificar impostos e contribuições federais, e os estados e municípios foram autorizados a firmar convênio e permitir, assim, a agregação de seus impostos ao Simples Federal. Além da unificação, o sistema definiu alíquotas menores para o segmento econômico. Esse novo sistema de pagamentos ampliou o alcance dos incentivos prestados até então, além de incluir as pequenas empresas e ampliar seu escopo tributário. Os impostos e contribuições que faziam parte do Simples Federal eram:

- Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ;
- Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL;
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;
- Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS;
- Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica.

No caso de outros tributos federais, as MPEs seguiam as regras gerais de arrecadação. Faziam parte deste rol o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o INSS do trabalhador, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e impostos sobre importação e exportação.

Caso os estados e municípios optassem por um convênio com o governo federal, poderiam ser incluídos o ICMS e ISS, respectivamente. No entanto, a adesão dos governos subnacionais foi baixa e, segundo Viol e Rodrigues (2000), em 1999, apenas 124 municípios estavam conveniados e nenhum estado. Maranhão, Rondônia e Distrito Federal chegaram a realizar os convênios, que acabaram sendo extintos.

Embora os convênios com o governo federal não tivessem sido instalados em número significativo, cumpre ressaltar que quase todos os estados estabeleceram políticas tributárias diferenciadas para o setor, em alguns casos de forma similar ao Simples Federal, concretizando o apoio às MPEs. Viol e Rodrigues (2000) mostraram que cada governo definiu limites próprios de conceituação de MPEs e aplicou regras particulares, de acordo com a realidade local, para a arrecadação de seus tributos.

Assim, no estado de São Paulo foi instituído o Simples Paulista, através da Lei estadual nº 10.086/98, segundo a qual as microempresas seriam aquelas com receita bruta anual até R\$ 83.700,00 e teriam direito à isenção do ICMS. A partir deste valor até R\$ 720.000,00 eram consideradas pequenas empresas e teriam uma alíquota reduzida para

pagamento de ICMS. Estes valores de enquadramento foram atualizados em legislação posterior. No Distrito Federal, a Lei nº 2.510/99 estabeleceu um tratamento tributário favorecido para MPEs e incluiu também feirantes e ambulantes (Viol e Rodrigues, 2000).

Para os autores:

Esses são exemplos que mostram a convivência simultânea de diversos sistemas de tratamento favorecido no País, que são similares ao SIMPLES, mas buscam adaptar-se à política de desenvolvimento local. De novo, vale salientar que, apesar de não ser a situação mais benéfica do ponto de vista do contribuinte, é o modo de conciliar a concessão de benefícios com a manutenção da autonomia tributária dos governos subnacionais (Viol e Rodrigues, 2000: 50).

Diferentemente dos estatutos anteriores, a Lei do Simples Federal definia uma série de situações segundo as quais MPEs não poderiam se inscrever nesse sistema. Esses impedimentos à entrada no regime de tributação especial constituem vedações de diferentes tipos. Dessa forma, havia as vedações relativas à forma de constituição das MPEs, que determinavam que as empresas constituídas sob a forma de sociedade por ações não poderiam fazer parte deste regime de tributação. Outro tipo eram as vedações relativas à atividade econômica, que abrangiam, por exemplo, empresas que prestassem serviços profissionais, como de corretor, representante comercial, despachante, ator, empresário, diretor ou produtor de espetáculos, cantor, músico, dançarino, médico, dentista, enfermeiro, veterinário, engenheiro, arquiteto, físico, químico, economista, contador, auditor, consultor, estatístico, administrador, programador, analista de sistema, advogado, psicólogo, professor, jornalista, publicitário, fisicultor, ou assemelhados, e de qualquer outra profissão cujo exercício dependesse de habilitação profissional legalmente exigida.

Havia ainda vedações que tratavam da composição do quadro social da empresa ou da pessoa dos sócios ou administradores, que levavam em conta o capital constitutivo da empresa ou se a empresa possuía sócio domiciliado no exterior. E, por último, há que se mencionar as vedações com base na existência de débitos da empresa, que não permitiam a entrada no Simples Federal de empresas, por exemplo, que tivessem dívidas com o INSS. No total, a lei apresentava 18 incisos determinando hipóteses de vedação ao Simples Federal (Silva, 2007).

Após a aprovação do Simples Federal, foram várias as tentativas para enquadramento de determinadas atividades e aumento nos limites de definição de MPEs, algumas delas com

sucesso. A partir de 1999, através da Lei nº 9.732/1998, o Simples federal teve o limite de pequenas empresas ampliado para R\$1.200.000,00 e foram estabelecidas alíquotas maiores para faixas do comércio, indústria e serviços. Porém, o limite da microempresa não foi alterado.

Em estudo a respeito do impacto do Simples sobre a formalização previdenciária, realizado por uma equipe de técnicos do IPEA para o Ministério da Previdência Social, seus autores mostraram que, nos seus primeiros nove anos de instituição, os resultados foram positivos em diversos pontos e, especificamente, quanto à expectativa de ganhos previdenciários maiores do que as perdas de arrecadação. De forma sintética eles concluíram que:

O sistema tem funcionado como uma espécie de berçário de microempreendimentos, viabilizando-os ou abrindo espaço para sua legalização e moderado crescimento. Os limites de faturamento que vigoraram até final de 2005, até quando alcançam os registros disponíveis – aparentemente inviabilizam ou expulsam empreendimentos maiores, para a tributação convencional. Do ponto de vista macrossocial, o efeito inclusão e criação ou ratificação dos novos empregos é muito expressivo e ao que tudo indica atinge o objetivo perseguido pela Lei (Delgado et al, 2007: 43).

O tratamento tributário diferenciado, aplicado através do Simples Federal, foi considerado uma grande conquista para as MPEs, pois unificou, simplificou e favoreceu o recolhimento de tributos visando à inclusão dos empreendimentos informais na economia brasileira (Delgado et al, 2007). Além deste, outros estudos foram realizados corroborando, em geral, a importância do Simples Federal no aumento de postos de trabalho (Araújo, 2008; Araújo e Almeida, 2005).

Em 1999, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado um novo estatuto da MPEs, a Lei nº 9.841 de 5 de outubro de 1999, com um capítulo especial para o desenvolvimento empresarial. A aprovação deste terceiro estatuto revogava, explicitamente, os estatutos de 1984 e 1994. Além disso, como não tratava do regime fiscal das MPEs, operava simultaneamente à Lei do Simples, ou seja, quando se referia ao Simples, valia o enquadramento estabelecido naquela lei; para outros casos, valia o do novo estatuto.

Assim, as MPEs que desejassem se inscrever no Simples Federal, além das exigências específicas da lei, deveriam estar enquadradas dentro dos seguintes limites: para microempresa a receita bruta anual seria até R\$120.000,00; enquanto as pequenas empresas

teriam como limite de receita anual, R\$720.000,00. No caso do estatuto de 1999, os limites eram R\$ 244.000,00 para microempresa, e R\$1.200.000,00 para pequenas empresas.

Com base em documento do Sebrae, Lopes (2001) informa que o Projeto de Lei nº 32/96, que resultou no estatuto de 1999, foi fruto de trabalho de pesquisa do Sebrae Nacional, ao lado dos Sebraes estaduais, na consulta aos empresários do país e do qual resultou o documento chamado “Projeto Jornada”. Com este documento, o senador José Sarney (PMDB-AP) elaborou o PL 32/96 e apresentou-o em 7 de março de 1996 no Senado. O projeto recebeu emendas, e sua tramitação contou com audiências públicas e eventos coordenados como seminários e *workshop* promovidos com apoio diversos, como da Frepampe. Com a adesão de partidos e lideranças, o projeto tramitou em regime de urgência urgentíssima e foi aprovado por unanimidade em todas as comissões, mas sua transformação em lei levou três anos. O novo estatuto continha 43 artigos e enfatizava o tratamento jurídico diferenciado, as relações trabalhistas e previdenciárias, o apoio ao crédito, o desenvolvimento empresarial e a formação de Sociedade de Garantia Solidária. Uma das modificações realizadas nesse espaço de tempo foi a retirada da previsão de participação das MPEs em licitações públicas, convergindo para a posição do governo neste ponto.

Entre as disposições deste estatuto, havia a permissão para criação do Fórum Permanente da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor. O Fórum foi instalado em 2000, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, visando assegurar a implementação efetiva das medidas de apoio contidas no estatuto.

O estatuto de 1999 também autorizou a constituição da Sociedade de Garantia Solidária, que teve como referência o modelo espanhol. Seu objetivo era fornecer garantia de crédito para as MPEs frente aos bancos ou instituições financeiras, porém não prosperou como experiência brasileira. A constituição de Sociedade de Garantia Solidária visava à concessão de garantia a seus sócios participantes mediante a celebração de contratos, sendo que os sócios participantes seriam, exclusivamente, MPEs com, no mínimo, dez participantes e participação máxima individual de 10% do capital social; e os sócios investidores seriam pessoas físicas ou jurídicas, que efetuariam aporte de capital na sociedade, com o objetivo exclusivo de auferir rendimentos, não podendo sua participação, em conjunto, exceder a 49% do capital social.

Em geral, as medidas deste estatuto não se efetivaram, o que tornou o estatuto de 1999 pouco significativo para as MPEs. Por exemplo, no caso das Sociedades de Garantia Solidária



o dispositivo legal tinha algumas inadequações, como o fato da Sociedade ter de se organizar como Sociedade Anônima, o que a impediria de receber recursos públicos.

Analisando o papel do Sebrae, Lopes (2001) mostra como a entidade se afastou da tramitação do projeto de lei do estatuto, ao mesmo tempo em que ele ficou parado no Congresso, articulando-se diretamente com o governo no momento de redefinição do projeto original. Sobre a tramitação do estatuto de 1999, ela afirma:

Processo este que ocorreu sem grandes conflitos, dado que as regras mínimas para as negociações já estavam acertadas. Não apenas o movimento dos micro e pequenos empresários já estava relativamente “controlado”, quando comparado a 1996, como não havia mais dúvidas sobre o controle gestor do Sebrae (Lopes, 2001: 132).

Em sua dissertação, Lopes procura recolher evidências da atuação do Sebrae mais próxima de uma atuação de padrão corporativo e particularista do que como grupo de pressão do setor e, para isso, utilizou as tramitações do Simples Federal e do estatuto de 1999, fornecendo também informações importantes sobre as normas anteriores. Nesse sentido, o Sebrae não só articulou diretamente com membros do Legislativo e do Executivo visando aprovar o novo estatuto, como também promoveu discussões e debates nos estados e realizou pesquisas e estudos sobre os temas em questão.

### **4.3 – Avanços no marco regulatório (2003- 2010)**

Nesta seção, apresentamos os avanços que ocorreram na política de apoio a MPEs, durante os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, e cujo principal destaque foi a aprovação da Lei Geral da MPE, em 2006. Na última parte desta seção, realizaremos um balanço da trajetória destas políticas.

Ao assumir a presidência da República, em 2003, Lula enviou uma proposta de reforma tributária ao Congresso, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Entre seus artigos, a emenda estabelecia a possibilidade de um regime único de arrecadação de impostos e contribuições da União, estados, Distrito Federal e municípios para as MPEs, ou seja, com uma única guia seriam recolhidos impostos e contribuições dos diferentes entes federados. A regulamentação deste regime deu origem ao Simples Nacional, que fazia parte da Lei Complementar nº 123, aprovada em 14 de dezembro de 2006, conhecida como Lei Geral da MPE e que se tornou o quarto estatuto da MPE. Além

do regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições, a Lei Geral da MPE também estabeleceu o tratamento diferenciado em outras áreas. Os benefícios presentes neste estatuto abrangem os temas abaixo, conforme foi estruturada a lei:

- Disposições preliminares (arts. 1º e 2º)
- Definição de micro e pequena empresa (art. 3º);
- Inscrição e baixas simplificadas (arts. 4º ao 11);
- Regime unificado de arrecadação tributária – Simples Nacional (arts. 12 ao 41);
- Acesso aos mercados (arts. 42 ao 49);
- Simplificação nas relações de trabalho (arts. 50 ao 54);
- Fiscalização orientadora (art. 55);
- Associativismo (art. 56);
- Estímulo ao crédito e à capitalização (arts. 57 ao 63);
- Estímulo à inovação (arts. 64 ao 67);
- Regras civis e empresariais (arts. 68 ao 73);
- Acesso à justiça (arts. 74 ao 75);
- Apoio e representação (art. 76)
- Disposições finais e transitórias (arts. 77 ao 89).

A Lei Geral da MPE substituiu a Lei nº 9.317/96 (Simples Federal) e a Lei nº 9.841/99, reunindo, num único instrumento jurídico, os benefícios tributários (Simples Nacional) e os outros tipos de benefícios (creditício, societário, administrativo...) que deveriam ser dispensados às MPEs no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, especialmente no que se refere:

- à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições federais, estaduais e municipais, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;
- ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;
- ao acesso ao crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelo poderes públicos, tecnologia, associativismo e regras de inclusão (LC nº 123/2006, artigo 1º).

Os benefícios não tributários contidos na lei entraram em vigor assim que a lei foi publicada, em 15 de dezembro de 2006. Já os benefícios tributários, estabelecidos pelo Simples Nacional, entraram em vigor em julho do ano seguinte, devido a questões técnicas de implementação do sistema.

Dois pontos merecem destaque para o entendimento da lei. Em primeiro lugar, as empresas poderiam optar ou não por usufruir destes benefícios, ou seja, eles seriam facultativos. Em segundo, o enquadramento para poderem se beneficiar do Simples Nacional seria mais restrito do que o enquadramento para fruir dos benefícios não tributários. Sendo assim, algumas empresas poderiam receber tratamento diferenciado em relação à participação em compras públicas ou em questões trabalhistas, mas não poderiam fazer parte do Simples Nacional. Esse era o caso, por exemplo, das MPEs que exerceriam atividades impedidas de participar deste regime, como as de fabricação de cigarros ou de atividades de fisioterapia.

De acordo com a Lei Geral eram consideradas microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário individual, que obtivessem, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00, no caso das microempresas, e receita bruta superior a R\$ 240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00, no caso da pequena empresa<sup>38</sup>.

O Simples Nacional ampliou o modelo anterior, que era o Simples Federal, ao incluir novas atividades empresariais, especialmente no setor de serviços. O novo regime também estabeleceu mais faixas de alíquotas, tornando a mudança entre elas mais suave. Os estados e o Distrito Federal poderiam estabelecer, para efeito de recolhimento do ICMS através do Simples Nacional, limites de enquadramento diferentes do adotado nacionalmente, de acordo com sua participação no PIB. O objetivo era não prejudicar os estados menores, nos quais os limites poderiam ser considerados muito elevados para a realidade local. A partilha do Simples Nacional era aplicada de acordo com cinco anexos elaborados em função das atividades econômicas, sendo que algumas atividades de serviços, definidas no Anexo V da lei, possuíam as alíquotas mais altas. Neste caso, o empresário deveria avaliar se seria proveitoso para sua empresa, ou não, optar pelo Simples.

Durante o segundo mandato do governo Lula, essa norma sofreu uma série de ajustes importantes, especialmente em relação ao Simples Nacional, conforme mostra o quadro abaixo:

---

<sup>38</sup> Os detalhes desta lei serão apresentados no próximo capítulo.

Norma	Principais Mudanças
LC nº 127/2007	Migração de atividades do setor de serviço do Anexo V, do Simples Nacional, para o Anexo III, onde as alíquotas de tributação são mais baixas
LC nº 128/2008	Estabelece regras quanto ao microempreendedor individual e promove várias mudanças em relação ao Simples Nacional
LC nº 133/2009	Modifica o enquadramento das atividades de produções cinematográficas, audiovisuais, artísticas e culturais no Simples Nacional

Quadro 8 - Normas que alteraram a Lei Geral da MPE

Essas modificações revelam a complexidade do tema e a gama de interesses envolvidos, com setores pressionando pela sua entrada no regime único de arrecadação e mudanças para alíquotas de tributação menores. A medida de maior impacto foi a definição do microempreendedor individual (MEI), voltada para a legalização do trabalhador por conta própria, que se enquadraria no Simples Nacional, ficando isento dos tributos federais: IRPJ, PIS, Cofins, IPI e CSLL. Ele pagaria um valor fixo mensal destinado à previdência e ao ICMS ou ISS, garantindo o acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros.

É uma característica deste tipo de política a presença de demandas recorrentes, por exemplo, a favor do aumento dos limites de enquadramento e da inclusão de outros setores da atividade econômica. Com a diferenciação de alíquotas também surgem demandas voltadas para inclusão ou transferência para tabelas de tributação mais favoráveis. Apesar da conjugação de apoios que estas políticas arregimentam em diferentes partidos, na sociedade e em várias organizações empresariais estas demandas, assim como várias em uma democracia, não são totalmente atendidas. No caso destas políticas, ocorreram, em geral, negociações e consultas aos órgãos fazendários, bem como discussões com parlamentares.

Apresentamos, neste capítulo, a legislação federal de apoio a MPE e que versa sobre o tratamento diferenciado nos campos administrativo, tributário, trabalhista, previdenciário e creditício, entre outros, que foram consolidando seu marco regulatório. Apresentaremos, agora, o balanço desta trajetória, cujos dados básicos de cada lei estão listados no quadro a seguir:

NORMA	OBJETO	NORMA ORIGINÁRIA	Autor	Data de apresentação da norma originária	Data de Aprovação
Lei nº 7.256/84	1º estatuto da Microempresa	PL 16/1984	Executivo	17/09/1984	27/11/1984
Lei Comp. nº 48/84	Tratamento tributário diferenciado nos Estados e municípios	PLC nº 154	Executivo	09/05/1984	10/12/1984
CF 1988. Art. 170, inciso IX e art.179	Estabelece Tratamento diferenciado como preceito constitucional		Assembleia Nacional Constituinte		
Lei nº 8.864/94	2º estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte	PL CD 3081	Deputado Marcos Formiga	30/06/1989	28/03/1994
Lei nº 9.317/96	Tratamento tributário simplificado (Simples Federal)	MP 1526/96	Executivo	05/11/1996	05/12/1996
Lei nº 9.841/99	3º estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte	PL 32 /96	Senador José Sarney	07/03/1996	05/10/1999
EC nº 42/2003	Previsão de regime tributário simplificado para MPEs	PEC 41/2003	Executivo	30/04/2003	19/12/2003
Lei Comp. nº 123/2006	4º estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e Simples Nacional	PLC 123/2004	Deputado Jutahy Junior	19/01/2004	14/12/2006

Quadro 9 – Informações Básicas do Marco Regulatório de Apoio a MPEs

Fontes: Câmara dos Deputados e Senado Federal

As duas primeiras normas foram aprovadas ainda na transição para o regime democrático e tiveram uma tramitação rápida. O Executivo foi o autor do primeiro estatuto e das normas relativas à tributação que são de sua competência. O segundo estatuto demorou mais tempo tramitando até ser aprovado, provocando um baixo impacto efetivo. Como este estatuto não revogou o anterior, as pequenas empresas incluídas nessa norma não puderam se beneficiar dos incentivos fiscais existentes para as microempresas. O Simples Federal e o estatuto de 1999 modificaram a situação existente, revogando as normas anteriores e criando uma situação nova para as MPEs. O Simples Federal teve um impacto significativo na realidade dos MPEs. Em 2006, o tratamento diferenciado no campo tributário e nos campos administrativo, creditício, trabalhista e previdenciário foi aprovado através da Lei Geral, que, em uma norma única, estabeleceu benefícios tributários e não tributários para União, estados, Distrito Federal e municípios.

A tabela abaixo informa os diferentes critérios de classificação das empresas para os quatro estatutos, quando de sua aprovação.

Tabela 13 - Classificação de MPEs, segundo os estatutos (Receita Bruta Anual)

Lei	Microempresa	Empresa de Pequeno Porte
Lei nº 7.256/1984	até 10.000 ORTN*	NA
Lei nº 8.864/1994	até 250.000 UFIR**	de 250.000 até 700.000 UFIR
Lei nº 9.841/1999	até R\$244.000	de R\$ 244.000 a R\$1.200.000
Lei Comp. nº 123/2006	até R\$240.000	de R\$240.000 a 2.400.000

Fonte: Senado Federal.

Obs.: NA - Não se aplica

\* ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. No caso da legislação, tomando como referência o valor desses títulos no mês de janeiro do ano-base

\*\* UFIR - Unidades Fiscais de Referência. Para o limite considera-se o somatório das receitas brutas mensais (de janeiro a dezembro) divididas pelos valores das UFIRs vigentes nos respectivos meses.

Como foi dito, o Simples Federal pela importância e repercussão entre os micro e pequenos empresários sofreu alterações em suas disposições. Assim, legislações aprovadas posteriormente permitiram que algumas atividades antes impedidas de optarem pelo Simples Federal pudessem se integrar neste sistema. Foi o caso de empresas que se dedicavam exclusivamente a atividades de creches, pré-escolas e agências lotéricas. Em 2004, um novo grupo de empresas do setor de serviços conseguiu se tornar apto a utilizar o Simples Federal, entre eles estavam as atividades de serviços de manutenção e reparação de motocicletas, motonetas e bicicletas e de serviços de manutenção e reparação de aparelhos eletrodomésticos. Dessa forma, alguns setores de serviços acabaram sendo incluídos no Simples Federal ao longo dos anos

As alterações mais importantes, no entanto, estavam relacionadas com os limites de enquadramento. Essa observação se faz necessária, uma vez que os valores do Simples Federal foram objeto de sucessivas propostas legislativas, sendo alterados ao longo do tempo. Como veremos no capítulo seguinte, a pressão por estas mudanças foi tão forte que conseguiram, no decorrer da tramitação do projeto de lei do estatuto de 2006, aprovar previamente o limite de enquadramento que estava em discussão.

