

A PROPOSTA BRASILEIRA PARA CRIAÇÃO DE UMA LEI GERAL DAS MES E EPPS: É POSSÍVEL SUA EXTENSÃO PARA O MERCOSUL?

PAULO ROBERTO COLOMBO ARNOLDI
CRISTIANE BASSI JACOB
GIOVANNA JACOB
JACQUELINE MALTA SALIM
MARCELO LUÍS DE SOUZA

RESUMO

Pesquisa desenvolvida pelo Banco Mundial, intitulada *Doing Business 2004*, demonstra que a simplificação da atividade empresarial, associada à boa educação da população, é a forma mais tangível e viável, em curto prazo, de aumentar o número de pessoas empregadas e, em consequência, produzir riquezas nos países. O estudo mostra, ainda, que o grau de corrupção aumenta à medida que a burocracia aumenta, e cai na mesma proporção.

Constatou-se que, na década de 90, somente no estado de São Paulo, as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) correspondiam a 97% do total de estabelecimentos empresariais, sendo responsáveis por 60% da mão de obra empregada. No entanto, expressiva parcela destas empresas encerra suas atividades com pouco mais de um ano de exercício social, e os empresários demoram até dez anos para conseguirem fechá-las.

Cientes desta limitação ao crescimento socioeconômico do país, torna-se imprescindível mobilizar os vários segmentos da sociedade, tais como empresários, representantes de sindicatos, de órgãos públicos, contadores, advogados e estudantes, para, respeitando suas competências e aptidões, auxiliarem na elaboração de um projeto de Lei Geral para as MEs e EPPs, regulamentando o tratamento jurídico diferenciado, favorecido e simplificado, previsto nos artigos 170, inciso IX, e 179 da Constituição Federal Brasileira.

1. PRECEDENTES NORMATIVOS

No Brasil, o primeiro diploma legal a tratar do assunto foi a Lei nº 7.256/84, denominada *Estatuto da Microempresa*, cujo objetivo era implementar um sistema de tutela diferenciada aos microempresários, concedendo-lhes benefícios tributários, administrativos, previdenciários, trabalhistas e creditícios, a fim de promover o desenvolvimento empresarial e econômico.

A matéria foi consagrada pela Constituição Federal de 1988, que erigiu a princípio geral da atividade econômica o tratamento jurídico diferenciado, favorecido e simplificado, a ser dispensado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nos moldes dos artigos 170, IX, e 179.

Atendendo às exigências constitucionais, foi aprovada a Lei nº 8.864/94, regulamentando também a EPP, o que propiciou um regime de transição quando do desenquadramento da ME, em virtude de acréscimo no faturamento, evitando, assim, um repentino aumento dos custos de suas atividades.

Em 1996, foi sancionada a Lei nº 9.317, denominada *Lei do Simples*, que reduziu a carga tributária e simplificou a forma de reco-

himento dos tributos federais, além de ter possibilitado a adesão dos Estados e Municípios para a concessão de benefícios sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e sobre o Imposto sobre Serviços (ISS), respectivamente.

Com a intensificação das negociações relativas ao Mercosul, mostrou-se necessária maior rapidez no desenvolvimento dos projetos relativos ao tratamento isonômico das MEs e EPPs. O Grupo Mercado Comum do Mercosul, através da Resolução nº 59/98, aprova, então, o documento *Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL – Etapa II*.

Orientado pelas determinações do bloco do sul, o Brasil cria o novo *Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte*, com a publicação da Lei nº 9.841/99, que revogou expressamente as Leis nº 7.256/84 e nº 8.864/94. Salienta-se que a *Lei do Simples* não foi revogada, eis que disciplina apenas matéria tributária relativa aos impostos e às contribuições que menciona. Portanto, as duas leis permanecem em vigor, cada qual com seu conceito de receita bruta e exigências para enquadramentos próprios.

Assim, para o Estatuto, ME será a pessoa jurídica ou firma individual mercantil que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais), e EPP, aquela que tiver receita superior à mencionada até R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais)¹.

Já para a Lei do Simples, ME é a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais); e EPP é a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta superior àquela e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

¹ O Decreto nº 5.028, de 31 de março de 2004, alterou os limites fixados nos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 9.841/99, nos seguintes termos:

I - microempresa, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinqüenta e cinco reais e quatorze centavos);

II - empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que, não enquadrada como microempresa, tiver receita bruta anual superior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinqüenta e cinco reais e quatorze centavos) e igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00 (dois milhões, cento e trinta e três mil, duzentos e vinte e dois reais);

2. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

2.1. LEI GERAL DAS MES E EPPS

O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), por ocasião da votação da primeira etapa da Reforma Tributária no Congresso Nacional em 2003, apresentou propostas para criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento e fortalecimento deste setor produtivo, em parceria com o Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (MONAMPE), com Sindicatos e Associações de Empresas, bem como com líderes da sociedade civil organizada.

