

## **O ESTATUTO DA MICROEMPRESA: SISTEMATIZANDO O DEBATE\***

*Miriam De Toni Tagliassuchi\*\**

### **I – Introdução**

As pequena e média empresas (PMEs) e seus problemas de sobrevivência têm-se tornado tema preferido nos pronunciamentos de autoridades econômicas e objeto de estudo permanente entre analistas do assunto. Nesse debate enfatizam-se as importantes funções que caberiam às PMEs no processo de desenvolvimento brasileiro, entre as quais destacam-se: sua significativa contribuição na geração do produto nacional; a absorção de expressivo contingente de mão-de-obra a baixo custo e com menores exigências de qualificação; a alta flexibilidade locacional, desempenhando importante papel no processo de interiorização do desenvolvimento e a conseqüente melhor distribuição de renda; a capacidade de atuarem em complementaridade com os grandes empreendimentos, contribuindo para o processo de acumulação de capital; a geração de uma classe empresarial nacional através da absorção de uma tecnologia produzida no seu próprio ambiente; a utilização de matérias-primas locais que, de outro modo, seriam desperdiçadas; além da possibilidade de atuação no comércio exterior, se não individualmente, pelo menos na forma de consórcio, proporcionando uma salutar diversificação na pauta de exportações.<sup>1</sup>

A ênfase no assunto remonta à década de 70, atrelada à discussão em torno do setor informal da economia, visto que as empresas de pequeno porte se inserem geralmente nesse segmento do mercado; porém só recentemente esse setor econômico vem recebendo atenção de forma mais sistemática.

Essa preocupação está vinculada ao acirramento da crise econômica brasileira, a partir dos anos 80, e à propalada função empregadora da microempresa, o que permitiria a sua utilização como forma de amenizar as conseqüências da crise, especialmente no que diz respeito ao desemprego de importantes contingentes de mão-de-obra.

---

\*O presente artigo contou com críticas e sugestões de Beatriz R. Z. Azevedo, José A. F. Alonso, José M. D. Pereira e Duílio A. Béni, a quem a autora agradece, isentando-os da responsabilidade por eventuais equívocos nele contidos.

\*\* Socióloga da FEE.

<sup>1</sup> Essas funções são comentadas na literatura sobre o assunto e, em especial, nos trabalhos de Barros & Mondenese (1973) e Rattner (1984b).

A mobilização em torno desse assunto tem resultado em uma série de medidas por parte do poder público, consubstanciadas em programas de apoio às PMEs, a par de vários eventos a níveis nacional e internacional — congressos, encontros e reuniões — para discussão dos problemas que lhes são peculiares<sup>2</sup>. De um lado, resalta-se a necessidade de estabelecer uma política econômica diferenciada para a microempresa; não, porém, no sentido paternalista de protegê-la por ser pequena, mas porque, segundo afirmava o então Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, “ela é a matriz da livre empresa”.<sup>3</sup> De outro lado, são apontados os problemas que esse segmento econômico enfrenta, tais como falta de capacidade gerencial e ausência de registros contábeis e financeiros sistemáticos, dificuldades em recrutar e manter pessoal qualificado face à concorrência das grandes empresas, falta de acesso às fontes de crédito e de matéria-prima, obsolescência das técnicas e dos equipamentos produtivos e acesso difícil à inovação tecnológica, alta taxa de rotatividade e falta de apoio efetivo por parte do poder público.<sup>4</sup>

A constatação da existência desses problemas conduz a reivindicações no sentido de se proporcionar uma estrutura econômica, trabalhista, fiscal, creditícia e previdenciária diferenciada, que privilegie os pequenos empreendimentos, com base no reconhecimento de que, além da falta de apoio oficial, a carga burocrática e fiscal imposta pelo Governo ao setor é desproporcional relativamente a que incide sobre as grandes empresas.

Esse excesso de normatização, por sua vez, é visto como “um indutor para a economia invisível e para sua expansão”.<sup>5</sup> Nesse sentido, Hélio Beltrão, ao falar so-

<sup>2</sup> Nesse particular destaca-se a criação do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), a nível nacional, e dos Centros de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEAG), no âmbito estadual, e os programas de apoio gerencial e financeiro implementados pelo BNDES, Banco do Brasil e pela Confederação Nacional da Indústria. No tocante aos encontros, é de se citar, na década de 70, a Reunião Regional de Subcontratação entre Grandes e Pequenas Indústrias na América Latina, promovida pela ONU para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), o 19 Seminário Latino-Americano e do Caribe das Pequenas e Médias Empresas e, mais recentemente, os congressos das pequena e média empresas, a nível nacional.