Tabela 14 - Alterações nos Limites de Enquadramento do Simples Federal (Receita Bruta Anual)

Lei	Microempresa	Empresa de Pequeno Porte
Lei nº 9.317/1996	até R\$120.000	de R\$120.000 a R\$720.000
Lei nº 9.732/1998	não modifica	de R\$120.000 a R\$1.200.000
Lei nº 11.196/2005	até R\$240.000	de R\$240.000 a 2.400.000

Fonte: Senado Federal

O limite aprovado pela lei de 2005 foi mantido no estatuto de 2006. Cumpre ressaltar que essas alterações destinavam-se especificamente para o Simples Federal e não se aplicavam aos benefícios estipulados no estatuto de 1999.

Como vimos, os estatutos de 1984 e 1994 eram muito incipientes e possuíam um significado mais simbólico do que realmente efetivo. A regulamentação de ambos foi problemática, destacando como ponto principal as isenções fiscais, que ficaram restritas apenas às microempresas e que, para alguns analistas, não modificou de forma efetiva os benefícios já conquistados pelo setor. Isso não se alterou mesmo com o estatuto de 1994 que incluiu as pequenas empresas, conforme determinava a Constituição de 1988, mas sem estender os benefícios fiscais.

O estatuto de 1999 também sofreu problemas de regulamentação, como foi o caso da Sociedade de Garantia Solidária, que não despertou o interesse dos micro e pequenos empresários. Em relação à Lei Geral, vários pontos do estatuto de 2006 foram regulamentados, como o relativo a compras governamentais e ao Simples Nacional, embora outros estejam ainda muito distantes disso, como é o caso da parte que trata de incentivos à inovação.

A trajetória das políticas para MPEs é marcada por um início modesto com a aprovação do estatuto de 1984, centrada em isenções fiscais que são políticas com custos difusos e benefícios centrados nos segmentos das MPEs. A partir desta medida, o tratamento diferenciado para MPEs foi reconhecido oficialmente e as MPEs, governo e sociedade começaram a discutir sua importância. Por sua vez, a aprovação do Simples Federal reforça a trajetória com uma política de difícil reversão e que é ampliada com o Simples Nacional. Baseadas em significativa renúncia fiscal, estas políticas ainda necessitam desenvolver uma forma de avaliar sua eficiência e acompanhar seu desempenho.

Podemos destacar como elemento relevante desta trajetória o papel do Sebrae, o papel do Executivo (o estatuto de 1984 foi defendido pelo ministro Hélio Beltrão e o Simples

Federal aprovado via medida provisória do presidente Fernando Henrique Cardoso), além dos embates com os técnicos da Fazenda em torno da estrutura dos benefícios concedidos.

No próximo capítulo, veremos como as discussões sobre a reforma tributária acabaram gerando uma alteração constitucional, através da EC nº42/2003, que abriu a possibilidade para um regime unificado de tributação para as MPEs. Além disso, o capítulo irá focalizar a busca pela regulamentação desta EC, que tratava especificamente da questão tributária, mas teve seu alcance ampliado para outros campos, transformando-se, por assim dizer, num estatuto completo.



## 5 – A LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA

Nosso objetivo, neste capítulo, é identificar, através da formação de agenda e do processo decisório, os fatores que conduziram à aprovação de uma norma que trouxe avanços significativos para este setor, analisando a dinâmica da tramitação e os interesses mobilizados. Para isso, o capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, apresentamos a entrada do tema das MPEs e da Lei Geral na agenda governamental e o seu processo decisório e, na segunda, em virtude da sua importância e complexidade, explicamos de modo mais detalhado o conteúdo da Lei Geral da MPE e do Simples Nacional. Ao final, serão feitas breves considerações sobre o *status* da implementação do regulamento estudado.

As fontes às quais recorreremos neste capítulo foram os documentos relativos ao processo decisório no Legislativo (substitutivos, vetos, votações, tramitação, entre outros), bibliografia relacionada ao tema, entrevistas com autoridades e levantamento em jornais, especialmente a *Folha de S. Paulo*, do período que vai de janeiro de 2002 a dezembro de 2006, mês da aprovação da Lei Geral da MPE.

### 5.1 – Formação de Agenda e Processo Decisório

As eleições de 2002 trouxeram novamente à baila as discussões sobre as reformas que se acreditava serem necessárias ao país, entre elas a reforma tributária, tema presente em campanhas eleitorais e debates partidários desde 1990, mas que, até então, não tivera nenhum desdobramento. Com a popularidade alcançada com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) no pleito presidencial de outubro de 2002, o Executivo apresentou, em abril de 2003, uma reforma tributária através da PEC nº 41. Seu ponto central era a criação de uma legislação nacional para o ICMS, que substituiria as 27 legislações estaduais, além da simplificação da estrutura de alíquotas.

Em um estudo sobre o processo decisório desta reforma, Dain (2005) ressaltou as dificuldades de sua tramitação:

Foram inúmeras as razões para as dificuldades de tramitação da PEC, que conduziram a seu desmembramento. Desde logo, verificou-se pugna federativa em torno à temática da competência sobre o ICMS (se origem ou destino) e quanto à unificação de sua legislação. Também houve polêmica sobre o papel e a natureza do CONFAZ<sup>39</sup> e, finalmente, sobre a constituição

---

<sup>39</sup> Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária. É constituído pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação de cada Estado e Distrito Federal e pelo Ministro de Estado da Fazenda, é um órgão deliberativo

do novo IVA (integrando ICMS e IPI, ou ainda ICMS, IPI e ISS), propostas estas que apresentavam claro impacto sobre a distribuição da receita tributária entre esferas de governo e regiões (Dain, 2005:303).

Paralelamente aos debates provocados pela PEC nº 41/2003, ocorria a movimentação de associações de micro e pequenas empresas na discussão das reformas para o setor. Foi nesse clima que, em março de 2003, o Monampe, a Abase e o Sebrae organizaram uma oficina de trabalho, em Brasília, com o objetivo de discutir as reformas tributária, previdenciária e trabalhista sob a ótica do micro e pequeno empresário e, com isso, produzir propostas que pudessem ser encaminhadas ao governo federal. O Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae definiu como prioridade institucional a melhoria do ambiente legal para as MPEs, visando seu desenvolvimento e sobrevivência.

O evento reuniu entidades sindicais de trabalhadores, diretores e técnicos do sistema Sebrae e da Abase, e outras entidades representativas dos empresários de microempresas e empresas de pequeno porte, como a Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas Industriais (Conampi), a Conempec, a Associação dos Jovens Empresários, a Federação das Associações de Jovens Empreendedores do Rio Grande do Sul (FAJE-RS) e as Federações das Associações de Micro e Pequenas Empresas de diversos estados – Pernambuco, Santa Catarina, Paraná, Amapá, Espírito Santo – e do Distrito Federal<sup>40</sup>.

O esforço dessas organizações em participar ativamente e garantir atenção para o segmento que defendiam teve, entre outros resultados, a divulgação pelo Sebrae, em junho, de documento intitulado “Justiça Fiscal às Micro e Pequenas Empresas, Propostas à PEC 41”. Embora o texto da reforma tributária apresentado pelo governo não previsse benefícios específicos para as MPEs, o documento do Sebrae proclamava:

Constitui enorme e importante avanço ao fomento dos pequenos empreendimentos no País a proposta do governo federal de reforma do Sistema Tributário Nacional, ora em apreciação pelo Congresso. Requer, porém, alguns aperfeiçoamentos, a fim de que possa atingir plenamente os objetivos a que se destina (Sebrae, 2004: 9)

---

instituído em decorrência de preceitos previstos na Constituição Federal. O Confaz é responsável por promover o aperfeiçoamento do federalismo fiscal e a harmonização tributária entre os Estados da Federação.

<sup>40</sup> Conampi, “As micro e pequenas empresas e as reformas”, disponível em

<http://www.conampi.com.br/Arquivos%20Textos/AS%20MICRO%20E%20PEQUENAS%20EMPRESAS%20E%20AS%20REFORMAS.DOC>

A entidade começou a articular o apoio do governo, partidos e organizações empresariais, visando introduzir sua proposta no texto da reforma. O objetivo era incluir no capítulo sobre o sistema tributário nacional a possibilidade do tratamento tributário diferenciado e simplificado para as MPEs, por meio de lei complementar, o que garantiria um tratamento uniformizado ao setor nas esferas federal, estadual e municipal. O então presidente do Sebrae, Silvano Gianni, revelou como foi apresentada a ideia da inclusão do segmento ao relator da PEC, deputado Virgílio Guimarães:

Conheci o deputado Virgílio Guimarães, que era relator da reforma tributária, e apresentei nossa idéia. Os argumentos: 1) a função social da pequena empresa não é a arrecadação de tributos, mas a geração de empregos e 2) vamos tirar 98% das empresas da discussão da reforma tributária, fazendo uma lei para elas. Ele aceitou os argumentos, tornou-se nosso parceiro e defendeu nossas teses junto ao ministro Palocci. Até o final de 2003, dedicamo-nos ao diagnóstico, à pesquisa, à contratação de consultores que dessem corpo à matéria, à superação, com êxito, do obstáculo da Constituição (Gianni, apud Sebrae, 2007: 57).

A mobilização prosseguiu com a realização de um seminário no Dia da Micro e Pequena Empresa, em 5 de outubro, organizado pelo Sebrae e pela Abase, e cujo tema era “Reforma Tributária e a Microempresa – uma Questão de Desenvolvimento e Justiça Social”. Nessa mesma linha, foi promovida uma semana de debates, entre 6 e 10 de outubro, em 26 das 27 unidades da federação. Esses eventos contaram com a presença de cerca de 5.500 participantes, centenas de instituições de representação e apoio ao segmento, entre empreendedores de pequenos negócios, autoridades, parlamentares, lideranças de classe e formadores de opinião (Sebrae, 2004).

Nesses encontros estaduais, foram organizados grupos de discussão e aplicados questionários padronizados com a finalidade de “obter subsídios para a elaboração de um projeto para a Lei Geral – uma maneira democrática e madura de consulta” (Sebrae, 2004: 10). A coleta de sugestões, por meio de debates nos grupos de discussão e questionários, englobou dez tópicos:

- padronização de conceitos de pequena empresa;
- sistemas diferenciados de tributação;
- acesso a novos mercados;
- acesso à tecnologia;
- acesso à Justiça;

- exportações;
- redução da burocracia;
- formalização;
- aumento do acesso ao crédito;
- outras sugestões (Sebrae, 2004:10).

A atividade resultou na elaboração de cinco relatórios regionais, que consolidavam as contribuições dos participantes e, na finalização desse processo de consulta, com a produção de um relatório nacional. O Sebrae também ofereceu, através de seu site, a oportunidade de interessados contribuírem para a elaboração do projeto de lei da entidade. Através dessa estratégia de construir parcerias e colher sugestões, o Sebrae conseguiu mobilizar a sociedade e os partidos para sua proposta. Lançando a ideia, apresentada na convocação da semana de debates “O que é bom para os pequenos negócios é bom para o Brasil”, de que a proposta da Lei Geral era uma proposta de desenvolvimento com justiça social, o Sebrae foi construindo os símbolos, no sentido que explora Zahariadis (2007), para patrocinar sua política.

O Sebrae procurou apresentar a questão da reforma tributária a partir da perspectiva dos problemas enfrentados pelas MPEs, fazendo com que se sobressaísse. O fato do limite de enquadramento do Simples Federal estar defasado também é um dos mecanismos apontados por Kingdon para o reconhecimento do fluxo de problemas, nesse caso, através do *feedback* da política anterior.

Dessa forma, durante sua tramitação, a PEC nº 41/2003 teve um dispositivo incluído no parecer do relator da comissão especial, deputado Virgílio Guimarães, estabelecendo a possibilidade de um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para os micro e pequenos empresários, a ser regulamentado por lei complementar (*Folha de S. Paulo*, 24/08/2003).

O deputado Antônio Carlos Magalhães Neto apresentou um voto em separado, no qual questionava a contribuição da proposta para a simplificação do sistema tributário nacional. Em relação especificamente às MPEs, afirmou que a concessão de benefícios fiscais para essas empresas ficaria prejudicada com esse novo regime, uma vez que necessitaria de aprovação de uma lei complementar, enquanto pelo regime em vigor bastaria uma lei ordinária.

De todo modo, após quase oito meses de tramitação, a PEC foi aprovada e transformada na EC nº 42/2003. A nova emenda estabeleceu no artigo 146, inciso III, alínea “d” e no parágrafo único, da Constituição federal, a determinação da regulamentação, por

meio de lei complementar, do regime único de arrecadação para a MPE, concretizando-se da seguinte forma:

Artigo 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 (Constituição Federal, 1988, artigo 146, III, d, e parágrafo único).

Com a aprovação desse artigo na Constituição, o passo seguinte foi a elaboração do projeto de lei complementar regulamentando a nova emenda. Uma série de projetos de lei e propostas de organizações empresariais foi formulada visando sua regulamentação, com destaque para o Sebrae, que atuou intensamente por meio de mobilizações nos estados, recolhendo opiniões e sugestões dos empresários, realizando estudos e, por fim, condensando essas informações na elaboração de um anteprojeto de lei. Nesse contexto, o Sebrae ocupou o papel de empreendedor político da política em prol das MPEs e começou a discutir as políticas que solucionariam os problemas desse segmento econômico. Nessas discussões, foram incluídas as experiências de políticas internacionais e o desempenho das políticas nacionais anteriores, como foi o caso do Simples Federal.

A EC nº 42/2003 criou a possibilidade de formação de um mecanismo de arrecadação de tributos e contribuições devidos em todos os entes da federação de forma unificada, o que

representaria menores custos para as MPEs. Também acabaria com a diversidade de normas de enquadramento e alíquotas que foram adotadas por vários estados na criação de seus próprios regimes diferenciados para as MPEs. Na verdade, essa unificação representava um grande desafio para a regulamentação desta norma, uma vez que teria que lidar com questões relativas à autonomia política dos entes da federação.

Para o economista Luis Nassif, a ideia de um regime unificado para a MPE poderia servir como um laboratório para mudanças nos paradigmas fiscais, trabalhistas e creditícios do país. Como as MPEs respondiam por 20% do PIB, mas apenas 4% de arrecadação tributária, sua lógica era de que se a lei desse errado o país perderia pouco, mas se tivesse êxito traria empresas para a formalidade, aumentando assim a arrecadação (Nassif, *Folha de S. Paulo*, 3/10/2003).

O debate sobre a reforma tributária, no primeiro ano do governo Lula, abriu a possibilidade para sua introdução na pauta de discussões sobre os problemas tributários enfrentados pelas MPEs. A mobilização de entidades voltadas para as MPE, em especial o Sebrae, contribuiu para a inserção, na proposta de reforma tributária, de um artigo específico para as MPEs, estabelecendo a criação de um regime tributário especial e unificado, entre os diferentes entes da federação. Contribuiu também para gerar o fluxo de problemas, a desatualização dos limites de enquadramento no Simples Federal, que vinha sendo objeto de discussões, e, também, a meta de campanha do presidente de Lula de contribuir para a geração de 10 milhões de postos de trabalho necessários para combater o desemprego então existente.

Nesse sentido, a eleição de Lula, trazendo novas preocupações econômicas e sociais, e o clima nacional que foi sendo criado pelas mobilizações das associações empresariais com a discussão da reforma tributária e do papel das MPEs geraram o fluxo da política (*politics stream*), conforme o modelo de fluxos múltiplos. Durante a campanha das eleições presidenciais em 2002, Lula divulgou a meta de criar dez milhões de empregos em quatro anos, caso fosse eleito, e declarou que a criação de empregos seria uma obsessão do seu governo.

Com a habilidade do empreendedor político, o Sebrae conseguiu juntar os fluxos de problemas, política e solução, frente a uma janela de oportunidade e trouxe o tema para a agenda de decisão.

A matéria tributária e referente ao regime de arrecadação para MPEs, aprovada pela nova emenda, deveria ser feita por lei complementar. Sendo assim, apresentamos, de forma breve os passos da tramitação de um projeto de lei complementar (PLC), ressaltando suas

diferenças em relação ao projeto de lei ordinária, para, em seguida, acompanharmos o andamento do PLC da Lei Geral no Congresso.

A tramitação do projeto de lei complementar ocorre de forma parecida à da lei ordinária, sendo a diferença principal o número de votos necessários para sua aprovação. No projeto de lei complementar é necessária maioria absoluta dos votos dos membros da Casa legislativa na qual ocorre a votação. Assim, na Câmara dos Deputados, que possui 513 membros, seriam necessários 257 votos para aprová-lo e, no Senado, que reúne 81 membros, 41 votos. No caso do projeto de lei ordinária, a aprovação ocorre por maioria simples, mas é necessária a presença da maioria absoluta de cada Casa legislativa. Tanto o projeto de lei complementar como o projeto de lei ordinária devem ser sancionados pelo Presidente da República. Cumpre destacar que o projeto de lei complementar regulamenta matéria expressa e exclusivamente definida no texto constitucional (Faria e Valle, 2006: 11).

Assim como as leis ordinárias, a iniciativa das leis complementares cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional (no caso das comissões mistas), ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao procurador-geral da República e aos cidadãos (CF 1988, art. 61).

A tramitação também é a mesma da lei ordinária. Ela é analisada pelas comissões da casa legislativa de origem, depois é discutida e votada em plenário. Ocorrendo a aprovação, segue-se o mesmo procedimento na outra casa legislativa, entendida como revisora. Se houver modificações, como apresentação de emendas, retorna à casa original, sendo novamente apreciada e votada. Com a aprovação nas duas casas, cabe ao presidente da República sancionar o PLC ou expedir veto, que pode ser parcial ou total. O Poder Legislativo, nesse caso, aprecia o veto, rejeitando-o ou aprovando-o. Dessa forma, se o presidente aprovar o projeto ou o Legislativo rejeitar o veto, o projeto pode então ser transformado em lei.

Retomemos, agora, a conjuntura de apresentação do projeto de lei complementar que deu origem às discussões sobre a Lei Geral da MPE. Após garantir, no seu primeiro ano de mandato, que não haveria ruptura com a política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso, o presidente Lula anunciou, no início de 2004, que este seria “apenas o primeiro ano de um novo ciclo de crescimento sustentável da nossa economia”<sup>41</sup>. Entre as reformas estruturais, conseguiu a aprovação da reforma da previdência, ficando as demais reformas limitadas a ações pontuais, como foi o caso da reforma tributária. Outras questões relevantes também faziam parte da pauta do governo, como a Lei Geral das

---

<sup>41</sup> Pronunciamento em cadeia nacional do Presidente Lula em 08/05/2004.

Telecomunicações, o debate sobre as agências reguladoras, o projeto de parcerias público-privado e a própria discussão sobre a política para as micro e pequenas empresas.

A entrada oficial do tema na agenda de decisão ocorreu em janeiro de 2004, quando o deputado Juthay Junior apresentou o PLC nº 123/2004, que tratava da regulamentação do parágrafo único do artigo 146 da Constituição, ou seja, os termos do tratamento tributário diferenciado e simplificado para micro e pequenas empresas, iniciando a tramitação na Câmara dos Deputados. Algumas informações sobre o PLC nº123/2006 estão no anexo 1. A ele foi apensado, inicialmente, o PLC nº 125/2004, do deputado Eduardo Paes sobre a mesma matéria.

Os dois projetos seguiram para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), sob a relatoria do deputado Bismarck Maia, que votou pela aprovação dos projetos nos termos de um substitutivo apresentado por ele. Na verdade, a diferença entre os dois projetos de leis era muito pequena. A proposta de Eduardo Paes incluía a criação do Conselho Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, com a finalidade de normatizar e regulamentar o regime tributário único e simplificado. Esse conselho deveria ser composto, paritariamente, por representantes da União, estados, Distrito Federal, municípios e entidades representativas dos contribuintes.

No seu relatório, Bismarck Maia defendeu a aprovação do projeto com base na importância do segmento para a geração de emprego:

Em um País que convive, no momento, com constantes movimentos de dispensa de mão de obra formal, é imprescindível, portanto, oferecer às pessoas jurídicas enquadráveis como microempresa ou como empresa de pequeno porte um leque o mais amplo possível de facilidades, a fim de que possam, livres da teia da burocracia desnecessária, que resulta em custos insuportáveis, desenvolverem-se de fato para cumprirem sua missão (Deputado Bismarck Maia).

Porém, um dos membros da comissão, o deputado Jorge Boeira, apresentou voto em separado pela rejeição, tanto dos projetos quanto do parecer do relator da Comissão. No seu voto, Boeira destacou a complexidade da matéria por tratar de tema que envolvia o pacto federativo e pelo tratamento específico e diferenciado para o grupo das MPes, recomendando um tempo maior para o debate. Além disso, o deputado apontou alguns pontos confusos e contraditórios no substitutivo, como a discrepância entre o artigo 2º, que possibilitava qualquer MPE, independente da atividade econômica fazer parte do Simples Nacional, e o parágrafo 3º do artigo 1º, que, ao manter a Lei do Simples, conservava as restrições da



respectiva lei em relação aos tipos de atividades econômicas abarcadas pelo Simples<sup>42</sup>. Criticou também a desobrigação de apresentação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)<sup>43</sup> para empresas que não tivessem empregados, já que, com isso, a administração pública perderia uma importante fonte de dados. Apesar do voto, o substitutivo foi aprovado pela comissão em 25 de agosto de 2004.

A tarefa de unificar impostos federais, estaduais e municipais, mexendo com a autonomia tributária que os entes da federação possuem, era de grande complexidade. Além do voto do deputado Jorge Boeira, um estudo realizado pelo consultor legislativo da Câmara, Adriano Nóbrega Silva, comparando o substitutivo e os dois projetos de lei complementar também revelava as lacunas deixadas pelo projeto principal e os desacordos identificados dentro do próprio substitutivo. Na conclusão, ele afirmou que “nenhum dos projetos atendia satisfatoriamente os propósitos a que se destinavam, demandando uma melhor reflexão sobre a instituição do chamado Simples Nacional no ordenamento jurídico brasileiro” (Silva, 2005: 17).