Neste sentido, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 42, em 19 de dezembro de 2003, acrescentando a alínea *d* ao inciso III do artigo 146 da Carta Magna, que delegou à Lei Complementar a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as MEs e EPPs, determinando o estabelecimento de regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II², das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13³, e da contribuição a que se refere o art. 239⁴.

² 155, II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

³ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
b) a receita ou o faturamento;
c) o lucro.

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

⁴ Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste arti-

Conforme o parágrafo único acrescido ao artigo 146, da CF, a Lei Complementar deverá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que será opcional para o contribuinte. Isto significa que a arrecadação, a fiscalização e a cobrança dos tributos serão centralizadas em um único órgão, composto por representantes dos respectivos entes federados, e a distribuição da parcela de recursos pertencentes a cada um deles será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento. As informações geridas por este órgão constituirão o Cadastro Nacional Único de Contribuintes e poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado, respeitando as especificidades de cada um.

Essa lei está sendo chamada de *Lei Geral das MEs e EPPs*, porém sua competência está restrita à matéria tributária, a fim de estabelecer normas gerais aplicáveis às três esferas de governo. Desta forma, é necessária a elaboração de um Código específico para regulamentar esse segmento, como um instrumento que efetivamente busque uniformizar, dar transparência e simplificar as legislações hoje dispersas, em relação às obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias deste setor.

Para a elaboração da Lei Geral é essencial a participação, o envolvimento e o engajamento de toda a sociedade. A mobilização dos vários setores econômicos, apoiada pelo SEBRAE, tem produzido ótimos resultados, esclarecendo aos parlamentares a viabilidade da construção coletiva desta Lei Geral, que irá incrementar a vida dos pequenos negócios.

Com este escopo, o SEBRAE organizou debates e seminários, nos quais recolheu sugestões que servirão de subsídios a uma nova rodada de discussões⁵. Os temas abordados foram a padronização de conceitos de MEs e EPPs; os sistemas diferenciados de tributação; o acesso a novos mercados; o acesso à tecnologia; o acesso à Justiça; o incremento das exportações; a redução da burocracia; a formalização dos pequenos empreendimentos; o crédito facilitado entre outros.

⁵ go. (Regulamento)

O que é a Lei Geral das MPEs. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br>> Acesso em: 22 jun. 2004.

Deste modo, constatou-se que a eliminação dos processos burocráticos, a flexibilização dos encargos trabalhistas e o alívio nos encargos tributários poderão gerar inúmeros benefícios ao país, tais como: a redução da informalidade, que ultrapassa 50% da atividade formal; o aumento da arrecadação fiscal; o fomento na competitividade dos pequenos negócios; o combate à pobreza pela geração de postos de trabalho e a conseqüente equalização da renda; a promoção do desenvolvimento local; o incremento da atividade produtiva nacional e a ampliação de oportunidades; a facilitação e desburocratização das atividades empresariais etc.

2.2. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR - SUPERSIMPLES

Face à necessidade de simplificação do regime tributário aplicável às MEs e EPPs, tramita na Câmara dos Deputados do Brasil o projeto de Lei Complementar nº 123/04, de autoria do Deputado Jutahy Júnior, ao qual foi apensado o projeto de Lei Complementar nº 125/04, de iniciativa do Deputado Eduardo Paes, visando regulamentar as disposições constitucionais supra-citadas.

O projeto prevê a criação de um Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições, denominado *SUPERSIMPLES*, que será facultativo ao micro e pequeno empresário, independentemente de seu setor de atividade econômica, e o pagamento será feito através de uma única guia de recolhimento mensal, a ser regulamentada pela Secretaria da Receita Federal.

Além disso, a proposta prevê a implantação de um Sistema Integrado de Gestão de Informações Fiscais, chamado de *SIGFIS*, que será responsável pela coleta, gestão, integração e distribuição das informações necessárias à administração unificada do sistema de tributação. O *SIGFIS* será fiscalizado pelos órgãos estaduais e municipais da Fazenda em parceria com a Secretaria da Receita Federal.

Tais informações constituirão o Cadastro Nacional Único, a ser gerido pela União, e que deverá atender aos órgãos federais, estaduais e municipais. Referido cadastro único será responsável pelo processo de abertura da ME e da EPP, mediante a expedição de registro único, e, também, pela baixa das mesmas, ficando sujeitos os requerentes à

fiscalização e à quitação de eventuais débitos até a data da solicitação.

O projeto prevê, ainda, a criação do Conselho Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, o *CMPE*, com a finalidade de normatizar e regulamentar o regime tributário único e simplificado, composto paritariamente por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades representativas dos contribuintes.