O Sebrae continuou com sua movimentação e, em novembro de 2004, distribuiu um documento – na verdade, um anteprojeto de lei – intitulado “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: sugestão para projeto de lei”, resultado das propostas angariadas nos estados através dos debates promovidos pelos Sebrae estaduais. A proposta, apresentada pelo presidente da entidade, Silvano Gianni, era bem mais ampla do que os projetos em discussão, uma vez que incluía tratamento diferenciado para as relações de trabalho, aumento do valor de faturamento para definição de MPE, orientação fiscalizadora (orientação ou advertência antes de multar), associativismo, regras para abertura e fechamento de empresas mais simplificadas, acesso à justiça de forma diferenciada, entre outros.

Os deputados Carlos Melles, Gonzaga Mota e Augusto Nardes, coordenador da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, dirigiram uma movimentação pela coleta de assinatura de deputados e senadores visando incluir a proposta do Sebrae na pauta do Congresso. No início de dezembro de 2004, o abaixo-assinado continha a adesão de 339 deputados federais e 25 senadores (*Folha de S. Paulo*, 05/12/2004).

---

<sup>42</sup> Substitutivo da CDEIC (relator: dep. Bismarck Maia)

Artigo 1º, § 3º - Aplica-se, no que couberem, as disposições das Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, com relação à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SUPERSimples.

Art. 2º - A opção pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SUPERSimples é facultativa para qualquer microempresa e empresa de pequeno porte, independentemente de seu setor de atividade econômica.

<sup>43</sup> A RAIS é um registro anual obrigatório, gerenciada pelo MTE, com fins administrativos e estatísticos

No final de 2004, o Sebrae entregou a proposta da Lei Geral à Casa Civil da Presidência da República. Foi formado um grupo de trabalho informal e instituído por iniciativa do MDIC, cujo objetivo era elaborar uma proposta de Lei dispendo sobre as normas gerais relativas ao tratamento jurídico, diferenciado, simplificado e favorecido para as MPEs, que foi produzida tendo como base o projeto do Sebrae. Segundo entrevista com a diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, Cândida Maria Cervieri, o grupo trabalhou por vários meses:

Tão logo ela [a proposta] foi entregue ao Executivo se criou um grupo de trabalho com 7 ministérios para avaliar esse texto. Então durante 8 meses nós trabalhamos todos os capítulos dessa lei no âmbito do governo federal e quando nós acabamos, isso foi todo o período de 2005, a discussão começou em 2005, passamos 2005 discutindo isso. Iniciamos 2006, aí já com Fazenda. A Casa Civil pediu que as discussões seguissem para Fazenda em função dos aspectos tributários. Então nós discutimos até a sua sanção (Entrevista Cervieri, 2009).

O grupo era composto pela Casa Civil (coordenador do grupo); MDIC (responsável pela relatoria dos trabalhos); Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores e pela Câmara de Comércio Exterior.

O grupo de trabalho modificou a proposta do Sebrae, exceto em relação aos aspectos tributários que não puderam ser debatidos pois a Secretaria da Receita Federal não disponibilizou as simulações de impacto fiscal e tributário pertinentes. A proposta alternativa do Ministério da Fazenda para o regime de tributação foi apresentada na Câmara de Política Econômica. Segundo nota técnica sobre os resultados dos trabalhos do grupo de trabalho, o Ministério da Fazenda:

[a]dotou, ainda, como estratégia sobre a proposta de Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, a aprovação do PLP 210/2004 – Lei do Empreendedorismo, pelo Congresso Nacional, para somente depois o Executivo mandar o PLC da Lei Geral, o que previa poderia se dar até o final deste exercício (Nota Técnica nº416/SAG-Casa Civil, 2005).

O projeto para as MPEs tornou-se importante para governo Lula, como analisou Luís Nassif, no artigo “A hora das microempresas”:

O projeto pode ser um divisor de águas por várias razões. A primeira, a de ser o primeiro grande projeto de desburocratização no país, usando como laboratório um setor estratégico, mas no qual a Receita tem pouco a perder e muito a ganhar. As pequenas e microempresas têm peso pequeno na arrecadação e peso enorme no PIB e na geração de empregos. O governo poderá testar o modelo nesse setor, com grande probabilidade de aumentar a formalização. Pelas avaliações preliminares, perde quase nada na largada (0,1% de queda presumida nas receitas federais) e ganha muito no médio prazo, à medida que se transforme em indutor da formalização das empresas. A segunda razão é que, dando certo nesse segmento, poderá servir de laboratório para se estender para todo o país (*Folha de S. Paulo*, 03/12/2004).

Em janeiro de 2005, Paulo Okamoto assumiu a presidência do Sebrae. Okamoto havia exercido, anteriormente, as funções de presidente do diretório estadual do PT de São Paulo e de diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo. Ele também foi coordenador da parte logística da campanha de 2002 de Lula. Seu antecessor, Silvano Gianni, era ligado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e chegou a ocupar o cargo de secretário-executivo da Casa Civil no governo Fernando Henrique. A mudança, porém, não representou descontinuidade administrativa, já que Okamoto era diretor de administração e finanças do Sebrae desde 2003.

Em abril do mesmo ano, o substitutivo do CDEIC foi encaminhado para a Comissão Especial da Microempresa<sup>44</sup>, cujo relator era o deputado Luiz Carlos Hauly, membro titular da Comissão de Finanças e Tributação, ex-secretário de Fazenda do Paraná e com experiência em tributação e administração pública. Foi nesta comissão que os interesses foram mobilizados, com trabalhos que incluíram análise de projetos apensados, audiências públicas, apresentação de emendas, e, por fim, como resultado de todos esses debates, a elaboração de substitutivo nesta comissão.

Ainda em abril, no dia 12, foi lançada a Frente Empresarial pela Aprovação da Lei Geral, em São Paulo, promovendo ações em todos os estados brasileiros, ouvindo queixas e sugestões dos empresários e pressionando pela aprovação rápida da Lei Geral. A frente era liderada pelas confederações nacionais da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), da Agricultura (CNA), do Transporte (CNT), das Instituições Financeiras (CNF) e das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), com apoio do Sebrae.

---

<sup>44</sup> A Comissão foi criada em 17 de novembro de 2004, constituída em 29 de março de 2005 e instalada em 26 de abril de 2005. Seu presidente era o deputado Carlos Melles.

Em São Paulo, o apoio à regulamentação se consubstanciou na criação da Frente Empresarial Paulista pela Aprovação da Lei Geral, em julho de 2005. A frente conquistou a adesão de 94 deputados estaduais e realizou oito eventos regionais, que congregaram 10 mil participantes e 115 mil assinaturas de apoio. Durante dois meses, uma força-tarefa da frente paulista percorreu as principais regiões do estado. Os eventos realizados em São Paulo se estenderam aos outros estados do país, levando a secretária de Fazenda do Rio Grande do Norte, Lina Vieira, então secretária estadual de tributação do Rio Grande do Norte, que também era presidente do Confaz, a chamar atenção para a necessidade de adaptar a proposta à realidade de estados menores, evitando que eles fossem prejudicados. Ressaltamos que esta era uma questão sem consenso entre os atores envolvidos.

As mobilizações pela aprovação da Lei Geral da MPE envolveram a organização de carreatas, debates, seminários e panfletagens, além de outras formas de sensibilização. O ponto alto de toda essa movimentação ocorreu em 8 de junho, quando a Frente Empresarial pela Lei Geral liderou uma marcha com a participação de quatro mil empresários e líderes empresariais, em Brasília, para a entrega do anteprojeto da Lei Geral ao Presidente Lula e aos presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti, em ato público. Dados sobre este anteprojeto estão no anexo 3.

Voltando aos trabalhos da Comissão Especial, uma de suas tarefas era apreciar as proposições apensadas e que tratavam de regular o Simples Nacional ou de alguns aspectos do Simples, com inclusão de novas atividades ou alterando alíquotas. Esses projetos de lei foram apresentados em função da aprovação da EC nº42/2003 e faziam parte das soluções em discussão desde a entrada em vigor desta emenda. O quadro abaixo oferece algumas informações sobre estes projetos:

Nº	Autor	Data	Ementa
125	Eduardo Paes (PSDB/RJ)	20/01/2004	Regulamenta a Constituição federal de 1988; cria o Simples Nacional - Simples Nacional; altera a Lei nº 8.213, de 1991.
155	Leandro Vilela (PMDB/GO)	01/04/2004	Elimina vedações de opção do sistema Simples; revoga o aumento de alíquota dos percentuais de incidência do Simples.
156	Leandro Vilela (PMDB/GO)	01/04/2004	Determina a revisão anual, pelo Poder Executivo, com base na variação acumulada do IGP - DI, de todos os valores monetários estabelecidos na Lei do Simples.
192	Mario Heringer (PDT/MG)	30/06/2004	Autoriza o fabricante de aguardente de cana a optar pelo Simples.
204	Augusto Nardes (PP/RS)	06/10/2004	Faculta a opção das empresas de cursos livres no Simples
209	Odair Cunha (PT/MG)	21/10/2004	Autoriza o fabricante de aguardente de cana a optar pelo Simples

210	Poder Executivo	08/11/2004	Institui regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), e dá outras providências
215	Augusto Nardes (PP/RS)	16/11/2004	Faculta a opção das empresas de despacho aduaneiro no Simples
223	Júlio Redecker (PSDB/RS)	30/11/2004	Autoriza as empresas de software a optarem pelo Simples e a manterem as alíquotas vigentes na legislação anterior para a tributação do PIS-PASEP e da Cofins. Altera as Leis nºs 9.317, de 1996; 10.637, de 2002 (Lei nº 10.684, de 2003) e 10.833, de 2003 (Lei nº 10.925, de 2004).
229	Almir Moura (PL/RJ)	15/12/2004	Altera a Lei nº 10.034, de 24 de outubro de 2000, para permitir a opção pelo Simples a pessoas físicas prestadoras de serviços com menos de dez empregados
235	Josias Quintal (PMDB/RJ)	01/03/2005	Autorizando a opção pelo Simples por parte das empresas que prestam serviços de academia de ginástica (fiscultor).
239	Geraldo Thadeu (PPS/MG)	29/03/2005	Concede descontos nas alíquotas do Simples, considerando o número de empregados da microempresa, enquadrada no sistema simplificado de tributação.
245	Francisco Garcia (PP/AM)	04/05/2005	Concede isenção tributária a microempresas e empresas de pequeno porte e as dispensa do registro completo nos três primeiros meses de seu funcionamento
292	Paulo Pimenta (PT/RS)	31/08/2005	Altera a Lei nº 9.317, de 1996, para possibilitar que as agroindústrias familiares e os alambiques artesanais, produtores de aguardentes de cana, possam optar pelo Simples.
299	Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)	04/10/2005	Aumenta o limite de receita bruta e o valor da alíquota para que a micro e pequena empresa permaneça no regime do Simples; possibilita o parcelamento do crédito tributário das pessoas jurídicas excluídas do regime tributário.

Quadro 10 - Projetos de Lei Complementar Apensados ao PLC nº 123/2004

O projeto de lei complementar do deputado Eduardo Paes foi apensado logo no início ao projeto original; já os PLCs nº 192, 204, 215, 223, 229 e 235 estavam apensados ao PLC nº 155/2004, pois tratavam de assuntos correlatos.

Embora os projetos sejam pontuais, referindo-se a aspectos da Lei do Simples, deve ser dada uma atenção especial ao único projeto de autoria do Executivo, o PLC nº 210/2004, que, além de prever uma nova categoria (de pequeno empresário com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00), inseria matérias de cunho trabalhista. Detalhes sobre este projeto estão no anexo 2. Esse projeto de lei complementar, também conhecido como Projeto da Pré-Empresa, seguia os mesmos princípios da Lei Geral da MPE instituindo regime tributário simplificado, a criação de um comitê gestor e medidas de desburocratização. O objetivo era formalizar o pequeno empreendedor, promovendo, além disso, a inclusão previdenciária do próprio empreendedor e de seus empregados. A polêmica ocorreu devido à previsão de tratamento previdenciário e trabalhista da matéria, que estabelecia redução da contribuição do FGTS de

8% para 0,5% sobre o salário, desde que com expressa concordância do trabalhador e opção de se filiarem à previdência social, contribuindo com 11% sobre o salário mínimo, entre outras mudanças. Essas questões migraram para o debate da Lei Geral, que incorporou em grande parte o projeto do Executivo através da figura do “pequeno empresário”.

Os trabalhos da Comissão Especial ocorreram num momento de crise do governo Lula, às voltas com uma série de denúncias. Em maio, foi instalada a CPI dos Correios e Telégrafos, com a denúncia de um esquema de corrupção, no qual um ex-funcionário, Mauricio Marinho, negociava a participação de empresários em uma licitação da estatal. No mês seguinte, foi a vez da instalação da CPI dos Bingos, resultado de uma denúncia, feita em 2004, em que foi divulgado um vídeo mostrando a negociação de propinas entre o ex-assessor da Casa Civil, Waldomiro Diniz, e um empresário do ramo de jogos. A matéria da *Folha de S. Paulo*, reproduzida abaixo, dá bem o tom do momento político:

Apelidada de "CPI do Fim do Mundo", a CPI passou a investigar todo tipo de denúncia que surgiu contra o governo, como a suposta ligação entre o assassinato do prefeito Celso Daniel (PT) e o esquema de financiamento de campanhas; as possíveis irregularidades na Prefeitura de Ribeirão Preto durante a gestão de Antonio Palocci; a suposta doação de casas de bingo ou a remessa de dólares vindos de Cuba para a campanha de Lula, entre outros temas explosivos (*Folha de S. Paulo*, 06/12/2005).

Em junho de 2005, o deputado Roberto Jefferson, envolvido na CPI dos Correios, concedeu uma entrevista utilizando o termo “mensalão” para caracterizar uma suposta “mesada” paga aos deputados para votarem de acordo com as posições do governo (*Folha de S. Paulo*, 06/06/2005). No mês seguinte, a CPI do Mensalão foi instalada, porém seus trabalhos foram encerrados em novembro sem relatório final aprovado (*Folha de S. Paulo*, 01/09/2005).

Com a crise provocada por todas essas denúncias, iniciou-se um movimento no sentido de evitar a paralisação dos trabalhos do Congresso. Armando Monteiro Neto, da CNI e presidente do CDN do Sebrae, começou a discutir e articular apoios para a definição de uma “agenda mínima”, a fim de evitar que a crise política paralisasse os trabalhos do Congresso e do Executivo. Entre os tópicos defendidos na agenda mínima, proposta pelos empresários e anunciada pelo governo, destacava-se a aprovação do projeto de parceira público-privado (PPP) e da Lei Geral da MPE. Foi nesse contexto, marcado por acusações e disputas políticas, que o projeto de lei tramitou. Embora houvesse uma pressão para sua aprovação naquele ano,

o projeto de lei foi debatido na comissão especial e os trabalhos foram prolongados para o ano seguinte (*Folha de S. Paulo*, 29/07/2005).

Entre maio e novembro de 2005, a Comissão Especial realizou audiências públicas<sup>45</sup> com nomes relacionados à questão. Foram ouvidos representantes de organismos das MPEs, como o presidente da Conempec, José Tarcísio da Silva, e o presidente do Sebrae, Paulo Okamoto; das grandes organizações da estrutura corporativa: o deputado federal Armando Monteiro, presidente da CNI e o presidente da FIESP, Paulo Skaf; especialistas da área de tributação como o ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel e o secretário de Fazenda da Bahia e coordenador do Confaz, Albérico Machado Mascarenhas. Foram igualmente entrevistados representantes de setores que defendiam sua entrada, ou manutenção, no Simples nacional, como foi o caso do presidente do Sindicato das Indústrias de Explosivos no Estado de Minas Gerais (Sindiemg), Sidônio Fernandes do Couto.

Os participantes debateram as três propostas: a do Executivo, que era o PLC nº 210/2004, o substitutivo da CDEIC e a proposta do Sebrae. Entre os temas que suscitaram vários debates encontravam-se o modo como seria feita a fiscalização tributária das empresas, já que os três níveis da federação encontravam-se envolvidos, a exclusão do setor de serviços do Simples Nacional, a flexibilização trabalhista e a importância de se incluir o Simples Trabalhista.

O Simples Trabalhista era uma proposta voltada para a redução de encargos sociais e custos da contratação e demissão de empregados para estas empresas. A proposta representava uma revisão da legislação trabalhista, criando condições especiais para que empresas pequenas não tivessem este custo reduzido. Esta ideia encontrava muitas resistências por ser vista como uma redução ou perda de direitos trabalhistas. Nas eleições presidenciais de 2002, o então ministro do Trabalho e Emprego, Paulo Jobim, chegou a entregar aos presidentiáveis uma proposta de emenda constitucional, que permitira criar tratamento tributário diferenciado para as MPEs na área trabalhista (*DCI*, 19/12/2002).

O relator da Comissão Especial, deputado Hauly, chamou atenção, em seu relatório, para a dificuldade em se chegar a um consenso sobre a forma como a norma deveria ser

---

<sup>45</sup> A lista completa de participantes incluía, além dos já citados, Eduardo Prates Octaviani Bernis, presidente da Associação Comercial de Minas Gerais, Luiz Carlos Dias Oliveira, diretor-secretário da FIEMIG, representando o presidente da instituição Robson Braga de Andrade; Heron Arzua, secretário da Fazenda do Paraná, a respeito das experiências estaduais na concessão de incentivos a microempresas; Lina Maria Vieira, secretária da Fazenda do Rio Grande do Norte; Luiz Otávio Possas Gonçalves, presidente do SindBebidas/MG; Luigi Nesse, da Confederação Nacional dos Serviços (CNS) e Maurício Laval Pina de Souza Mugnaini, presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática (Fenainfo) e Milton Bogus, diretor do Departamento da Micro, Pequena e Média Indústria da FIESP.

operacionalizada, mesmo que todos concordassem com sua importância. Também foram feitas reuniões com técnicos do Ministério da Fazenda.

Os debates e as propostas de projetos de lei apresentadas e apensadas ao PLC nº 123/2004 levaram o relator a optar pela fusão do PLC nº 210/2004 e do Projeto da Lei Geral da MPE, do Sebrae, num único texto, cujos destaques apresentou no seu parecer:

- 1) criação do Conselho Nacional da Microempresa, órgão paritário entre União, Estados e Municípios;
- 2) estabelecimento de que microempresa é aquela com receita bruta anual de até R\$ 480.000,00 e de empresa de pequeno porte aquela com receita bruta anual de até R\$ 3.600.000,00;
- 3) presunção automática de opção pelo Simples Nacional, a partir do momento da inscrição no Cadastro Nacional da Microempresa;
- 4) no que se refere às obrigações trabalhistas, o substitutivo previa:
  - a) manutenção da obrigatoriedade de entrega da RAIS, pois, em sendo as MPEs dispensadas da apresentação desses documentos, haveria comprometimento das estatísticas relativas ao mercado de trabalho a cargo do MTE, e comprometimento do recebimento pelos empregados dessas empresas do pagamento do abono salarial, que é feito com base nas informações coletadas pela RAIS;
  - b) estabelecimento da redução do recolhimento para o FGTS dos empregados das microempresas feita mediante acordo ou convenção coletiva.

A parte principal dos debates, na Câmara, ocorreu na tramitação na Comissão Especial, tendo como interlocutores, de um lado, os representantes do Sebrae, da Frente Empresarial e da Frente Parlamentar e, de outro, os representantes da Receita Federal e do Confaz. Segundo Hauly, foram realizadas mais de 40 reuniões apenas com a Receita Federal. As questões envolviam o valor da renúncia fiscal provocada com o Simples Nacional – que, para seus defensores, seria rapidamente compensada pela formalização de novos negócios – e o receio de alguns estados (principalmente os menores) e municípios de perderem receita com este novo regime. O argumento ao qual seus partidários recorreram mais uma vez foi que a perda seria momentânea e apenas para a Receita Federal. O Sebrae listou os atores que se destacaram nas negociações:



Entre os destaques dos interlocutores do governo, com a preocupação de resguardar a arrecadação, há que se reconhecer o zelo funcional de Bernard Appy, da Secretaria da Receita Federal, e o calor dos argumentos de Lina Vieira, presidente do Confaz. Contribuiu para minimizar as perdas o secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, respaldado pela autoridade política do ministro da Fazenda Antônio Palocci e de seu sucessor, Guido Mantega. Para negociar os impasses políticos contribuiu o deputado tributarista José Pimentel (PT-CE), que foi o interlocutor do governo na Comissão Especial da Câmara. O presidente Lula, em pessoa, interferiu em alguns momentos em que as negociações estacaram em posições intransigentes (Sebrae, 2007: 17).

Outro ponto crítico foi trazido pelo deputado Sérgio Miranda, ao levantar uma questão de ordem, alegando que o projeto continha mudanças na legislação trabalhista, que fugiam do escopo da regulamentação pretendida no artigo da Constituição federal e que a “exigência de quórum qualificado para destacar matéria de lei ordinária que está sendo modificada no bojo da Lei Complementar prejudicava seu direito de parlamentar”<sup>46</sup>. Ele afirmou:

(...) eu defendo o estatuto das Micro e Pequenas Empresas no que se refere fundamentalmente ao art. 179 da Constituição Federal, ou seja, pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. E isso não se refere a obrigações trabalhistas. É inconstitucional tudo o que se refere à questão trabalhista (Dep. Sergio Miranda, Recurso nº306/2006).

Ele enfatizou o problema da ampliação de temas incluídos no substitutivo da comissão especial, na medida em que o projeto de lei complementar em discussão visava regulamentar o artigo 179 da Constituição, que dizia respeito apenas à questão tributária. No entanto, o conteúdo do substitutivo, em função do projeto do governo e do Sebrae, foi significativamente ampliado com matérias de cunho trabalhista e previdenciário, que poderiam tramitar como projeto de lei ordinária. Nesse tipo de matéria, um destaque de um deputado poderia ser aprovado por maioria simples, enquanto na tramitação de projeto de lei complementar a aprovação do destaque aconteceria, apenas, com maioria absoluta. Assim, o deputado defendia que estava sendo prejudicado em seu direito, como parlamentar, de aprovar destaques, uma vez que matérias que poderiam tramitar como lei ordinária foram incorporadas ao projeto de lei complementar.

---

<sup>46</sup> Questão de ordem Nº702, em 05/09/2006, cujo autor é o deputado Sergio Miranda (PDT/MG) e Recurso 306/2006, em 05/09/2006, do mesmo autor.

Outra voz que chamava atenção para a problemática sobre os aspectos trabalhistas incluídos no PLC nº 123/2004 era a do diretor de Documentação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), Antônio Augusto de Queiroz. Segundo ele, o PLC nº 123/2004, do deputado Juthay Junior, o PLC nº 125/2004, do deputado Eduardo Paes, e o anteprojeto do Sebrae tratavam de aspectos tributários, fiscais, desburocratização e aquisições de serviços e bens pelo governo. Porém, ao se anexar o PLC nº 210/2004, de autoria do Poder Executivo, foram introduzidas matérias de natureza trabalhista. Em artigo<sup>47</sup>, ele afirmou:

(...) o relator da matéria na comissão especial, deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), construiu seu substitutivo em negociação com a equipe econômica do Ministério da Fazenda, representada pelo Secretário-Executivo da Pasta, economista Bernard Appy, que não cedeu um milímetro sequer no que diz respeito aos aspectos negativos da parte trabalhista, previsto no PLP 210 do Poder Executivo. Até a supressão do item que reduzia o FGTS de 8% para 0,5% dos trabalhadores dessas empresas foi feita pelo relator à revelia do representante do Governo (Queiroz, 2006).

A pressão pela votação da matéria também foi outro aspecto destacado por Queiroz. Isso pode ser constatado pelo fato de que, enquanto a comissão discutia a Lei Geral da MPE, tramitava no Congresso a “MP do Bem” (Medida Provisória nº 252), assim chamada por ser um pacote de renúncias fiscais para diversas atividades produtivas apresentado pelo governo, e que, com as emendas apresentadas no Congresso, elevava consideravelmente a previsão de desoneração tributária. Entre as renúncias incluídas pela oposição estava a elevação do enquadramento no Simples Federal. Pretendia-se que as microempresas passassem o limite de enquadramento de R\$120.000,00 da receita bruta anual para R\$1.200.000,00, e as pequenas empresas de R\$240.000,00 para R\$2.400.000,00.

Na negociação entre governo e oposição sobre a alteração no Simples Federal na MP, as alternativas seriam deixar o tema para ser discutido na Lei Geral ou editar uma MP específica para o Simples. Os parlamentares do PSDB, no entanto, apresentaram a proposta de duplicação do enquadramento das MPEs na própria “MP do Bem”. Por falta de quórum, a medida provisória não foi votada pelo Congresso no prazo de 120 dias e foi arquivada. No entanto, os pontos consensuais do texto dessa MP foram incluídos na MP nº 255, que a

---

<sup>47</sup> Artigo “Direitos Trabalhista Ameaçados”, em 10/12/2006, publicado no site do DIAP. O autor menciona o deputado Sérgio Miranda (PDT/MG) e o senador Paulo Paim (PT/RS) como figuras que se destacaram na preocupação com essas questões.

princípio tratava da tributação dos planos de previdência, mas acabou recebendo os benefícios tributários que estavam dispostos na antiga medida provisória, tornando-se assim a nova “MP do Bem” e aprovando os novos limites do Simples com base num acordo com a Receita Federal.

Considerada inaceitável pela Receita, a regra quase inviabilizou todos os benefícios da "MP do Bem", que só acabaram aprovados graças a um acordo: o governo aceitou a duplicação do teto do Simples, mas com novas faixas e alíquotas a serem fixadas em outra MP; o regime definitivo de tributação ficou para ser negociado na Lei Geral (*Folha de S. Paulo*, 20/02/2006).

A MP nº 255/2005 foi convertida na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que nos seus 134 artigos estabeleceu benefícios para diversos setores do regime produtivo, e para as MPEs, que é o nosso foco<sup>48</sup>. Inicialmente, o conteúdo do pacote tributário voltava-se para a promoção de investimentos destinados à exportação, além de benefícios para informática, construção civil, mercado imobiliário e previdência privada (*Folha de S. Paulo*, 30/10/2005; Sebrae, 2005).

De acordo com o Sebrae, essa alteração tinha um altíssimo potencial de impacto para as MPEs, porém era necessária sua regulamentação para que tivesse efeito<sup>49</sup>. A Receita Federal preocupava-se com a perda estimada em consequência da elevação do novo limite de enquadramento, e, para diminuir esse impacto era necessário que, na sua regulamentação, fossem alterados os percentuais das alíquotas do Simples. A expectativa era de que isso fosse resolvido com a aprovação da Lei Geral da MPE, o que, apesar das pressões, acabou não acontecendo em 2005. Sua votação ficou para o ano seguinte, tornando necessário que o governo aprovasse outra MP com um novo modelo de faixas e alíquotas<sup>50</sup>. Por sua vez, o projeto da Lei Geral diminuiu o limite de enquadramento de pequenas empresas de

---

<sup>48</sup> Os setores beneficiados incluem setor elétrico, produtos químicos e farmacêuticos, cooperativas de crédito, cooperativas de transporte rodoviário de cargas, embalagens de frutas, laticínios, bovinocultura, sucata, papel de imprensa, nafta petroquímica, estaleiros navais, Zona Franca de Manaus, cerealistas, fontes alternativas de energia, taxistas, gemas e jóias, criadores de camarão, companhias aéreas, prestadores de serviços e faculdades privadas --sem falar de casos gerais, como as micro e pequenas empresas

<sup>49</sup> Sebrae, 2005. Lei 11.196/05, “MP do Bem”. Nota técnica UPP 007/005. Unidade de Políticas Públicas. Brasília, novembro de 2005.

<sup>50</sup> MP 275, de 29 de dezembro de 2005, com novas regras para o Simples. Nenhum setor foi adicionado à lista de quem já podia optar pelo Simples, convertida na Lei nº 11.307 de 2006. Segundo o Sebrae, algumas empresas, principalmente do segmento comercial, podem ser prejudicadas com estas alterações. “Na prática, a MP 275 não alterou as alíquotas para as empresas que já estavam enquadradas no Simples, desvirtuando o propósito original da duplicação do teto. Foram criadas, isso sim, dez novas faixas e alíquotas para as empresas com renda bruta anual superior a R\$ 1,2 milhão” (*Folha de S. Paulo*, 20/02/2006).

R\$3.600.000,00 para R\$2.400.000,00, mantendo o limite que havia sido estipulado na MP do Bem (*Folha de S. Paulo*, 12/04/2005, 16/12/2005 e 31/12/2005).

Estas alterações estavam no parecer do relator da Comissão Especial, deputado Luiz Carlos Hauly, aprovado nesta comissão em 13 de dezembro de 2005. A tramitação da matéria no plenário prosseguiu durante o ano de 2006, inclusive na pauta da convocação extraordinária em janeiro, sendo, finalmente, levada à votação em plenário, em setembro.

No início de 2006, com as CPIs em andamento e a convocação extraordinária do Congresso, o presidente Lula voltou de férias pedindo, em entrevista semanal de rádio, que o Congresso votasse “três projetos que poderiam melhorar substancialmente a vida dos brasileiros”. Ele se referia ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), à Lei Geral da MPE e ao Orçamento. Em meio à crise política e da sucessão presidencial, o presidente recorreu ao papel do Congresso frente à sociedade, argumentando que “o Congresso [votaria] porque sabe que, independentemente das disputas políticas que teremos em 2006, o povo brasileiro não pode[ria] ser prejudicado por conta de uma disputa eleitoral” (*Folha de S. Paulo*, 10/01/2006).

Nesse contexto, o que se viu foi um Congresso ainda envolvido em pedidos de cassação de seus pares, o esforço do governo em aprovar projetos considerados prioritários e a batalha da oposição para aumentar seu espaço político e desgastar o governo. Com o início da campanha eleitoral, a pressão sobre determinadas matérias era enorme. A queda de braço entre governo e oposição, no Congresso, ocorreu com os mecanismos conhecidos: trancamento de pauta com medidas provisórias, pedidos de conferência de presença em votações importante do governo e pressão da oposição para votação nominal de matéria beneficiando aposentados.

Ainda no início do ano, o presidente da CNI e do CDN/Sebrae, Armando Monteiro Neto, voltou a enfatizar a importância da aprovação da Lei Geral da MPE para a sociedade:

Num momento em que desenvolvimento e criação de empregos são prioritários para o País, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas é um dos melhores instrumentos de que dispomos para transformar essas prioridades em realidade (*O Globo*, 13/02/2006).

Em 5 de setembro, foi votada a Subemenda Substitutiva apresentada por Hauly, que teve de apreciar 206 emendas de plenário. Aprovada com 308 votos a favor, seis contra e três abstenções, foi finalmente encaminhada ao Senado. A imprensa assim registrou o andamento do processo:

Em tramitação desde 2004, o projeto, que agora vai ao Senado, quase só enfrentou resistências dos fiscos federal, estaduais e municipais.(...) Uma das principais objeções da Receita Federal ao texto foi a inclusão entre os beneficiários do setor de serviços, hoje com participação muito limitada no Simples, por ser intensivo em mão de obra e estratégico para a arrecadação da Previdência (*Folha de S. Paulo*, 06/09/2006).

A pressão pela aprovação continuava e o presidente Lula pediu ao presidente do Congresso, senador Renan Calheiros que agilizasse a votação no Senado para que fosse aprovada antes das eleições (*Folha de S. Paulo*, 07/09/2006). Lula disputava seu segundo mandato nas eleições presidenciais de 2006, tendo como principal adversário, Geraldo Alckmin, do PSDB.

O interessante era que, embora essa lei fosse vista como uma matéria em que não havia opositores, já que “todos parecem amar as pequenas empresas”, como disse Tandler, sua tramitação não foi fácil. Seu acompanhamento demonstrou que se tratava de uma lei complexa e ampla, que abarcava diferentes tipos de interesses. A votação na Câmara trouxe para o debate uma série de pontos polêmicos, como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) 4, a diminuição do FGTS com consentimento dos empregados e o fim da contribuição dessas empresas para o Sistema S (embora não seja cobrada desde o Simples Federal, há processos na justiça criticando essa isenção, que não foi explicitamente definida no Simples Nacional).

Algumas entidades do Sistema S declararam-se contrárias ao fim da cobrança da contribuição, como o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e a CNI, no entanto o Sebrae não se opôs à medida.

No Senado, o projeto da Lei Geral foi encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos, cujo relator era o senador Luiz Otávio e foi aprovado com 55 votos a favor e nenhum voto contra, mas com a inclusão de 34 emendas, sendo 14 de mérito e 20 de redação. A casa alterou a entrada em vigor do Simples Nacional, que passou de 1º de janeiro para 1º de julho do ano seguinte. Segundo a Receita Federal e o Confaz, não haveria tempo de implementar o Simples Nacional, que exigia um sistema informatizado para calcular a distribuição dos recursos para Estados e municípios, e cuja responsabilidade ficaria com a Receita Federal. Para a União e os governos estaduais e municipais, o adiamento em seis meses da entrada em vigor do Simples Nacional era benéfico, uma vez que minimizaria as perdas de arrecadação, sobretudo pelo fato de que seus orçamentos não previam tal renúncia. O adiamento do regime especial de tributação e o cálculo da renúncia repercutiram na imprensa:

A renúncia fiscal da União era calculada em R\$ 5,3 bilhões em 2007. O valor desabarará com o atraso da lei, o que será providencial: o Orçamento do próximo ano, ainda em tramitação no Congresso, não leva em conta a queda de receita. As perdas de Estados e municípios são objeto de cálculos tão divergentes quanto duvidosos. Representantes de governadores e prefeitos chegam a mencionar uma renúncia de R\$ 9 bilhões ao ano; o relator do projeto no Senado, Luiz Otávio (PMDB-PA), fala em cerca de R\$ 5 bilhões; o relator na Câmara, Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), afirma que só a União terá perdas (*Folha de S. Paulo*, 09/11/2006).

As modificações realizadas no Senado resultaram na redação de um substitutivo que foi enviado para nova votação na Câmara. As alterações feitas no Senado tratavam desde a retirada de setores do Simples Nacional, como foi o caso das empresas que administravam locação de imóveis, até exclusão do Simples Nacional de empresas que reincidissem no não-atendimento de normas trabalhistas. Essas duas emendas estão entre as quatro que foram rejeitadas pela Câmara dos Deputados, permanecendo entre as emendas incluídas a vinculação do Comitê Gestor ao Ministério da Fazenda e a que determinava o adiamento para a entrada em vigor do Simples Nacional para 1º de julho de 2007.

A matéria retornou então à Câmara. A partir desse momento da tramitação, ela não poderia mais receber emendas, podendo, apenas, aprovar ou rejeitar as emendas do Senado, o que foi feito através de parecer apresentado pelo deputado Hauly. A votação definitiva, em 22 de novembro, contou com 323 votos a favor e quatro abstenções. De acordo com cálculos apresentados na imprensa, a renúncia fiscal estimada a partir da versão original do projeto era de R\$16 bilhões, a qual foi drasticamente reduzida em função das negociações, especialmente em relação aos tópicos que discutiam a extensão dos benefícios ao setor de serviços e o estabelecimento de alíquotas diferenciadas por faixas e atividade econômica (*Folha de S. Paulo*, 23/11/2009).

Outro ponto complicado foi a inclusão de determinadas atividades, especialmente no setor de serviços, considerado estratégico para a arrecadação, especialmente da previdência. Um exemplo foi o caso das imobiliárias, que foram retiradas do texto quando da tramitação no Senado, mas foram novamente incluídas pela Câmara. As vantagens das MPEs em licitações públicas, vetadas em estatutos anteriores, foi finalmente aprovada, no que pode ser considerado um dos grandes avanços desta lei, junto com o Simples Nacional. Por fim, as MPEs foram beneficiadas com mais um programa de parcelamento de suas dívidas com a Receita Federal e a previdência social (*Folha de S. Paulo*, 23/11/2009).

Ainda segundo a *Folha de S. Paulo*:

O Supersimples é resultado de um acordo selado entre o governo Lula e o principal partido de oposição, o PSDB, durante as negociações para a reforma tributária, em 2003. A reforma não foi aprovada até hoje, mas os tucanos concordaram em prorrogar a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, o chamado "imposto do cheque") e puderam incluir na Constituição a autorização para criar o Simples nacional (*Folha de S. Paulo*, 15/12/2006).

Apesar de apoiarem a nova lei, representantes empresariais como Joseph Couri, presidente da Associação Nacional dos Simpi, e Paulo Skaf, presidente da FIESP, fizeram algumas críticas ao conteúdo final do projeto. Skaf chamou atenção para a complexidade do cálculo do imposto, que exigiria um programa simplificado para obter o resultado. Outro ponto era a falta de clareza quanto à responsabilidade pela fiscalização do Simples Nacional, que englobava as arenas federal, estaduais e municipais. Já Couri considerou a atribuição de responsabilidade solidária do empresário individual antes da própria empresa em caso de determinados tipos de dívida como um equívoco, além de criticar o aumento da carga tributária para empresas de serviços já inseridas no Simples (*Folha de S. Paulo*, 15/12/2006).

Os micro e pequenos empresários e seus líderes comemoraram no dia 14 de dezembro de 2006 a promulgação da lei. A cerimônia de sanção presidencial da nova legislação ocorreu no Palácio do Planalto e contou com a presença de políticos, representantes de confederações patronais, entidades e pequenos empresários reunidos com ajuda do Sebrae. Outro grupo estava no auditório da CNI, também em Brasília, reunindo cerca de 400 personalidades empresariais e políticas em evento organizado pelo presidente da entidade, Armando Monteiro Neto e pelo Conselho Deliberativo do Sebrae.

Cabe ressaltar que o Palácio do Planalto não informou, nesses eventos, a existência de vetos parciais à nova legislação. Num ano marcado por fortes desgastes políticos, a aprovação da Lei Geral significava que o Congresso e o Executivo não ficaram totalmente paralisados com as CPIs<sup>51</sup> e o governo avançava na busca pelo desenvolvimento econômico e justiça social.

Com isso, apenas no dia seguinte à aprovação foram publicados os vetos presidenciais, rompendo com o acordo firmado no Congresso, especificamente em relação a setores que foram excluídos pelo presidente, como corretores e decoração e paisagismo, gerando protestos de alguns parlamentares. Esses setores foram vetados porque outros profissionais liberais, que

---

<sup>51</sup> *Folha de S. Paulo*, 15/12/2006.

exerceriam as mesmas atividades, não foram contemplados, o que geraria privilégios de uma atividade em relação a outras<sup>52</sup>.

Uma das maiores preocupações da Receita Federal durante as negociações da Lei Geral foi evitar que a inclusão de profissionais liberais no Simples Nacional levasse assalariados a se tornarem pessoas jurídicas a fim de obter tributação menor (*Folha de S. Paulo*, 16/12/2006).

Os vetos presidenciais<sup>53</sup> apresentados foram os seguintes:

- a) vedava o parágrafo 2º do artigo 1º, que atribuía a atualização dos valores do tratamento diferenciado ao Comitê Gestor, cabendo ao Legislativo, via lei ordinária, apenas a tarefa de efetivá-la;
- b) impedia a cobrança de contribuição sindical patronal, considerando que a MPE já estava isenta desta cobrança desde a Lei nº 9.317 de 1996<sup>54</sup>;
- c) suspendia o veto à retenção na fonte do imposto de renda e das contribuições instituídas pela União, porque entrava em conflito com outro dispositivo da lei<sup>55</sup>;
- d) vedava o ingresso no Simples Nacional de MPEs de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguros e produtoras de fogos de artifício<sup>56</sup>. Esse veto baseava-se na periculosidade dos produtos, o que exigia uma tributação mais alta. Vale lembrar, ainda, o trabalho desse setor para sua inclusão no Simples Nacional, com a presença em audiência pública na Comissão Especial do presidente do Sindicato das Indústrias de Explosivos no Estado de Minas Gerais (Sindiemg);
- e) vedava o parágrafo único do artigo 52, que estabelecia o modo simplificado para apresentação de relatórios da RAIS e do Caged<sup>57</sup>. O governo ressaltou a importância das informações geradas por esses relatórios para a elaboração, o monitoramento e a avaliação do conjunto de políticas públicas de emprego;

---

<sup>52</sup> “Algum rato da burocracia passou uma rasteira no Lula”, reagiu o deputado Beto Albuquerque (PSB), vice-líder do governo e um dos operadores do acerto político que havia incluído os corretores na lei geral. Albuquerque pretende iniciar um movimento no Congresso para a derrubada do veto” (*Folha de S. Paulo*, 16/12/2006).

<sup>53</sup> Mensagem nº 1.098, de 14 de dezembro de 2006

<sup>54</sup> Veto ao parágrafo 4º do artigo 13: “...Portanto, a manutenção desse dispositivo seria um claro retrocesso em relação à norma jurídica vigente”. Mensagem nº 1.098, de 14 de dezembro de 2006.

<sup>55</sup> Veto ao artigo 15.

<sup>56</sup> Veto aos incisos XXII e XXVIII do §1º e §3º do artigo 17.

<sup>57</sup> Caged – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Foi criado pelo Governo Federal, em 1965, e instituiu o registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).



f) vedava o parágrafo 2º do artigo 55, que, ao tratar da fiscalização, estabelecia a elaboração de um plano negociado entre o fiscalizador e o empregador para sanar o problema encontrado. Para o governo, “a inexistência de limites legais para o denominado ‘plano negociado’ tende a inviabilizar o exercício do poder de polícia administrativa, pois, transfere para o plano da autonomia da vontade o cumprimento da legislação trabalhista, frustrando o seu objetivo”;

g) excluía a criação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito por se limitar às MPEs, excluindo outros possíveis públicos-alvo, os profissionais autônomos, as associações e as cooperativas (artigo 60)

h) vetava o artigo 69, que dispunha sobre responsabilidade limitada do empresário individual, ou seja, que o micro e pequeno empresário “somente responderá pelas dívidas empresariais com os bens e direitos vinculados à atividade empresarial, exceto nos casos de desvio de finalidade, de confusão patrimonial e obrigações trabalhistas, em que a responsabilidade será integral”. Como foi visto anteriormente, este artigo havia sido criticado por Joseph Couri, da Assimpi e as razões do veto envolviam a dificuldade da fiscalização da administração pública em verificar os “casos de desvio de finalidade, de confusão patrimonial e obrigações trabalhistas”. De acordo com o projeto, nestes casos o pequeno empresário poderia ser responsabilizado diretamente pelas dívidas da empresa.

i) vetava o parágrafo terceiro do artigo 77, pois sua redação deixava dúvidas sobre sua vigência nos estados e municípios, especialmente em relação ao Simples Nacional. A lei aprovada revogaria o estatuto anterior, incluído o Simples Federal, porém com a entrada em vigor do Simples Nacional apenas em 1º de julho de 2007, não ficava claro se neste intervalo leis estaduais e municipais estariam revogadas ou não. Ou seja, não ficava claro se no primeiro semestre de 2007 as leis estaduais e municipais, em vigor, sobre tributação diferenciada para MPEs estariam revogadas ou não, uma vez que o Simples Nacional seria iniciado apenas em 1º de julho de 2007.

j) vetava o artigo 85, segundo o qual se pretendia determinar a fixação de verba honorária pela sucumbência do devedor em substituição o encargo legal de 20% devido em ações de execução fiscal. Ou seja, substituir este encargo legal pelo honorário de sucumbência, que é o valor que o juiz determina que a parte vencida (sucumbente) no processo judicial pague à parte vencedora. A verba de

sucumbência distingue ações ajuizadas de não ajuizadas. Esta sistemática foi considerada inviável, pois, segundo o veto, “a pretexto de igualar o tratamento dispensado ao contribuinte pelos diversos órgãos envolvidos no Programa de Recuperação Fiscal, estabelecendo norma antiisonômica que traria benefício a apenas uma parte dos contribuintes optantes pelo REFIS e que poderia resultar em prejuízos para as demais pessoas jurídicas vinculadas a este programa” (Mensagem de veto nº 1.098, 2006).