Para estimular a geração de empregos formais, foram excluídas da base de cálculo dos impostos e das contribuições as despesas com a folha de pagamento de salários e encargos dos empregados regularmente contratados pelas empresas optantes do SUPERSIMPLES. Outra novidade, com o intuito de facilitar a existência destas empresas, é liberá-las da obrigação de elaborar e manter o Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP, previsto no artigo 58 da Lei nº 8.213/91, desde que não exerçam atividades nocivas e prejudiciais à saúde do empregado. Neste sentido, a proposta visa desobrigar as pessoas jurídicas optantes do SIMPLES, que não tiverem empregados, de apresentar a Relação Anual das Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

A proposta pretende ainda, agilizar a baixa e a legalização de milhares de empresas no Brasil, que estão com suas atividades encerradas há mais de cinco anos e, devido aos altos encargos para o fechamento do estabelecimento, não conseguem regularizar sua situação. Por fim, o projeto de lei estabelece a competência da Secretaria da Receita Federal, na esfera administrativa, e da Justiça Federal para dirimirem quaisquer conflitos de caráter fiscal ou administrativo em relação ao SUPERSIMPLES.

3. VIABILIDADE DA CRIAÇÃO DE UMA LEI GERAL DAS MES E EPPS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Estas propostas vêm de encontro às Resoluções do Grupo Mercado Comum do Mercosul, em especial, as de nº 90/93 e nº 59/98, que introduzem os documentos *Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Mercosul*. Seu objetivo é dar continuidade aos avanços conquistados no âmbito do bloco, adequando suas políticas à

realidade atual dos Estados-partes, tendo em vista a importância dos pequenos negócios para a integração econômica e empresarial.

Numa economia aberta e globalizada, a dinâmica e a intensidade da competição tornam fundamental o esforço conjunto das unidades econômicas no sentido de se coordenarem e se complementarem, em busca de maior produtividade e grau de diferenciação frente às demais economias. Portanto, a definição de políticas e medidas de apoio deve centrar-se numa equação de coerência e efetividade, a fim de estimular o intercâmbio e a cooperação entre as empresas e os países, além de buscar a harmonização, em nível regional, no desempenho deste setor empresarial.

Desta forma, entendemos que a proposta de criação de uma Lei Geral para as MEs e EPPs no bloco do sul é factível e viável, devendo traçar diretrizes e orientações para a regulamentação da atividade econômica empresarial deste segmento, com vistas à padronização dos conceitos correlatos em nível nacional e regional. Por fim, cremos que a experiência brasileira poderá servir de exemplo aos demais países do bloco, bem como as sugestões destes países serão de grande valia para embasar discussões e promover o debate de novas idéias em nosso país.

CONCLUSÃO

As Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte desempenham um papel fundamental dentro da estrutura socioeconômica de cada um dos Estados-partes e, também, representam importante suporte ao desenvolvimento econômico do Mercosul. Todavia, em termos gerais, sofrem com o excesso de burocracia para se manterem ativas ou, mesmo, encerrarem suas atividades.

Diante deste quadro, consideramos relevante a implementação das seguintes ações:

- Padronização dos conceitos de MEs e EPPs, atrelando o número de empregados contratados ao faturamento da empresa.
- Utilização do conceito de faturamento diferenciado por setores (indústria, comércio e serviços).

- Diminuição da carga tributária como estímulo à formalidade.
- Redução da tributação a fim de facilitar as exportações, sem perder o benefício do SIMPLES, ou seja, desmembrar a receita da exportação da receita de venda no mercado interno, e só tributar esta última.
- Estimular consórcios de exportação, cooperativas e associações, bem como estabelecer política de comércio exterior.
- Ampliação das faixas de enquadramento do SIMPLES com limites maiores e introdução de um índice de correção anual das faixas, de acordo com o PIB ou outro critério.
- Inclusão no SIMPLES das empresas prestadoras de serviço, dos profissionais liberais, das cooperativas e das entidades filantrópicas, resguardado o critério de faturamento.
- Equiparação do produtor rural (pessoa física) às MEs e EPPs.
- Investimentos na capacitação dos fiscais para oferecerem melhor orientação, privilegiando a fiscalização com ação educativa e não, punitiva.
- Autorização para o parcelamento dos impostos atrasados.
- Definição de uma cota mínima de compras dos governos municipais, estaduais e federais para as MEs e EPPs.
- Diminuição da burocracia para que estas empresas participem de concorrências e licitações em território nacional ou então, por meio de consórcios, no âmbito do Mercosul.
- Criação de um sistema específico de proteção da propriedade intelectual, com objetivo de facilitar o acesso e desonerar o registro e a certificação de inventos.
- Criação de Juizados Especiais de pequenas causas para MEs e EPPs, ou Câmaras de Mediação e Arbitragem, sediadas no próprio SEBRAE, com intuito de garantir o acesso à justiça e dar maior uniformidade às decisões.
- Promoção de parcerias entre governo e universidades, a fim de buscar soluções para se reduzir a burocracia.