Alguns desses vetos agradaram às MPEs, como o da contribuição patronal, ao contrário do veto à simplificação do relatório para apresentação de relatórios da RAIS e Caged. Ao final, todo esse processo resultou na Lei Complementar nº 123/2006, que entrou em vigor gerando muitas dúvidas entre contadores e micro e pequenos empresários e mantendo uma série de polêmicas sobre a simplificação do tratamento para as MPEs.

Diferente do Simples Federal que foi instituído a partir de uma medida provisória, o Simples Nacional resultou de uma lei complementar, que, pelo quórum exigido para aprovação, demandou esforço maior de negociação. Além disso, o Simples Federal tratava apenas da questão tributária, vigorando simultaneamente ao estatuto de 1999, inclusive com definições diferentes para MPEs entre eles. O Simples Nacional fazia parte da Lei Geral, que oferecia uma mesma definição de MPE, tanto para a questão tributária quanto para os demais campos. Outra diferença importante foi o estabelecimento, no caso do Simples Nacional, de um acordo entre os diferentes níveis da federação que permitiu a cobrança unificada de cobranças e impostos. Além do Simples Nacional, outro destaque importante da Lei Geral foi avanço promovido pela participação de MPEs em compras públicas.

No anexo 4, apresentamos um histórico da Lei Geral desde a apresentação da PEC nº41/2003 até a aprovação da lei.

## **5.2 - Características da Lei Geral da MPE**

A Lei Geral da MPE foi aprovada em 2006, após quase três anos de tramitação. Originalmente o projeto de lei visava regulamentar os dispositivos inseridos com a EC nº42/2003, ou seja, o regime único de arrecadação. Todavia, seu conteúdo foi ampliado, passando a abarcar outras questões, como a desburocratização na abertura de firmas e os incentivos creditícios e tecnológicos. Durante sua tramitação, foram realizadas audiências públicas, incorporação de vários projetos de lei existentes, discussão de emendas e de três

substitutivos até ser definido o projeto final. As associações e lideranças empresariais, por sua vez, promoveram seminários, debates, carreatas e mobilizações em todo o Brasil. Nesta seção, apresentaremos os principais pontos da Lei Geral aprovada.

O primeiro ponto de que trata a lei eram os limites de enquadramento para micro e pequenas empresas. Deve-se lembrar que, antes da Lei Geral, os limites para os benefícios tributários, ou seja, para a inclusão no Simples eram mais baixos do que para o estatuto de 1999. O anteprojeto do Sebrae previa um limite de enquadramento maior, porém permaneceu o que já havia sido alcançado com a Lei nº 11.196/2005, ou seja, microempresa era a aquela com receita bruta anual até R\$240.000,00 e pequena empresa com o limite de R\$2.400.000,00.

Em termos institucionais, a lei previa a criação do Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, vinculado ao Ministério da Fazenda, como forma de garantir a participação dos estados, Distrito Federal e municípios na administração dos aspectos tributários. Para isso, o comitê seria composto por dois representantes da Secretaria da Receita Federal e dois representantes da Secretaria da Receita Previdenciária<sup>58</sup>, como representantes da União, dois dos estados e do Distrito Federal e dois dos municípios. Além do Comitê, a norma também estabelecia que o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte trataria dos aspectos não tributários da lei, sendo composto por entidades de apoio e de representação das MPEs e órgãos governamentais.

Para solucionar o problema da burocracia e, conseqüentemente, do tempo e dinheiro gastos para abrir ou fechar uma empresa, a Lei Geral estabelecia a implantação de um cadastro unificado nos três âmbitos do governo como forma de simplificar esse procedimento. Dessa forma, a inscrição e a baixa seriam realizadas num único local, diminuindo o prazo e a exigência de declarações e documentos. Além disso, definia que a baixa da empresa sem atividade há mais de três anos passaria a ser automática, sendo os débitos tributários assumidos pelos sócios.

Por outro lado, a simplificação nas normas relativas à mão de obra dispensava as MPEs de uma série de procedimentos, entre os quais os seguintes: afixar quadro de trabalho em suas dependências; anotar as férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro; empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de

---

<sup>58</sup> Alterado pela Lei Complementar nº 128/2008, que substituiu os dois representantes da Secretaria da Receita Previdenciária por mais dois representantes da Secretaria da Receita Federal.

Aprendizagem; possuir livro intitulado “Inspeção do Trabalho”<sup>59</sup> e comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas.

A Lei Geral permitiria também que os micro e pequenos empresários pudessem ser representados na Justiça do Trabalho, mesmo que o representante não possuísse vínculo com a empresa. Previa, ainda, um número maior de dispensas de obrigações para o empresário com receita bruta anual no ano-calendário anterior de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais)<sup>60</sup>.

Mesmo já fazendo parte do estatuto anterior, de 1999, a Lei Geral reafirmou a prática da fiscalização orientadora, no que se referia aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental e de segurança, utilizando o critério de dupla visita antes de efetuar a multa. Assim, na primeira visita, o fiscal deveria orientar a MPE a corrigir alguma infração ao invés de multá-la imediatamente. No entanto, este tratamento especial não seria aplicável nos casos em que fosse constatada infração por falta de registro de empregado, ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou ainda na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização. A nova norma também previa a desburocratização e a instituição de incentivos fiscais na exportação, beneficiando as exportações das pequenas empresas.

Em relação ao associativismo, foi criado o “consórcio simples”, segundo o qual as MPEs optantes do Simples Nacional poderiam realizar negócios de compra e venda, de bens e serviços, para os mercados nacional e internacional, em conjunto. Dessa forma, os pequenos empresários poderiam se associar visando ganhos de escala, competitividade, redução de custos, acesso ao crédito e a novos mercados com base num poder maior de negociação. No entanto, o “consórcio simples” necessitava de regulamentação do Executivo.

Entre os dispositivos para a melhoria do acesso ao crédito, estava a possibilidade de destinação para as cooperativas de crédito, cujos quadros de cooperados participassem de micro e pequenos empreendedores, de repassar recursos do FAT. No que se refere ao apoio à inovação, a União, estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 20% do total de recursos destinados à inovação para o desenvolvimento de tais atividades nas MPEs.

O capítulo sobre regras civis e empresariais isentava as MPEs da obrigação de realizar reuniões e assembléias dos sócios em qualquer das situações previstas na legislação civil, sendo estas reuniões e assembleias substituídas por deliberação representativa do primeiro número inteiro superior à metade do capital social. O legislador quis, com isso, simplificar as deliberações sociais das MPEs, fazendo com que os sócios com mais de 50% das quotas

---

<sup>59</sup> O Livro de Inspeção do Trabalho é utilizado pelo auditor fiscal, encarregado da inspeção do estabelecimento, para, após as devidas averiguações, registrar no livro sua visita, consignando a data, a hora do início e do término e o resultado da inspeção.

<sup>60</sup> Estes benefícios foram revogados pela Lei Complementar nº127/2007

sociais pudessem tomar decisões sem a necessidade de convocação de reunião ou assembléia com todos os sócios. Estas só seriam obrigatórias nos casos estipulados no contrato, na exclusão de sócio por justa causa ou nos casos em que pusesse em risco a continuidade da empresa devido a atos graves. As MPEs também ficavam dispensadas da obrigação de publicar seus atos societários em jornais de circulação e diários oficiais.

Sobre o acesso à justiça, as MPEs passavam a serem admitidas como proponentes de ação perante o Juizado Especial e deveriam ser estimuladas a utilizar os institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução dos seus conflitos.

Em relação à representação institucional, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que coordenava o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, também deveria incentivar e apoiar a criação de fóruns, inclusive regionais, com participação dos órgãos públicos competentes e das entidades vinculadas ao setor das MPEs.

A Lei Geral também estabeleceu a figura do “pequeno empresário”, que seria o empresário individual com receita bruta anual de até R\$36.000,00. Esse dispositivo foi resultado do projeto de lei da “Pré-Empresa” (PLC nº 210/1004), que foi incorporado à Lei Complementar nº 123/2006, que associou a pré-empresa ao pequeno empresário, que era mencionado no Código Civil brasileiro. O pequeno empresário foi renomeado de microempreendedor individual, de acordo com Lei Complementar nº 128/2008, que fixou o tratamento diferenciado deste tipo de empresário, revogando a parte relativa na Lei Geral.

Para finalizar, outro ponto que suscitou discussões foi em relação à participação em licitações públicas, determinando a fixação de limite preferencial de compras governamentais para MPEs, além de dispensar tratamento diferenciado na apresentação de documentos, permissão de subcontratação de MPEs por uma empresa maior, admitia também a possibilidade de fornecimento parcial de grandes lotes. Além disso, licitações de até R\$80.000,00 poderiam ser realizadas especificamente para MPEs, sendo que este dispositivo representava, ao lado do Simples Nacional, um dos maiores avanços desta legislação. Esse aspecto do tratamento diferenciado também poderia ocorrer nos estados e municípios, sendo necessário que suas casas legislativas (assembleias estaduais e câmaras municipais) aprovassem legislação específica sobre a questão.

O gerente de políticas públicas do Sebrae, Bruno Quick, resumiu os pontos principais da Lei Geral da MPE ao definir as quatro macropolíticas presentes nesta legislação: a) a desburocratização; b) a desoneração tributária; c) a inovação e competitividade e; d) o mercado e uso de poder de compra do Estado (Entrevista Quick, 2009).

O próximo item trata da macropolítica referente à desoneração tributária expressa no Simples Nacional, que foi o tema dos principais debates durante a tramitação e era a questão específica do projeto de lei original da Lei Geral. Discutiremos sua composição, aplicação nos Estados e municípios e os setores incluídos e excluídos desse regime.

### 5.3 – O Simples Nacional

O tema de maior destaque e que provocou grandes discussões foi a criação do Simples Nacional, que substituiu o Simples Federal cujo alcance era restrito a impostos e contribuições federais. Dessa forma – além do IRPJ, IPI, CSLL, Cofins e PIS –, a nova lei passou a incluir o ICMS e o ISS, impostos estaduais e municipais respectivamente e que não faziam parte do Simples, a não ser nos casos de convênios firmados entre eles e a União. O regime de arrecadação unificado e simplificado – envolvendo a União, estados, Distrito Federal e municípios – já era, por si só, tema de grande complexidade promovendo praticamente um “reforma tributária” para o setor de micro e pequenas empresas<sup>61</sup>.

IMPOSTOS	Simples Federal	Simples Nacional
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ	X	X
Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI	X	X
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	X	X
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins	X	X
Contribuição para o PIS	X	X
Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica	X	X
Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (âmbito estadual)		X
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (âmbito municipal)		X

Quadro 11 - Impostos Incluídos no Simples Federal e no Simples Nacional

No entanto, para ingressar no Simples Nacional, a MPE deveria estar livre de uma série de impedimentos definidos pela lei, inclusive em relação a determinadas atividades.

<sup>61</sup> Aliás, o Simples Nacional sofreu ações diretas de inconstitucionalidade movidas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (Contec) e Confederação Nacional do Comércio (CNC), questionando a exclusão de determinadas atividades econômicas deste regime. Também ajuizaram ações a Associação Nacional dos Procuradores de Estado (Anape), a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) e a Federação Brasileira de Associação de Fiscais de Tributos Estaduais (FebraFite), em função de demandas de representantes de funcionários de órgãos estaduais que buscavam ver sob sua jurisdição as funções de implementação da norma (Taylor e Da Ros, 2008:862)

A título de ilustração, não podiam entrar no Simples Nacional as MPEs que tivessem sócio domiciliado no exterior ou as MPEs de cujo capital participasse entidade da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal. O tipo de atividade que a MPE exercia também podia impedi-la de recolher impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, como era o caso daquela MPE que tivesse por finalidade a prestação de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constituísse profissão regulamentada ou não, bem como a que prestasse serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios.

Assim como no Simples Federal, as atividades vedadas e permitidas foram objeto de várias discussões e de legislações posteriores. Apesar das várias restrições, com a Lei Geral da MPE algumas atividades do setor de serviços puderam optar por este regime simplificado de tributação, desde que estas pessoas jurídicas se dedicassem exclusivamente às atividades estipuladas ou as exercessem em conjunto com outras atividades que não tivessem sido objeto de vedação. Estavam entre as que podiam optar pelo Simples Nacional: creche, pré-escola e estabelecimento de ensino fundamental; agência terceirizada de correios; agência de viagem e turismo; escolas livres, de línguas estrangeiras, artes, cursos técnicos e gerenciais; academias de dança, de capoeira, de ioga e de artes marciais e construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada.

A norma aprovada definiu alíquotas diferenciadas e progressivas por setor e subsetor de atividade de acordo com faixas de receita bruta anual, além de incluir atividades de serviços que não eram contempladas no Simples Federal. Ou seja, o limite máximo da receita bruta anual para enquadramento como pequena empresa, que era de R\$2.400.000,00 foi dividido em 20 faixas de receita, possibilitando que a empresa passasse de micro para pequena empresa sem sofrer mudanças bruscas nas alíquotas praticadas.

O Simples Nacional estabelecia que as MPEs segregassem suas receitas, isto é, “contabilizasse separadamente suas receitas, a fim de que cada atividade fosse tributada no justo limite de suas participações” (Sebrae, 2007c: 44). Dessa forma, para o pagamento do Simples Nacional, as MPEs deveriam separar as receitas decorrentes de:

- I – da revenda de mercadorias;
- II – da venda de mercadorias industrializadas pelo contribuinte;
- III – da prestação de serviços, bem como da locação de bens móveis;
- IV – da venda de mercadorias sujeitas à substituição tributária; e

V – da exportação de mercadorias para o exterior, inclusive as vendas realizadas por meio de comercial exportadora ou do consórcio previsto na Lei Geral

Foram estabelecidas tabelas de tributação do Simples Nacional de acordo com as atividades econômicas. Estas tabelas eram definidas em cinco anexos, sendo que o anexo V possuía as alíquotas mais elevadas, situação em que era necessário fazer uma relação entre folha de salários e receita bruta. As empresas sujeitas a este anexo teriam uma tributação maior, tornando a opção pelo Simples Nacional atrativa apenas para aquelas que possuísem uma significativa folha de salários. A intenção do governo era beneficiar empresas que empregassem mais pessoas e desestimular profissionais autônomos a se tornarem pessoa jurídica. Faziam parte deste anexo, em geral, as atividades que não estavam no Simples Federal e entraram no Simples Nacional, e nesses casos nem sempre era mais vantajoso para a MPE participar deste regime de tributação. Relacionamos abaixo as atividades e seus respectivos anexos.

- Anexo I: Comércio

- Anexo II: Indústria

- Anexo III: creche, pré-escola e estabelecimento de ensino fundamental; agência terceirizada de correios; agência de viagem e turismo; centro de formação de condutores de veículos automotores de transporte terrestre de passageiros e de carga; agência lotérica; serviços de manutenção e reparação de automóveis, caminhões, ônibus, outros veículos pesados, tratores, máquinas e equipamentos agrícolas; serviços de instalação, manutenção e reparação de acessórios para veículos automotores; serviços de manutenção e reparação de motocicletas, motonetas e bicicletas; serviços de instalação, manutenção e reparação de máquinas de escritório e de informática; serviços de reparos hidráulicos, elétricos, pintura e carpintaria em residências ou estabelecimentos civis ou empresariais, bem como manutenção e reparação de aparelhos eletrodomésticos; serviços de instalação e manutenção de aparelhos e sistemas de ar condicionado, refrigeração, ventilação, aquecimento e tratamento de ar em ambientes controlados; veículos de comunicação, de radiodifusão sonora e de sons e imagens, e mídia externa. Também faziam parte deste anexo as atividades de locação de bens móveis, nesse caso deduzindo-se da alíquota o percentual correspondente ao ISS previsto nesse Anexo

- Anexo IV: construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada; transporte municipal de passageiros; empresas montadoras de estandes para feiras; escolas livres, de línguas estrangeiras, artes, cursos técnicos e gerenciais; produção cultural e artística; produção cinematográfica e de artes cênicas.



- Anexo V: cumulativamente administração e locação de imóveis de terceiros; academias de dança, de capoeira, de ioga e de artes marciais; academias de atividades físicas, desportivas, de natação e escolas de esportes; elaboração de programas de computadores, inclusive jogos eletrônicos, desde que desenvolvidos em estabelecimento do optante; licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação; planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas, desde que realizados em estabelecimento do optante; escritórios de serviços contábeis; serviço de vigilância, limpeza ou conservação.

No anexo III também constava as atividades de locação de bens móveis, nesse caso deveria ser deduzida da alíquota o percentual correspondente ao ISS. Nos anexos IV e V, o INSS patronal deveria ser calculado e recolhido separadamente nos termos da legislação comum. As alíquotas das atividades do anexo V deveriam ser acrescidas das alíquotas correspondentes ao ISS previstas no Anexo IV. Também faziam parte do anexo V, os serviços de transportes intermunicipais e interestaduais, acrescido das alíquotas correspondentes ao ICMS previstas no Anexo I. A variação das alíquotas entre estes anexos obedecia aos seguintes limites, dentro das 20 faixas, de acordo com o apresentado na tabela a seguir:

Tabela 15 – Alíquotas de Tributação do Simples Nacional

Anexo	I	II	III	IV	V
	Comércio	Indústria	Serviços I	Serviços II	Serviços III*
Mínima	4,00%	4,50%	6,00%	4,50%	6,37%
Máxima	11,61%	12,11%	17,42%	16,85%	18,50%

Fonte: Sebrae, 2007. Lei Geral das MPEs.

(\*) O limite pode atingir alíquota mínima de 17,37% e máxima de 20%

Buscando respeitar as diferenças regionais, foram criados valores diferenciados por estado. Dessa forma, os estados e municípios, para efeito do recolhimento do ICMS e ISS na forma do Simples Nacional, poderiam optar pela aplicação de faixas de receita bruta anual com limites diferenciados, conforme o quadro abaixo revela.

Até 1% do PIB	De 1% a 5% do PIB	Acima de 5% do PIB
Faixas até R\$ 1.200.000,00	Faixas até R\$ 1.800.000,00	Faixas até R\$2.400.000,00
Acre Alagoas Amapá Maranhão Paraíba Piauí Rio Grande do Norte Rondônia Roraima Sergipe Tocantins	Amazonas Bahia Ceará Distrito Federal Espírito Santo Goiás Mato Grosso Mato Grosso do Sul Pará Pernambuco Santa Catarina	Minas Gerais Paraná Rio de Janeiro Rio Grande do Sul São Paulo

Quadro 12 - Estados quanto à Participação na Formação do PIB e Faixas da Receita Bruta Anual

Fonte: Sebrae, 2007. Lei Geral das MPEs

Dessa forma, as faixas de enquadramento no Simples Nacional variavam entre três grupos de estados, de acordo com sua participação no PIB. Por exemplo, a pequena empresa em São Paulo tinha como limite de enquadramento uma receita bruta anual até R\$2.400.000,00; acima disso, eram consideradas empresas médias e grandes que pagariam seus tributos, ICMS e ISS, diretamente ao estado e/ou município respectivamente. Caso este limite fosse aplicado em Tocantins, a quantidade de médias e grandes empresas seria praticamente nula, o que teria um impacto negativo na economia estadual e municipal. Por conta disso, foram criadas faixas diferenciadas. Assim, como o Tocantins participava com até 1% do PIB nacional, o limite de enquadramento da pequena empresa era bem menor, até R\$1.200.000,00, permitindo a tributação de médias e grandes empresas.

Ainda em relação a tributos, foi mantida a dispensa para os optantes do Simples Nacional (assim como era com os optantes do Simples Federal) do pagamento das contribuições para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao “Sistema S”. Essa medida foi discutida na justiça, pois as grandes e médias empresas se tornaram as únicas contribuintes do Sebrae, órgão do “Sistema S” de apoio a MPEs. O Sebrae, por sua vez, apoiou a isenção das MPEs sobre esta contribuição, dado o pequeno percentual que este segmento representa em relação ao total.

Ao final, a Lei Geral estabeleceu uma série de benefícios indo desde a busca por uma diminuição e simplificação das obrigações tributárias e burocráticas até o estímulo para a modernização e o desenvolvimento destas empresas via associativismo, crédito, inovação

tecnológica e outras oportunidades. No anexo 5, apresentamos um resumo da arrecadação do Simples Nacional de 2007 a 2009.

Assim que a Lei Geral foi aprovada, líderes empresariais e dirigentes do Sebrae e da CNI, entre outras associações, ressaltaram a necessidade de se continuar lutando pela implementação dos dispositivos dessa norma, já que vários deles dependiam de regulamentação. Além disso, os estatutos anteriores tiveram dificuldades em implementar várias de suas medidas. Nesse sentido, consideramos que a implementação merecia destaque, mesmo que breve, na análise da Lei Geral da MPE.

O Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), por exemplo, foi instituído pelo Decreto nº 6.038, de 7/2/2007 com a finalidade gerir e normatizar os aspectos tributários do estatuto nacional da microempresa e empresa de pequeno porte. A primeira presidente do Comitê foi Lina Maria Vieira, da Receita Federal. O Comitê é composto por dois representantes da Secretaria da Receita Federal, dois representantes da Secretaria da Receita Previdenciária, dois representantes dos estados, indicados pelo Confaz, e dois representantes dos municípios, sendo um indicado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e outro pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf). O presidente é designado pelo ministro da Fazenda entre os quatro representantes da Receita. O Comitê Gestor teve um papel muito importante na viabilização do Simples Nacional, pois foi com base em seu funcionamento e atuação que se logrou facilitar o apoio dos estados e municípios à Lei Geral, conforme destacou o gerente de políticas públicas do Sebrae, Bruno Quick:

Boa parte das políticas públicas no nosso país não se efetiva devido à rivalidade entre os entes federados, essa disputa entre União, estados e municípios. E no caso da Lei Geral, no capítulo do Simples, especificamente na parte tributária, o comitê gestor do Simples Nacional, ele é uma instância federativa, União, estado e municípios, então não é uma relação de hierarquia. Existe uma relação horizontal, não vertical. Então o comitê gestor do Simples Nacional tem o poder dinâmico de complementar aspectos operacionais necessários para que a lei se efetive, tem o dinamismo necessário para atualizar as novas tecnologias, as novas circunstâncias a aplicação da lei e tem a efetividade de uma instância que tem o poder de deliberar, mas o mais rico que tem é essa harmonização da relação dos entes federados (Entrevista Bruno Quick, 2009).

O Simples Nacional entrou em vigor em julho de 2007 e, segundo informação publicada na imprensa, haviam aderido ao novo regime mais de três milhões de MPEs, dos

quais 1,337 milhão migraram automaticamente do antigo Simples Federal<sup>62</sup>. No entanto, o Simples Nacional passou a enfrentar um grande desafio após sua implementação. Apesar da participação e aceitação dos estados no novo regime tributário, o que se tem observado é que vários deles vêm exigindo a substituição ou antecipação tributária do ICMS. Em muitos casos, quando o estado estabelece que determinado segmento econômico deva recolher o ICMS mediante o regime de substituição tributária, ele fica desobrigado de dispensar o tratamento tributário diferenciado a essas empresas, onerando o setor.

Instituído em 2000, com base em artigo do estatuto de 1999, o Fórum vem realizando diversas ações desde então. Em 2007, um novo decreto, regulamentando artigo do estatuto de 2006, modificou sua composição e suas atribuições, que passou a tratar dos aspectos não-tributários do estatuto<sup>63</sup>. Atualmente o Fórum está desenvolvendo ações do novo estatuto, entre elas a criação dos Fóruns Regionais. Sua finalidade passou a ser acompanhar a implantação efetiva dos aspectos não-tributários deste quarto estatuto da MPE e orientar e assessorar na formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das MPEs, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação. Para isso, é composto por seis comitês temáticos: Racionalização Legal e Burocrática; Formação e Capacitação Empreendedora; Investimento e Financiamento; Tecnologia e Inovação; Comércio Exterior e Integração Internacional e Informação.

O capítulo V da Lei Geral, que também tratava das licitações públicas, foi regulamentado pelo Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, estabelecendo o tratamento diferenciado nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Alguns estados e municípios também já regulamentaram tal dispositivo. Este é um exemplo do caráter vertical desta política, que foi pensada para ser implantada não apenas em nível federal, mas também no âmbito dos estados e municípios em relação a aspectos que vão além do Simples Nacional.

Um dos pontos ainda não implementados é o Cadastro Geral. Em 2007, foi criada a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim e, em 2009, um comitê gestor foi instalado visando facilitar sua estruturação e articulação político-institucional. A ideia de instalar um comitê gestor progrediu com os resultados positivos conquistados com o comitê gestor do Simples Nacional e, assim como nessa experiência, a cooperação dos diferentes entes federados seria fundamental. Com a Redesim seria possível realizar a integração de todos os processos dos órgãos e entidades

---

<sup>62</sup> *Valor Econômico*, 09/08/2007

<sup>63</sup> O Fórum foi instituído pelo Decreto nº 6.174 de 1/8/2007.

responsáveis pelo registro, inscrição, alteração e baixa das empresas, por meio de uma única entrada de dados e de documentos, acessada via internet.

De acordo com a concepção de ser uma política vertical, a Lei Geral estabeleceu que o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria da Receita Previdenciária, os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam o prazo de um ano para editar as normas necessárias para garantir o tratamento diferenciado da MPEs. De acordo com o Sebrae, a Lei Geral foi implementada em todos os estados, o que ainda não aconteceu nos municípios, conforme vemos na tabela abaixo. Vale destacar, no entanto, o desempenho do Mato Grosso e do Espírito Santo com a aprovação da Lei Geral em todos os seus municípios<sup>64</sup>.

Aprofundando seu papel anterior, o Sebrae disponibilizou um modelo de Lei Geral para ser aplicado nos municípios, como forma de facilitar a regulamentação da norma. Em publicação sobre o assunto, *Guia do Prefeito Empreendedor: como e por que implantar a Lei Geral Municipal*, a entidade listou cinco medidas que deveriam ser publicadas pelo prefeito para a regulamentação da Lei Geral no município, a saber:

1. Decreto que defina as atividades de alto risco. Estas atividades não poderão receber o Alvará de Funcionamento Provisório e dispensa de vistoria prévia, com a finalidade de funcionamento imediato;
2. Decreto que regulamente o critério da fiscalização orientadora por meio de dupla visita;
3. Convênio com a Secretaria Estadual da Fazenda e a Junta Comercial, visando estabelecer que a empresa instalada no município trabalhe com um único número de identificação fiscal e um único local para dar entrada em documentos
4. Legislação ou decreto que estimule as compras públicas junto às MPEs locais;
5. Lei Geral Municipal, aprovada pela Câmara dos Vereadores e sancionada pelo prefeito, deverá regulamentar os vários dispositivos da Lei Geral

A aprovação nos municípios vem avançando conforme mostra a tabela abaixo:

---

<sup>64</sup> Independente da aprovação da Lei Geral nos estados e municípios, o Simples Nacional está implementado em todos os entes federados.

Tabela 16 - Número de Municípios por Estado que Aprovaram a Lei Geral Municipal

Estados	Total de Municípios	Municípios com a Lei Geral regulamentada	%
MT	141	141	100,00
ES	78	78	100,00
DF	1	1	100,00
SC	293	287	97,95
RJ	92	90	97,83
PR	399	344	86,22
RN	167	138	82,63
TO	139	111	79,86
AL	102	80	78,43
RS	496	376	75,81
RO	52	38	73,08
MS	78	57	73,08
BA	417	293	70,26
CE	184	127	69,02
AP	16	11	68,75
AM	62	38	61,29
RR	15	9	60,00
AC	22	13	59,09
GO	246	143	58,13
PE	185	103	55,68
PA	143	67	46,85
PB	223	104	46,64
MA	217	97	44,70
PI	224	98	43,75
SE	75	25	33,33
SP	645	212	32,87
MG	853	249	29,19
Total	5565	3330	59,84

Fonte: Sebrae; < <http://www.sebrae.com.br/customizado/lei-geral/regulamentacao-da-lei-geral-nos-estados/estatisticas-de-implantacao-da-lei-geral/numeros-de-municipios-por-estado> > Atualizada em 12/9/2011

Paralelamente, a Lei Geral continuou em debate no Legislativo, e a necessidade de melhorar a legislação resultou na promulgação da Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007, da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e da Lei Complementar nº 133, de 29 de dezembro de 2009.

Uma das medidas da Lei Complementar nº 127/2007 foi a revogação do artigo 53 da Lei Geral, que previa benefícios para o “pequeno empresário” como dispensa de pagamento de determinadas contribuições sindicais por até três anos. Além disso, facilitou a quitação de débitos fiscais para que as empresas pudessem ingressar no Simples Nacional. A Lei Geral permitia que as empresas realizassem um parcelamento especial relativo aos débitos de impostos e contribuições previstos no Simples Nacional cujos fatos geradores tivessem ocorrido até 31 de janeiro de 2006, com a nova lei complementar foram incluídos débitos ocorridos até 31 de maio de 2007. Esta norma reapresentou o artigo vetado pela presidência que instituiu a Sociedade Nacional de Garantia de Crédito. Com a nova redação, esta sociedade poderia beneficiar não apenas as MPEs, mas outros públicos-alvo e deveria ser instituída pelo Poder Executivo. Também beneficiou algumas atividades de serviços, alterando o anexo a que estavam designadas.

Em 2008, o estatuto de 2006 foi modificado substancialmente com a aprovação da Lei Complementar nº 128/08, que criava o Microempreendedor Individual (MEI), revogando toda a parte sobre o “pequeno empresário” da Lei Geral. Outras alterações foram, entre outras, as seguintes: a transferência dos escritórios contábeis para um anexo com alíquota menor; a inserção de outras classes no programa do Simples Nacional; a alteração e aprimoramento do Anexo V da Lei Geral; a possibilidade de MPEs optantes pelo Simples Nacional realizarem negócios de compra e venda de bens, para os mercados nacional e internacional, por meio de sociedade de propósito específico; além de outros avanços que visavam à desburocratização. A LC 128/2008 também criou o Comitê para Gestão da Redesim. Este Comitê ficaria responsável por regulamentar a inscrição, cadastro, abertura, alvará, arquivamento, licenças, permissão, autorização, registros e demais itens relativos à abertura, legalização e funcionamento de empresários e de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária.

O grande destaque dessa nova legislação foi, no entanto, a figura do MEI, com o qual o governo objetivava diminuir a informalidade, abrindo caminho para que o trabalhador informal se torne um microempreendedor individual. No site do Portal do Empreendedor, elaborado pelo governo federal, o empreendedor individual foi definido como “a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário”. Os requisitos eram: faturar no máximo até R\$36.000,00 por ano, não ter participação em outra empresa como sócio ou titular e ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. O Portal do Empreendedor listava 439 categorias entre as quais o trabalhador deveria exercer suas atividades, para que pudesse se inscrever como MEI. Como isso, ele se

enquadraria no Simples Nacional e ficaria isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL), pagando um valor fixo mensal, de acordo com o salário mínimo, que seria destinado à previdência social e ao ICMS ou ao ISS. Essas quantias seriam atualizadas anualmente, de acordo com o salário mínimo. Ao optar por esse sistema, o empreendedor individual passaria a ter acesso a diversos benefícios, como auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria.

Por último, temos a LC nº 133/2009, que favoreceu as atividades de produções cinematográficas, audiovisuais, artísticas e culturais no Simples Nacional, o que gerou o apelido de “Simples da cultura”. Esta norma reduziu a carga tributária das MPEs do setor cultural, que passaram a ser tributadas pelo anexo III da Lei Geral e permitiu a entrada no Simples Nacional das MPEs que se dedicassem à exibição ou apresentação de música, teatro, dança, cinema, audiovisual, literatura e artes visuais. A pressão do setor pelo novo enquadramento e as ações do ministro da Cultura, Juca Ferreira, junto ao presidente Lula contribuíram para sua aprovação.

Acreditamos ter sido importante essa reflexão sobre a implementação da lei como forma de visualizar a relevância e a complexidade dos artigos discutidos e pelo fato dessas modificações terem ocorrido pouco depois de sua aprovação. Além disso, a Lei Geral parece se diferenciar de estatutos anteriores, que tiveram um baixo grau de implementação e impacto na realidade das MPEs.

No caso da Lei Geral, ao invés de se limitarem à regulamentação do artigo 46 da Constituição federal, ou seja, do Simples Nacional, os legisladores, impulsionados especialmente pelos movimentos do Sebrae, estenderam consideravelmente o alcance da nova lei. Dessa forma, o novo estatuto, revogou o anterior e o Simples Federal, e encontrou uma oportunidade para ir além do projeto inicial, aproveitando o apoio institucional do Sebrae e o contexto político do governo Lula que buscava priorizar medidas voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Também contribuiu o legado das políticas anteriores, especialmente a avaliação sobre os acertos e limites do Simples Federal. A Lei Geral da MPE, o Simples Nacional e o Microempreendedor Individual são algumas das ações do governo Lula para o pequeno empresário/empreendedor, mas outras ações também demonstram o interesse no segmento, embora não façam parte do escopo desta pesquisa, como foi o caso do programa de microcrédito produtivo orientado e de ações para exportação.

Por outro lado, a crise política, com denúncias e CPIs durante a tramitação, reforçaram a necessidade de mostrar que tanto o governo quanto o Congresso não ficaram paralisados, produzindo uma janela de oportunidade. Com forte pressão do governo e de um *lobby*



influyente, o dos micro e pequenos empresários, parlamentares aprovaram o novo marco regulatório voltado para este grande grupo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desta tese foi analisar a Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, aprovada em 2006, durante o governo Lula. A formulação dessa política pública federal possui um significado importante por estabelecer avanços inéditos na política em prol das MPEs, além de permitir uma análise mais geral da trajetória das políticas de apoio a este segmento.

A relevância desse estudo empírico está na amplitude da política aprovada, que englobou mudanças em diferentes níveis, como o administrativo, o relativo ao associativismo e às compras governamentais. E, principalmente, nas mudanças promovidas no tratamento tributário com a aprovação do Simples Nacional, que, ao agregar tributos federais, estaduais e municipais, superou o poder de veto dos estados e municípios. Para isso, foi criado o Comitê Gestor do Simples Nacional, com o intuito de garantir a participação e a transparência dos diferentes atores e de possibilitar a coordenação e a aprovação dessa medida.

Outra característica inovadora desta política é seu caráter vertical, que previa sua aplicação nos estados e municípios. Com o Simples Nacional, essa aplicação vertical era automática, mas no caso de outros benefícios, como o acesso das MPEs às compras governamentais, estava previsto que estados e municípios aprovassem suas próprias Leis Gerais, podendo, dessa forma, oferecer essa vantagem para as micro e pequenas empresas nas compras governamentais de cada ente federado de acordo com suas disposições específicas.

Nesse sentido, a Lei Geral é vista como uma política ousada que conseguiu o apoio de diferentes atores, através de mecanismos de transparência e participação, em torno da construção de um ambiente favorável de negócios para as MPEs.

Teoricamente, buscamos compreender os fatores que possibilitaram a formação e a aprovação dessa política pública, e para isso utilizamos a abordagem do institucionalismo histórico, combinada com o modelo de fluxos múltiplos, que permitiu avaliar o papel das instituições, dos atores e das ideias nesse processo.

A formulação e a aprovação da Lei Geral da MPE são explicadas através das seguintes variáveis:

- o contexto político, que se tornou bastante favorável, a partir de 2003, com o início do governo Lula, que preconizou a diminuição das desigualdades sociais e o desenvolvimento da economia nacional. Dessa forma, as MPEs obtiveram uma atenção especial por parte deste governo, que promoveu uma série de iniciativas de apoio para este segmento econômico.

- o papel dos atores institucionais, com destaque para a atuação do Sebrae. A entidade participou das discussões de políticas de construção do marco regulatório para as MPEs anteriormente, desenhando propostas e buscando apoios. Em relação à Lei Geral da MPE, a ação do Sebrae foi um dos elementos para a entrada do seu tema na agenda e, além disso, conseguiu que sua proposta fosse aprovada, aumentando, consideravelmente, o escopo do projeto inicial. Configurou-se, dessa forma, como o empreendedor político desta política.

- por fim, o legado das políticas anteriores, constituído pelas normas que definem o tratamento diferenciado para as MPEs. Estas políticas, que se iniciaram em 1984, foram se desenvolvendo gradualmente até a aprovação da Lei Geral da MPE, em 2006, com ênfase na questão tributária, embora seus estatutos previssem medidas em outros setores. Os benefícios tributários alcançados, especialmente com o Simples Federal e o Simples Nacional, abriram um caminho, cujos custos de reversão tornaram-se mais altos com o decorrer do tempo.

Ao analisarmos a trajetória dessas políticas, percebemos que o legado das políticas anteriores e o papel do Sebrae estão relacionados num processo de legitimação de ambos, no qual a organização e as instituições evoluíram em sintonia. Durante esse processo, as mudanças graduais sofridas por essas políticas são resultado, também, dos ganhos obtidos pela sua entidade de apoio em termos de habilidades, recursos e conhecimento para conquistar estes benefícios. A legitimação de ambas contribui para que se alcançasse uma política ampla como a Lei Geral da MPE.

Nesse sentido, a tese focalizou um segundo plano analítico ao examinar a trajetória das políticas de apoio a MPEs e procurou demonstrar o papel do contexto político, dos atores institucionais e do legado político na formulação da Lei Geral da MPE. De forma mais ampla, trata-se de uma trajetória em que o Sebrae e as políticas para a MPE vão adquirindo legitimidade num processo de retroalimentação positiva e de aprendizado.

Ao escolhermos o institucionalismo histórico como guia teórico para analisar o desenvolvimento desse tipo de política, deparamo-nos com a dificuldade em definir os processos de mudança e continuidade nas instituições. No entanto, de forma geral, a trajetória das políticas de construção do marco regulatório para MPEs indica um processo de dependência da trajetória mais próximo do sentido geral, no qual o passado afeta o presente, do que no sentido restrito a processos encarceráveis. Neste ponto, aproximamo-nos da concepção de pesquisadores que veem a definição de processos encarceráveis como um excessivo determinismo causal (Thelen, 1999; Santos, 2007).

Procuramos mostrar também que o gradualismo presente na trajetória dessas políticas conduziu à formação de uma política ampla e ousada para as MPEs. Esse gradualismo teve início em 1972 com a criação do Cebrae, a partir de uma mudança na política de desenvolvimento que passou a incluir o apoio às MPEs, como forma, porém, de ajudar grandes empresas que haviam recebido financiamento do BNDES, especialmente a indústria pesada. Esta pode ser vista como a ideia fundadora da política para a pequena empresa, que contemplava basicamente a assistência gerencial.

A existência do então Cebrae estava ligada às políticas de desenvolvimento do governo, mas estas não asseguravam sua durabilidade institucional, o que constituía um problema para a estabilidade da organização. Nos anos 80, o governo federal começou a adotar um discurso que identificava a microempresa como importante ator na criação de emprego e no desenvolvimento econômico.

A partir desse momento, iniciou-se um movimento de consolidação e expansão da instituição, que continuou atuando em meio a outros atores (parlamentares, organizações de interesses e instituições governamentais) em prol do reconhecimento oficial da importância do tratamento especial para a MPE. Isso foi alcançado em 1984, com a aprovação do primeiro estatuto, que, embora tímido, implementou renúncias fiscais para as microempresas. Essa política foi iniciada em meio à crise econômica caracterizada por altos índices de inflação, recessão e instabilidade monetária, combinada, no plano político, ao retorno ao regime democrático.

A campanha do então ministro Hélio Beltrão pela desburocratização começou a destacar o papel que os pequenos empreendimentos poderiam desempenhar num momento de crise. Foi nessa conjuntura crítica que teve início o tratamento diferenciado dirigido às microempresas.

A construção do discurso a favor da desburocratização e do pequeno, além da ênfase na justificativa do papel das MPEs na criação de empregos, entre outros argumentos, foi pautando esta trajetória que se iniciou com o reconhecimento e legitimação do tratamento diferenciado ao setor. Entre os benefícios, o destaque da trajetória se concentrou nos benefícios fiscais, primeiramente com a isenção de alguns impostos, passando pela criação de um sistema federal de simplificação combinado com baixas alíquotas até alcançar um sistema nacional simplificado, com a participação dos Estados.

O reconhecimento oficial do papel das MPEs na Constituição federal de 1988, e a mudança do Sebrae para a condição de serviço social autônomo, em 1990, configuraram os eventos subsequentes. Além de promover ações e programas para as MPEs, a entidade passou

a intensificar seu envolvimento na formulação de políticas públicas. Outros dois estatutos foram aprovados em 1994 e em 1999, reforçando a atenção no segmento e destacando a importância das MPEs. O estatuto de 1994 incorporou as pequenas empresas, mas manteve os benefícios tributários restrito às microempresas. Já o estatuto de 1999 representou a segunda tentativa de regulamentação do artigo constitucional relativo ao tratamento diferenciado para as MPEs. Este estatuto englobou medidas relativas a linhas de crédito, relações trabalhistas, aspectos trabalhistas e destinação de recursos federais para pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, mas apesar disso, obteve um resultado pouco expressivo.

No entanto, é em 1996 com os benefícios obtidos com o Simples Federal que o conceito de dependência da trajetória se concretizou, no sentido de uma escolha de difícil reversão, conforme mostrou Maciel (2009), ao discutir este e outros incentivos fiscais. O Simples Federal oferecia a possibilidade de arrecadação simplificada de impostos e contribuições federais, além de alíquotas reduzidas.

O aprendizado adquirido com o Simples Federal está no cerne das propostas que resultaram no Simples Nacional, reforçado por uma conjuntura política que estimulava o desenvolvimento social e enfatizava as suas ações de apoio a este segmento. Os dois regimes especiais de tributação – o Simples Federal e, posteriormente, o Simples Nacional – são, em geral, avaliados positivamente ao simplificarem a tributação e reduzirem impostos. O Simples Nacional simplificou a arrecadação com base em acordo inédito entre os entes federados, mediante o qual foi estabelecida uma única guia de arrecadação nos diferentes níveis da federação, além de apresentar um modelo gradativo entre as faixas de execução e incluir diversos setores de serviços. Por outro lado, também se tornou um instrumento relevante de fiscalização da receita federal.

A Lei Geral foi aprovada em 2006, incluía, além do Simples Nacional, outros benefícios como a participação em licitações públicas, cadastro único e fomento à inovação, nem todos implementados. Pode-se dizer que a regulação tem sido eficiente na questão tributária e avançou nas compras públicas, mas ainda é limitada em relação à burocracia de abertura de firmas e não avançou em pontos como questão trabalhista e fomento à inovação.

Em relação a esse aspecto, deve ser destacado que o Sebrae aproveitou a agenda que discutia a reforma tributária para introduzir o tema do impacto desta reforma para as MPEs, o que resultou na aprovação do artigo que previa uma lei complementar para a instalação do Simples Nacional. A partir da entrada desse tema na agenda, a entidade ampliou o rol de questões, produzindo um amplo estatuto para o segmento e aumentando a complexidade para além da questão tributária, nesse sentido o papel do empreendedor político também passou a

ser fornecer significado e identidade ao problema. O Sebrae utiliza, dessa forma, uma estratégia de realçar a ousadia da Lei Geral e seus benefícios para o crescimento econômico, para a geração de empregos e para o desenvolvimento social.

A tramitação desta política por meio de projeto de lei complementar permitiu uma ampla discussão e um processo de maior transparência do processo político, devendo ser registrado como um mecanismo importante que contribuiu para a negociação de acordo entre os entes federados na questão tributária e para o acompanhamento da discussão pela sociedade.

Ao expandir o alcance dessas políticas, a Lei Geral pode ser vista como um resultado da habilidade do Sebrae em mobilizar recursos e produzir a convergência dos fluxos de problemas, política e soluções no momento adequado, criando condições favoráveis para sua aprovação. O fluxo de problemas surgiu com a demanda decorrente da desatualização dos limites de enquadramento de MPEs no Simples Federal e de estudos mostrando o ambiente desfavorável aos pequenos negócios. O contexto político iniciado com o governo Lula, que promoveu o crescimento econômico e o desenvolvimento social, adquiriu uma dimensão significativa. E as soluções que contavam com o apoio público e receptividade dos políticos, e a princípio poderiam ser consideradas viáveis.

Nesse sentido, a proposta de política da Lei Geral estava sintonizada com os valores dos *policy makers*, que defendiam o apoio às MPEs. Porém, o maior desafio estava em mostrar a viabilidade técnica da implementação do Simples Nacional, o cerne da lei. Isso foi possível com a atuação da Receita Federal, ao assegurar a transparência para estados e municípios dos processos de transferência, por meio da criação do comitê gestor.

O emprego do modelo de fluxos múltiplos demonstrou como este processo ocorreu empiricamente e ajudou a compreender os diferentes fatores que moldaram a decisão governamental.

No fluxo político, a eleição do presidente Lula marca um ambiente político que favoreceu a entrada deste tema na agenda de decisão, com um clima nacional e mudanças na estrutura administrativa, propícias a esta discussão. Outro fator que contribuiu para esse fluxo foi a pressão de grupos de interesses. Com efeito, algumas organizações empresariais, como a CNI, manifestaram-se sobre a relevância dos problemas das MPEs. Kingdon (2003) trata aqui do contexto político propício para mudanças na agenda, e nesse quadro as ideias exercem um papel fundamental (Kingdon, 2003; Capella, 2006).

No fluxo de problemas destacamos o *feedback* de políticas anteriores. O fato em voga era a desatualização dos limites de enquadramento do Simples Federal, inalterado desde 1999,

gerando uma pressão por mudanças. Além disso, artigos em editoriais apresentavam dados e informações de estudos sobre ambiente de negócios das MPEs, que indicavam a existência desses problemas. Um desses estudos, divulgado em 2005, foi produzido pelo Banco Mundial e chamava atenção para a burocracia envolvida na abertura de empresas no Brasil.

A percepção de como o apoio às MPEs era importante para o desenvolvimento econômico e social, a ênfase no papel deste tipo de política para a criação de empregos e combate à informalidade e seu amplo alcance contribuíram para transformar a questão das MPEs em um problema da agenda.

No fluxo de soluções, as alternativas apresentadas variavam bastante em torno da bandeira ampla da construção de um ambiente de negócios favorável a MPEs. Algumas já vinham sendo discutidas dentro do Sebrae, outras foram apresentadas pelo Executivo, por deputados envolvidos no tema e por organizações empresariais, como a Associação Comercial de São Paulo (ACSP)<sup>65</sup>, a CNI e outras entidades que apoiaram a proposta do Sebrae. As principais alternativas que alcançaram prestígio eram o projeto da Pré-Empresa, apresentado pelo Executivo, voltado para a formalização do pequeno empreendedor com receita bruta anual de até R\$ 36 mil, por meio de um regime tributário, previdenciário e trabalhista especial. Havia também a proposta de um Simples Trabalhista, com o objetivo de flexibilizar regras trabalhistas para os MPEs.

O Sebrae apresentou a proposta da Lei Geral com base em trabalho de consultores que realizaram levantamentos de práticas no Brasil (estados e municípios) e contribuições de empresários através de consultas públicas. A entidade consolidou uma proposta que incluía o novo regime especial de tributação, além de propostas de desburocratização, inovação, participação em licitações públicas. Para fortalecer esta ação, articulou a criação de um frente empresarial ampla. Nesse sentido, o Sebrae atuou como o empreendedor político juntando os fluxos, que são independentes, e identificando a oportunidade de mudança da agenda. A janela de oportunidade surgiu com as crises enfrentadas no governo Lula durante o ano de 2005, que “paralisou” o Congresso, e gerou a necessidade e a cobrança por ações positivas. A Lei Geral da MPE foi uma delas.

O presidente do Sebrae, quando da aprovação da Lei Geral, explicou a atuação da entidade neste processo:

---

<sup>65</sup> A ACSP apresentou ao presidente Lula, em maio de 2004, o Projeto Empreendedor Urbano Pessoa Física (EUPF) que tinha ideia similar ao Projeto da Pré-Empresa, também de 2004, formulado pelo Executivo. O presidente da entidade na ocasião era o empresário Guilherme Afif Domingos.

O Sebrae então usou a sua competência técnica, a sua competência de articulação, a sua capilaridade, para obter informações sobre o negócio. A gente já sabia bastante, a gente conseguiu organizar estas informações, a gente conseguiu organizar as melhores práticas que aconteciam no Brasil, a gente conseguiu organizar as melhores práticas que aconteciam no mundo. A partir destas melhores práticas a gente conseguiu animar e mobilizar para criar consensos entre o Legislativo e o próprio Executivo, essas negociações entre União, Estados e municípios. E o Sebrae assumiu essa responsabilidade, e foi um pouco o fiador desse processo (Entrevista Okamoto, 2009)

A lógica do Sebrae ao defender a Lei Geral como a boa política inseria-se na lógica da manipulação política, conforme descreve Zahariadis (2007) no sentido de controlar a ambiguidade. Com a complexidade do tema e as características dos *decision makers* que operavam com constrangimentos de tempo e tendo que repartir sua atenção entre outras questões, o empreendedor usou a informação de forma estratégica, em combinação com as instituições e janela política, de forma a alcançar o resultado político desejado.

A conjunção dos fluxos do modelo também aparece, de certa forma, na percepção de Okamoto:

Então um conjunto de fatores: conhecimento anterior, vontade política presente, disputa política presente na conjuntura, um agente que tinha respeitabilidade para fazer essa concertação, esses acordos, é que contribuíram para que essa lei fosse aprovada (Entrevista Okamoto, 2009)

O modelo de fluxos múltiplos permitiu realizar uma análise empírica da chegada de uma ideia na agenda, sua formulação e decisão. Porém, deve-se considerar que no caso da Lei Geral, pela sua amplitude e complexidade, novas leis (em 2007, 2008 e 2009) foram aprovadas pouco tempo depois de sua entrada em vigor, resolvendo problemas identificados posteriormente e modificando seu conteúdo num processo incremental, que caracteriza a Lei Geral da MPE como uma política não acabada.

A conjugação do institucionalismo histórico e do modelo de fluxos múltiplos também foi proveitosa no sentido de que este último percebe a política como um projeto acabado, enquanto o institucionalismo histórico enfatiza a dimensão temporal, permitindo entender os aperfeiçoamentos e mudanças posteriores à aprovação da lei como um processo desta trajetória.

Ampliando a lente em torno da política de tratamento diferenciado e retomando as discussões apresentadas no capítulo 2, chamamos atenção para o fato de que, mesmo com a



unanimidade de apoio apontada por Tandler (2002), esta política levou um tempo para ser instaurada desde a aprovação do tratamento diferenciado como preceito constitucional, em 1988. Isso ocorreu, de forma mais efetiva, com o Simples Federal, em 1996, concedendo o tratamento tributário e, em 2006, com os avanços do Simples Nacional e os benefícios não tributários, que vêm sendo implementados, alguns mais rapidamente, enquanto outros ainda necessitam de regulamentação.

A construção de um ambiente favorável aos pequenos negócios foi marcada pela ênfase tributária, tanto na diminuição de pagamentos quanto na simplificação tributária, apresentando como característica emblemática seu caráter universalista, beneficiando a todas as empresas (Tandler, 2002). A baixa focalização deste tipo de política também foi discutida por Viol e Rodrigues (2000), o que poderia gerar benefícios para grupos que não estão programados. Um aspecto apontado em vários autores é o problema de continuar pequeno para prosseguir desfrutando dos benefícios tributários, ou seja, o baixo incentivo ao crescimento destas firmas. Também se deve considerar o fato de que, se tratando da construção de uma política complexa como foi o Simples Nacional, conferia-se um espaço para o papel desempenhado pelas ideias, facilitando a aprovação de uma política que era sinalizada como positiva para o desenvolvimento do país. Por fim, o papel que este sistema de simplificado de arrecadação, nesse caso tanto o Simples Federal quanto o Simples Nacional, representam para a Receita no sentido de facilitar a fiscalização e diminuir a evasão fiscal.

As políticas para MPEs ainda se ressentem da ausência de objetivos claros e específicos e da precariedade dos seus mecanismos de avaliação (Viol e Rodrigues, 2000). Nesse sentido, corroboramos com as conclusões de outros autores que reforçam a importância da criação de indicadores de eficiência, eficácia e transparência na concessão dos benefícios tributários (Mancuso, Iglecias e Castro, 2006) e dos não tributários.

Além das observações gerais desta política, afirmamos a Lei Geral da MPE foi amplamente discutida nas ações promovidas pelo Sebrae e no Congresso Nacional, além de estar de acordo com a estratégia de desenvolvimento e inclusão social do governo Lula, ampliando as ações propostas anteriormente. Nesse sentido, a tese demonstrou sua hipótese de que a aprovação da Lei Geral da MPE ocorreu devido à conjugação do contexto político favorável promovido pelo governo Lula, da ação promovida pelo empreendedor político, o Sebrae, e pela importância, em termos de aprendizado e retroalimentação positiva, do legado das políticas anteriores.

## BIBLIOGRAFIA

- ANGELELLI, Pablo; MOUDRY, Rebecca; LLISTERRI, Juan José. “Institutional Capacities for Small Business Policy Development in Latin America and the Caribbean”. *Sustainable Development Department Technical Papers Series*. Washington, IADB, 2006
- ARAÚJO, Antônio de Lisboa L. de. O Impacto do Simples no Mercado de Trabalho do Setor Industrial no Nordeste do Brasil. Dissertação (mestrado profissional). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008. Disponível em <[http://www.teses.ufc.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1580](http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1580)> Acesso em 8/2/2009
- ARAÚJO, Flávia Telles de V.; ALMEIDA, Manoel Bosco de. Políticas Brasileiras de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: o caso do Simples. *O Público e o Privado*, nº 6, jul./dez. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2005. Disponível em <[http://www.politicasuece.com/v6/admin/publicacao/mapps\\_boscoflavia\\_81.pdf](http://www.politicasuece.com/v6/admin/publicacao/mapps_boscoflavia_81.pdf)> Acesso em 4/2/2009
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business no Brasil*. Washington: Banco Mundial e Corporação Financeira Internacional, 2006. Disponível em <<http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB07-Sub-Brazil.pdf>> Acesso em 1/3/2009
- BARROS, Frederico Robalinho de; MODENESI, Rui Lyrio. *Pequenas e médias indústrias: análise dos problemas, incentivos e sua contribuição ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 1973.
- BARROS, Frederico Robalinho de. *Pequena e média empresa e política econômica: um desafio à mudança*. Rio de Janeiro: APEC, 1978.
- BÁRCIA, Marcelo F. O Sebrae/RJ e a implantação de micro e pequenas empresas no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, 1999.
- BARROSO, Luís. *DHBB: verbete temático: Constituição de 1988*. FGV/CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>> Acesso em 30/09/2011.
- BELTRÃO, Hélio. *Pequena e Média Empresa como Fator de Estabilidade Política, Econômica e Social: o Estatuto da Microempresa*. Brasília, Presidência da República, 1983.
- BONELLI, Regis. Políticas de Competitividade Industrial no Brasil – 1995/2000. *Texto para Discussão* nº 810. IPEA, Rio de Janeiro, julho de 2001. Disponível em <[http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0810.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0810.pdf)> Acesso em 1/5/2009
- BOTELHO, Marisa dos R. A.; SOUZA, Maria Carolina A. F. Reflexões sobre as políticas de apoio às pequenas empresas brasileiras no período recente. *Ensaio FEE*, v. 22, n. 1. Porto Alegre: FEE, 2001. Disponível em <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1989/2370>> Acesso em 2/6/2007
- BOTELHO, Marisa dos Reis; MENDONÇA, Maurício. As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil. *Serie Desarrollo Productivo*, Santiago - Chile, v. 127, 2002. Disponível em <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/10709/LCL1757P.pdf>> Acesso em 2/6/2007
- BOTELHO, Marisa dos Reis; MENDONÇA, Maurício; NARETTO, Nilton. “A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a

empresas articuladas em arranjos produtivos locais”. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 27, jun./dez. Brasília, IPEA, 2004. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/51/54> Acesso em 17/4/2008

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, nº 61, 1º semestre, São Paulo, 2006.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Em Defesa do Microempresário Nacional. Palestra proferida na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1984.

CASCAES FILHO, Pedro. *A Prosperidade Reprimida: o modo cruel com que a tecnocracia matou o esplendoroso movimento dos micro e pequenos empresários no Brasil*. Blumenau: HB Editora, 2003.

CESIT/UNICAMP. *O Sistema Nacional de Representação de Interesses e as MPE*. Texto para Discussão (07). Campinas: CESIT/UNICAMP, 2004. Disponível em <http://www.cesit.org/publicacoes/detalhes/86> Acesso em 03/07/2011.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO. *Documento 33: Problemas da Pequena e Média Empresa*. Presidência da República, Abril de 1960.

COSTA, Marcelo. *DHBB: verbete temático: Sebrae*. FGV/CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx> > Acesso em 28/6/2010

COSTA, Marcelo; MOURA, Gisela; PINHEIRO, Luciana. *DHBB: verbete biográfico: Paulo Lustosa*. FGV/CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx> > Acesso em 3/8/2010

DAIN, Sulamis. “A Economia Política da Reforma Tributária de 2003”. *Econômica*, V.7, nº2, dez. Rio de Janeiro: UFF, 2005. Disponível em <http://www.uff.br/revistaeconomica/v7n2/dain.pdf> > Acesso em 13/7/2008

DAVIS, S. J.; HALTIWANGER, J.; SCHUH, S. *Small business and job creation: dissecting the myth and reassessing the facts*. Cambridge, Mass.: NBER, 1993 Working Paper, 4.492.

DELGADO, Guilherme; QUERINO, Ana Carolina; CAMPOS, André; VAZ, Fábio; RANGEL, Leonardo; STIVALI, Matheus. “Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária”. *Texto para Discussão*, nº 1277. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1277.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1277.pdf) > Acesso em 23/04/2007

DENNIS, William; PHILIPS, Bruce; STARR, Edward. Small business job creation: the findings and their critics. *Business Economics*, July, 1994. Disponível em [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1094/is\\_n3\\_v29/ai\\_16124708/pg\\_8/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1094/is_n3_v29/ai_16124708/pg_8/) > Acesso em 27/11/2010

DINIZ, Eli. “Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, n.3, 1991

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

\_\_\_\_\_. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DUTRA, Ivan; GUAGLIARDI, José Augusto. As micro e pequenas empresas: uma revisão da literatura de marketing e os critérios para caracterizá-las. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, v.24, n.4, out./dez/, 1984.

- DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (orgs.), *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009
- FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. *Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados*. BIB, nº 53, São Paulo, 2002
- FERRARO, Carlos. *Final Report: National and State Policies for micro, small and medium enterprises in Brazil*. ECLAC, Buenos Aires Office, 1995.
- FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *Las Pequeñas y Medianas Empresas en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL, 1996.
- GATES, Susan M. Chapter one: Introduction. In: GATES, Susan; LEUSCHNER, Kristin (eds). *In the name of entrepreneurship? The logic and effects of special regulatory treatment for small business*. Rand Corporation, 2007
- GOMES, Eduardo; ADDIS, Caren. “Um outro lado da liberalização: impactos sociais transformadores do apoio do Sebrae as micro e pequenas empresas”. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo e MARTIN, Scott (orgs.), *Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.
- GOMES, Eduardo R. O Sistema S e os Desafios do Brasil em Reformas – o Caso Senai nos Anos 90. Rio de Janeiro: Neic, 2005. Disponível em: <<http://neic.iuperj.br/textos/EduardoGomes.doc>> Acesso em 05/05/2009.
- GONÇALVES, Antonio; KOPROWSKI, Sido Otto. *Pequena Empresa no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- GRAY, Colin; STANWORTH, John. *Bolton 20 Years on: The Small Firm in the 1990s*. London: Sage Publications Ltd, 1993.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. *Lua Nova*, n. 58, 2003.
- HALLBERG, Kristin. A Market-Oriented Strategy for Small and Medium Scale Enterprises. International Finance Corporation. *Discussion Paper* nº 40. The World Bank: Washington DC, 2000. Disponível em <[http://www.cipi.gob.mx/Biblioteca\\_Digital\\_CIP/bibliografiabasica/La\\_MPyME/Articulo\\_Basico\\_SME.pdf](http://www.cipi.gob.mx/Biblioteca_Digital_CIP/bibliografiabasica/La_MPyME/Articulo_Basico_SME.pdf)> Acesso em 29/8/2007
- HARVIE, Charlie; LEE, Boon-Chye, 2003. Public Policy and SME Development. University of Wollongong, *Economics Working Paper Series*, 2003. <<http://www.uow.edu.au/commerce/econ/wpapers.html>> Acesso em 29/8/2007
- HASENCLEVER, Lia. *Políticas de apoio às pequenas e médias empresas na América latina: proposta metodológica*. Cepal/Sebrae, 2003. Disponível em <<http://www.eclac.cl/brasil/noticias/noticias/7/12547/r139liahasenclever.pdf>> Acesso em 24/8/2009
- HILDEBRANDO, Valdemiro. Economia das pequenas empresas: aspectos econômicos e de gestão. *Economia*, Curitiba, v. 31, n. 2 (29), p. 47-72, jul./dez. Editora UFPR, 2005.
- IBGE. *As Micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil: 2001*. IBGE, Coordenação de Serviços e Comércio. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*, vol 1. Brasília: ENAP, 2006.

JANSSON, Tor ; CHALMERS, Geoffrey. The case for business registration reform in Latin America. Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 2001.

KARKACHE, Sérgio. *Princípio do tratamento favorecido: o direito das empresas de pequeno porte a uma carga tributária menor*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. Disponível em <  
<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/18232/DISSERTACAO.pdf;jsessionid=13C7D50DDA93980701952A28E07D00D0?sequence=1>> Acesso em 9/8/2010

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Longman, 2003 (2ªed.).

\_\_\_\_\_. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*, vol 1. Brasília: ENAP, 2006.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*, vol 1. Brasília: ENAP, 2006b.

LASWELL, Harold. *Política: quem ganha o quê, quando e como?* Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1984.

LEMO, Cristina Ribeiro. Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil: Novos Requerimentos de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais. Tese (doutorado). COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em <  
[http://www.sinal.redesis.ie.ufrj.br/dados/nt\\_count.php?projeto=ts1&cod=1](http://www.sinal.redesis.ie.ufrj.br/dados/nt_count.php?projeto=ts1&cod=1)> Acesso em 6/6/2010.

LEONE, Nilda Maria de C. P. G. A dimensão física das pequenas e médias empresas (P.M.E's): à procura de um critério homogeneizador. *Revista de Administração de Empresas*, nº 31 (2), abr./jun., São Paulo, 1991.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. *Política e interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIMA, Edmilson de Oliveira. As definições de micro, pequena e média empresas brasileiras como base para a formulação de políticas públicas. ANAIS DO II EGEPE, p. 421-436, Londrina/PR, Novembro/2001. Disponível em  
<http://home.furb.br/edmilsonlima/EDMILSON-Egepe2001-definicoes-MPME.pdf>. Acesso em 12/04/2007.

LOPES, Eliana Barreto de Menezes. *O SEBRAE e as relações público-privado no Brasil*. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, São Paulo, 2001.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Política de Incentivos Fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa, Estudo. Brasília: Câmara dos Deputados, março, 2010

\_\_\_\_\_. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Dissertação (mestrado). IUPERJ e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília/Rio de Janeiro, 2009.

MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. "Historical Context and Path Dependence," in Robert E. Goodin and Charles Tilly, eds., *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MAIA, Glavany L.; PESSOA, Maria N. M.; SANTOS, Sandra M. dos; CABRAL, Augusto César. Custos de Conformidade à Tributação: Uma análise da percepção de gestores e



colaboradores em uma empresa estadual de saneamento. *Associação Brasileira de Custos - Vol. III n° 3 - set/dez 2008*. Disponível em <http://www.unisinos.br/abcustos/pdf/139.pdf>

MANCUSO, José Roberto. *SEBRAE 30 anos parceiro dos brasileiros*. Brasília: Sebrae Nacional, 2002.

MANCUSO, Wagner; IGLECIAS, Wagner; CASTRO, Simone. *Lobby e renúncia tributária da União: contribuições para uma análise da política de concessão de benefícios tributários ao empresariado industrial no Brasil (1988-2005)*. 30º Encontro anual da ANPOCS, 2006.

MANCUSO, Wagner P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MANCUSO, Wagner; GONÇALVES, Maetê; MECARINI, Fabrizio. Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006). In MANCUSO, Wagner; LEOPOLDI, Maria Antonieta; IGLECIAS, Wagner (orgs.). *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias*. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

MELO, Natália Máximo e. *SEBRAE e Empreendedorismo: origem e desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2008. Disponível em <

[http://www.bdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2186](http://www.bdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2186)> Acesso em 7/1/2010

MONTEIRO NETO, Armando. Uma boa chance. *O Globo*, 13/12/2006

\_\_\_\_\_. *Diálogo com a sociedade: o Brasil e a indústria: coletânea de artigos: 2002 a 2010*. Brasília: CNI, 2010.

NAJBERG, S.; PUGA, F.; OLIVEIRA, P. Sobrevivência das firmas no Brasil: dez. 1995/dez. 1997. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, 2000.

NASSIF, Luis. Laboratório para o futuro. *Folha de S. Paulo*, 3/10/2003. Disponível em <  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0310200308.htm>> Acesso em 11/7/2009

NASSIF, Luis. A hora das microempresas. *Folha de S. Paulo*, 03/12/2004. Disponível em <  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0312200408.htm>> Acesso em 30/03/2009

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NYLEN, William. R. *Small Business Owners Fight Back! Non-Elite Capital Activism in 'Democratizing Brazil' (1978-1990)*. Tese de Ph D., Columbia University, 1992

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP : [s. n.], 2004. Disponível em

<[www.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/ref\\_bibliografica/tese\\_de\\_doutorado\\_andrea.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/ref_bibliografica/tese_de_doutorado_andrea.pdf)> Acesso em 01/10/2007

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PAZELLO, Elaine; BIVAR, Wasmália; GONZAGA, Gustavo. Criação e destruição de postos de trabalho por tamanho de empresa na indústria brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 30, n. 2, ago. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em

<<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/172/107>> Acesso em 10/08/2010

PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol.94, nº 2, June, 2000.

\_\_\_\_\_. *Politics in Time: history institutions, and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

POPE, Jeffery. "Favourable small business taxation: to what extent is it justified from a tax policy perspective?" *Journal of Applied Law and Policy (JALAP)*, 2008. Disponível em <[http://www.business.curtin.edu.au/files/JALAP\\_2008\\_Consolidated\\_Version.pdf](http://www.business.curtin.edu.au/files/JALAP_2008_Consolidated_Version.pdf)> .

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Casa Civil. Nota Técnica nº 416/SAG-Casa Civil, 2005. Disponível em <[http://www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/me\\_epp](http://www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/me_epp)>

PUGA, Fernando Pimentel. Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan. *Textos para Discussão* nº 75. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-75.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-75.pdf)> Acesso em 24/8/2009

\_\_\_\_\_. O apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, no Japão e no México. *Textos para Discussão* nº 96. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-96.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-96.pdf)> Acesso em 24/8/2009

PUREZA, Maria Emilia M. *Disciplinamento das renúncias de receitas federais: inconsistências no controle dos gastos tributários*. Estudo Técnico elaborado por consultor orçamentário. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/Estudo052007.pdf>> Acesso em 24/3/2010

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Direitos trabalhistas ameaçados. DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 10/12/2006. Disponível em <[http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/5513-direitos\\_trabalhistas\\_ameacados](http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/5513-direitos_trabalhistas_ameacados)>

RAMOS, Carlos Alberto. Políticas federais de apoio aos pequenos investimentos: justificativas, características e balanço preliminar. *Texto para Discussão* nº 546. Brasília: IPEA, 1998.

RIBEIRO, Carlos Reinaldo Mendes. *O Estatuto da (Contra a) Microempresa*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1984.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. "Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações". *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Vol.5, nº 1, jan-jun, 2005

ROVERE, Renata Lèbre. Perspectivas das Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, n. Ed. Espec., p. 20-38, 2001. Disponível em:

<[http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/perspectivas\\_das\\_micro\\_pequenas\\_e\\_medias\\_empresas\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/perspectivas_das_micro_pequenas_e_medias_empresas_no_brasil.pdf)> Acesso em 23/04/2007

ROVERE, Renata Lèbre La . Sistematização do Painel sobre Micro, Pequenas e Médias Empresas. In: Ana Célia Castro. (Org.). *Desenvolvimento em Debate- Painéis do Desenvolvimento Brasileiro*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002. Disponível em

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_debate/3-MicroPeqMediaEmp.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/3-MicroPeqMediaEmp.pdf)> Acesso em 12/5/2010

SALINAS, Julio Abulafia; SOARES, Walmer Jacinto (orgs.). *A Pesquisa sobre a Pequena e Média Empresa no Brasil: catálogo de informações. Relatório de Pesquisa*. Convênio IUPERJ/CEBRAE. Rio de Janeiro, agosto de 1979. 294ps

\_\_\_\_\_. Estado, Participação Política e Interesses Empresariais: A Dimensão Ausente nas Análises sobre as PMEs. in: DINIZ, Eli (org). *A pequena e média empresa no atual modelo de desenvolvimento econômico – coletânea de textos*. Relatório de pesquisa, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1980.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *O Paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SARNEY, José. *Em Defesa das Micro e das Pequenas Empresas*. Brasília: Senado Federal, 1996.

SEBRAE. *O SEBRAE para Conselheiros*. Brasília: SEBRAE, Sem data. Disponível em <<http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/quem-somos/conselho-deliberativo-nacional/O%20SEBRAE%20para%20Conselheiros.pdf>> Acesso em 8/4/2011.

\_\_\_\_\_. *Atos legais de constituição e transformação do Sistema SEBRAE*. Compilado pelo SEBRAE. 2ªed. Brasília: Ed. SEBRAE, 1994

\_\_\_\_\_. *Direcionamento estratégico 1999-2000*. Brasília, Ed. SEBRAE, 1999.

\_\_\_\_\_. *Rumo à Lei Geral da Pequena Empresa*. Brasília: SEBRAE, 2004.

\_\_\_\_\_. *Estatuto social e atos legais*. Brasília: SEBRAE, 2005.

\_\_\_\_\_. *Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas*. Observatório Sebrae. 1º semestre de 2005. Disponível em:

[http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/03DE0485DB219CDE0325701B004CBD01/\\$File/NT000A8E66.pdf](http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/03DE0485DB219CDE0325701B004CBD01/$File/NT000A8E66.pdf). Acesso em 12/04/2007.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.196/05: “MP do bem”*. Unidade de Políticas Públicas. Brasília: SEBRAE, 2005b. Disponível em <

[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/D9DB3239F51A8C55032570D00041F11C/\\$File/NT000AD62E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/D9DB3239F51A8C55032570D00041F11C/$File/NT000AD62E.pdf)> Acesso em 7/4/2009

\_\_\_\_\_. *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: a história de uma lei que veio fazer História*. Brasília: Charbel gráfica e editora, 2007.

\_\_\_\_\_. *Revista do Sebrae*, nº 20, Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. *Lei Geral da Micro e Pequena Empresa: conheça as mudanças, os procedimentos e os benefícios*. Brasília: SEBRAE, 2007c.

\_\_\_\_\_. *Fatores Condicionantes e Taxas de Sobrevivência e Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil: 2003–2005*. Brasília: SEBRAE, 2007d.

SEBRAE e FENACON. *Simplex Nacional: atualizado até a Resolução CGSN 29, de 21 de janeiro de 2008*. Brasília: SEBRAE, 2008.

SILVA, Adriano da Nóbrega Silva. “Supersimples – análise dos projetos sobre a nova tributação da microempresa e da empresa de pequeno porte”. *Consultoria legislativa*, Câmara dos Deputados, Janeiro, 2005. Disponível em:

[http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema20/2007\\_15100.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema20/2007_15100.pdf). Acesso em 11/03/2009.



\_\_\_\_\_. Análise comparativa dos impactos tributários do novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no Plano Federal. *Consultoria legislativa*, Câmara dos Deputados, Janeiro, 2007. Disponível em: <

[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema20/2007\\_15100.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema20/2007_15100.pdf)> Acesso em 11/03/2009

SOARES, Walmer Jacintho. *Pequenas e médias empresas no Brasil: política econômica e participação política*. Tese (mestrado). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n.º 16, 2006.

STOREY, David J. *Understanding the small business sector*. London: Routledge, 1994.

\_\_\_\_\_. Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Business in Developed Economies. *CSME Working Papers*, n.º 59. Warwick Business School, september, 1998

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol 16, n.º 1 (61), janeiro – março, 1996.

TAFNER, Paulo. *Estratificação de Empresas: Histórico e Proposta de Classificação*. IPEA/Texto para Discussão n.º386. Rio de Janeiro: IPEA, outubro de 1995.

TAGLIASSUCHI, Miriam de Toni. O Estatuto da Microempresa; sistematizando o debate. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 6 (1), 1985.

\_\_\_\_\_. Pequenas Empresas: dependência econômica e participação política. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 8 (1), 1987.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Idéias, Interesses e Mudanças Institucionais. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v. 20, n. 1, julho de 2008.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, Rio de Janeiro, v.51, n. 4, 2008.

TENDLER, Judith. *Pequenas Empresas, O Setor Informal e o Acordo com o Diabo*. Instituto de Tecnologia de Massachusetts Cambridge. *IDS Bulletin* [Instituto de Estudos de Desenvolvimento], Vol. 33, No. 3, Julho/2002. Disponível em:

<[http://www.universia.com.br/mit/11/11471/PDF/tendler\\_devils.pdf](http://www.universia.com.br/mit/11/11471/PDF/tendler_devils.pdf)> Acesso em 9/3/2007.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua nova*, n.º 58, 2003.

VELOSO, Verônica Pimenta. *DHBB: verbete biográfico: Hélio Beltrão*. FGV/CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>> Acesso em 20/10/2010

VIANNA, Maria Lúcia W.; SALINAS, Júlio. A. “Ação Coletiva e Participação Política do Pequeno e Médio Empresário”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.5, n.º1, 1982.

VIOL, Andréa Lemgruber; RODRIGUES, Jefferson José. *Tratamento Tributário da Micro e Pequena Empresa no Brasil*. Ministério da Fazenda/ Secretaria da Receita Federal/ Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários. Brasília: [on line] Março/2000. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/09TratamentoTributarioMicroPequenaEmpresa.pdf>> Acesso em 09/03/2007.

XAVIER, Libânia; COSTA, Marcelo. *DHBB: verbete biográfico: Guilherme Afif*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2010.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In SABATIER, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2007.

#### **ENTREVISTAS:**

Paulo Okamoto – Presidente do SEBRAE, 25/11/2009

Bruno Quick - gerente de políticas públicas do SEBRAE, 25/11/2009

Cândida Maria Cervieri - Diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 24/11/2009

João Geraldo Piquet Carneiro - Presidente do Instituto Hélio Beltrão, 24/11/2009.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### PLC 123/2004

**Autor: Deputado Federal Juthay Jr**

Composto por 10 artigos

**Objetivo:** regular e instituir regime único de tributação diferenciada para MPEs

#### **Conteúdo em linhas gerais:**

Não revogava a Lei do Simples (1996) e o Estatuto de 1999, nesse sentido não modifica os limites de enquadramento estabelecidos nestas leis

Poderiam fazer parte do novo regime tributário, quaisquer MPEs, independente do seu setor de atividade econômica

Facultava ao Poder Executivo a fixação de alíquotas diferenciadas por atividade

Instituiu o Sistema Integrado de Gestão de Informações Fiscais – SIGFIS, responsável pela gestão das informações do novo regime

As informações geradas pelo SIGFIS constituiriam o Cadastro Nacional Único de Contribuição para a arrecadação, a fiscalização e a cobrança dos impostos e contribuições dos entes federados

O processo de abertura da MPE ocorreria por meio de registro único obtido no Cadastro Nacional Único

A baixa da MPE ocorreria mediante requerimento ao responsável pelo Cadastro Nacional Único de Contribuinte

Acaba com a obrigatoriedade, no caso de MPEs que não exercem atividades nocivas ao trabalhador, da elaboração de Perfil Profissiográfico Previdenciário do trabalhador

Os optantes do novo regime, que não tiverem empregados ficariam desobrigados da apresentação da RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

Facilidades para a baixa da MPE após cinco anos de inatividade

## **ANEXO 2**

### **PLC 210/2004 (Projeto da Pré-Empresa)**

#### **Autor: Poder Executivo**

Composto por 32 artigos e seis capítulos

**Objetivo:** instituir regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00

#### **Conteúdo, em linhas gerais:**

##### Cap I - Disposições preliminares

Institui regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00

Regime gerido por um Comitê Gestor, composto por representantes do poder executivo da União, Estados, municípios e Distrito Federal

##### Cap II - Do tratamento tributário

Regime unificado entre União, estados, municípios e Distrito Federal

##### Cap III - Do tratamento previdenciário e trabalhista especial

Possibilidade do empresário contribuir com previdência social com base menor sobre o salário-contribuição então vigente

Redução, com a concordância expressa do empregado, da contribuição para o FGTS

Dispensa de uma série de obrigações, tais como, de manter quadro com horário de trabalho dos empregados e de anotar férias em livro ou fichas de registro

Fiscalização previdenciária e trabalhista orientadora

Critério de dupla visita para lavrar autos de infração trabalhista

##### Cap IV - Da administração do regime especial

Critérios simplificados de exclusão

A Secretaria da Receita Federal teria a responsabilidade das atividades de arrecadação, cobrança e tributação dos impostos e contribuições devidos

##### Cap V -Do sistema simplificado de apuração e da dispensa de escrituração

Prevê, para o optante do novo regime, sistema simplificado de apuração e da dispensa de escrituração

Este sistema seria gerido pelo comitê gestor

##### Cap VI -Das disposições gerais e transitórias

O comitê gestor, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, o INSS, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam expedir instruções necessárias para execução desta lei complementar

### **ANEXO 3**

#### **Projeto de Lei do SEBRAE (Lei Geral da MPE) Apresentada pela Frente Empresarial da Lei Geral**

Composto por 78 artigos e 14 capítulos

##### **Conteúdo, em linhas gerais:**

Cap. I – Das disposições preliminares

Cap. II – Da definição de microempresa e de empresa de pequeno porte

Define como microempresa, a que auferir, receita bruta igual ou inferior a R\$ 480.000,00;

Define como empresa de pequeno porte, a que auferir receita bruta superior a R\$ 480.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00

Cap. III – Da inscrição e baixa

As MPEs inscritas no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), administrado pela Secretaria da Receita Federal, ficam dispensadas de se inscrever em qualquer outro cadastro de contribuintes, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou da Previdência Social.

Estabelece a criação de um Conselho Gestor do CNPJ

Simplificação da inscrição e baixa de MPEs

Cap. IV – Do regime de tributação

Institui o Regime Especial de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Geral).

O Simples Geral implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições: IRPJ, IPI, CSLL, Cofins, PIS/PASEP, Contribuição para manutenção da Seguridade Social, relativa ao empregador, e para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e demais entidades de serviço social autônomo, ICMS e ISS.

Exclui do Simples Geral algumas empresas de serviços de assessoria creditícia, gestão de crédito, seleção e riscos, administração de contas a pagar e a receber, gerenciamento de ativos (asset management), compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (factoring); assim como fabricantes de armas, fogos de artifício, cigarros, motocicletas, automóveis e bebidas alcoólicas, bem assim de outros produtos tributados pelo IPI com alíquota ad valorem superior a 20% ou com alíquota específica

Estabelece 12 faixas de alíquotas

Estabelece partilha do produto de arrecadação por setores

Estabelece condições de transferência de crédito, obrigações fiscais acessórias, da exclusão do simples geral, da fiscalização, do processo administrativo fiscal e do processo judicial

Cap. V – Do acesso aos mercados

Estabelece tratamento simplificado nas aquisições públicas

Estabelece a realização, sempre que possível, de certame licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nas contratações de aquisições públicas cujo valor seja de até R\$ 50.000,00

Cap. VI – Da desburocratização das relações de trabalho

Estabelece que as MPEs são dispensadas:

I – da afixação de Quadro de Trabalho em suas dependências;

II – da anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro;

III – da apresentação das Relações Anuais de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;

IV – de empregar e matricular seus empregados nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; e,

V – da posse do livro intitulado “Inspeção do Trabalho”.

O pagamento do salário maternidade de trabalhadoras da MPE ficará a cargo do INSS, facultado ao empregador realizá-lo diretamente às beneficiárias, para posterior abatimento dos valores pagos com as contribuições previdenciárias que deva recolher

Simplificação no acesso à Justiça do Trabalho permitindo ao empregador da MPE fazer-se substituir ou representar junto à justiça do trabalho por terceiros que conheçam dos fatos, ainda que não possuam vínculo trabalhista ou societário

Cap. VII – Da fiscalização orientadora

Deverá ser observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração

Cap. VIII – Do associativismo

Estabelece a criação de Consórcio Simples, através do qual as MPEs poderiam realizar negócios de compra e venda, de bens e serviços, para os mercados nacional e internacional

O Consórcio Simples é uma pessoa jurídica de Direito Privado, composta de pelo menos sete microempresas e empresas de pequeno porte e em sua totalidade obrigatoriamente optantes pelo Simples Geral, e uma entidade de apoio, representação empresarial ou cooperativa.

Cap. IX – Do estímulo ao crédito e à capitalização

As instituições financeiras públicas manterão linhas de crédito específicas para as MPEs, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressas nos respectivos orçamentos e amplamente divulgadas.

Cap. X – Do estímulo à inovação

Os entes federados que abrigarem instituições científicas e tecnológicas manterão programas específicos de apoio à inovação para as MPEs

Cap. XI – Das regras civis, empresariais e de recuperação judicial e de falência

As MPEs ficam desobrigadas da realização de reuniões e assembléias em qualquer das situações previstas na legislação civil, quando serão substituídas por deliberação simples, representativa do primeiro número inteiro superior à metade do capital social, salvo disposição contratual em contrário

Os empresários e as sociedades, nos termos da legislação civil, ficam dispensados da publicação de qualquer ato societário

Cap. XII – Do acesso à justiça

As MPEs deverão ser estimuladas a utilizar os institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução dos seus conflitos

Serão reconhecidos de pleno direito os acordos celebrados no âmbito das comissões de conciliação prévia

Cap. XIII – Do apoio e da representação

Para o cumprimento do disposto nesta lei, bem como para desenvolver e acompanhar

políticas públicas voltadas às MPEs, o Poder Público deverá incentivar e apoiar a criação de fóruns com participação dos órgãos públicos competentes e das entidades vinculadas ao setor

Cap. XIV – Das disposições finais e transitórias

Estabelece prazos para órgãos e entidades adaptarem-se à nova lei

**ANEXO 4****HISTÓRICO DA LEI GERAL DA MPE (LC nº123/2006)**

Abr/2003	Apresentação da PEC nº 41/2003
Jun/2003	SEBRAE divulga documento "Justiça Fiscal às MPEs, propostas à PEC 41/2003"
Out/2003	Seminário "Reforma tributária e a Microempresa - uma questão de desenvolvimento e justiça social" organizado pelo SEBRAE, ABASE e MONAMPE
Dez/2003	Promulgação da EC nº 42/2003, alterando o artigo 146 da Constituição Federal
Jan/2004	Apresentação do PLC nº123/2004, para regulamentar o art. 146 da CF
Nov/2004	SEBRAE divulga seu anteprojeto "Lei Geral das MPEs: sugestões para projeto de lei"
Jan/2005	Fim do mandato de Silvano Gianni como presidente do SEBRAE. Assume Paulo Okamoto.
Abr/2005	É instalada a Comissão Especial da Microempresa
Abr/2005	Lançamento da Frente Empresarial pela aprovação da Lei Geral, em São Paulo
Jun/2005	Marcha em Brasília para entrega do anteprojeto da Lei Geral da MPE ao presidente Lula e aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal
Jul/2005	Frentes Estaduais pela aprovação da Lei Geral recolhem assinaturas de apoio, iniciando-se em São Paulo
Nov/2005	Fim das audiências públicas na Comissão Especial
Jan/2006	Convocação extraordinária do Congresso e colocação da Lei Geral em pauta
Set/2006	Aprovação da Lei Geral no Plenário da Câmara
Nov/2006	Votação da Lei Geral no Senado, com emendas
Nov/2006	Votação final e aprovação da Lei Geral na Câmara
Dez/2006	Transformada em norma jurídica (LC nº123/2006), com vetos parciais da presidência

**ANEXO 5****Resumo da Arrecadação do Simples Nacional, 2007-2010**

RESUMO DA ARRECADAÇÃO DO SIMPLES NACIONAL (valores em R\$ milhões)

MÊS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAIS
2007 (ago-dez)	6.049,78	1.788,83	541,51	8.380,12
2008	17.648,47	4.900,58	1.638,66	24.187,71
2009	19.927,66	5.023,76	1.884,24	26.835,66
2010	26.697,59	6.258,83	2.574,83	35.531,25
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>70.323,50</b>	<b>17.972,00</b>	<b>6.639,24</b>	<b>94.934,74</b>

Fonte: Receita Federal. Disponível em

<<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/sobre/estatisticas/default.asp>> Acesso em 14/6/2011