<sup>3</sup> De acordo com entrevista publicada na Revista Indústria e Desenvolvimento (1982).

<sup>4</sup> Apesar de haver um relativo consenso em torno desses aspectos, a definição do que seja microempresa é ainda bastante controversa. Os critérios utilizados privilegiam ora o número de empregados ou o faturamento, ora a tecnologia empregada ou o capital investido, ou uma combinação desses elementos. Como a discussão do conceito de microempresa foge aos objetivos deste trabalho e sendo o Estatuto da Microempresa o foco do estudo, optou-se pela utilização do conceito conforme expresso nesse documento legal, onde ela é definida a partir do faturamento bruto anual da firma, limitado em 10 mil ORTNs. Pelos mesmos motivos, termos como microempresa, pequenos empreendimentos, empresas de pequeno porte e assemelhados são utilizados indistintamente, sem prejuízo para a análise desenvolvida.

<sup>5</sup> Conforme opinião de Julian Chacel, da Fundação Getúlio Vargas. O autor acrescenta que “apesar de a economia invisível sempre ter existido, seu crescimento, em nosso País, pode ser explicado através da política fiscal em vigor, do estado de falência da previdência social, o que significa encargos adicionais, e mais pelas exigências burocráticas e pela falta de lastro para concepção da empresa” (R. Indústr. Produt., 1984).

bre a microempresa, enfatiza a necessidade de se “tirar o Governo de cima dela, seja sob a forma de fisco, seja sob a forma de burocracia, para que ela sobreviva” (R. Indústr. Desenv., 1982).

Em decorrência, torna-se difícil captar, através das estatísticas e registros oficiais, a efetiva participação das microempresas na economia nacional e, conseqüentemente, aquilatar sua real importância. Estimativas correntes, entretanto, atribuem ao setor uma significativa participação tanto no campo econômico como ao nível social, na medida em que dele faz parte mais da metade dos estabelecimentos econômicos existentes no País, empregando cerca de 50% da população ativa e movimentando um volume de capital equivalente a 30% do Produto Interno Bruto.

Não obstante a relevância do setor na economia brasileira, análises relativas a esse segmento empresarial têm constatado que as diretrizes e mecanismos políticos utilizados com o objetivo de apoiar a microempresa se têm mostrado efetivos no sentido de proporcionar-lhe as estruturas trabalhista, fiscal e econômica diferenciadas de que estaria a necessitar. Afirnam, outrossim, que, apesar de o discurso oficial se pautar pelo apoio às microempresas, a política econômica efetivamente seguida revela o favorecimento indiscutível às grandes empresas. Indicadores indiretos do relativo fracasso dos programas públicos em solucionar os problemas nesse setor são a alta taxa de rotatividade existente entre essas empresas<sup>6</sup> e o estado de pobreza persistente entre aqueles que dependem da atividade em pequena escala como meio de sobrevivência.

As causas desse insucesso devem ser buscadas, conforme os analistas da questão, não ao nível das microempresas e da falta de capacidade gerencial de seus dirigentes, como argumentam alguns, mas no próprio modelo de desenvolvimento econômico adotado no País, uma vez que são causas de natureza estrutural. Esse modelo de desenvolvimento, partindo da carência de capitais e de tecnologia existente no Brasil, tendeu a privilegiar estratégias que favorecessem resultados a curto e médio prazos, pautando-se em favor da concentração do capital e visando ao surgimento de grandes unidades produtivas, com equipamentos e processos de capital intensivos, as quais teriam maiores facilidades na obtenção de economias de escala e na absorção de tecnologia estrangeira sofisticada, a par de uma maior capacidade de endividamento.

Nesse contexto houve os que previram antecipadamente o fim próximo dos pequenos empreendimentos. As evidências empíricas, no entanto, não confirmaram essa tese, na medida em que comprovam a continuidade e importância das atividades de escala reduzida na economia nacional. Embora distinta das pequenas empresas tradicionais, do tipo artesanal, que tendem, estas sim, a desaparecer, a microempresa surge com novas e diferentes funções no sistema capitalista, integrando-se a ele, porém, de forma subordinada e dependente e desenvolvendo-se em espaços

---

<sup>6</sup> Baseado em estimativas e pesquisas diversas, Henrique Rattner (1984, p.70) afirma que “metade das PME fracassa durante os primeiros cinco anos de sua existência e até 90% encerram suas atividades antes de completar 10 anos”. Ver artigo do autor intitulado “Inovação tecnológica e pequenas empresas: uma questão de sobrevivência”.

permitidos pelo grande capital.<sup>7</sup> Essa inserção peculiar da microempresa está vinculada ao modo como se deu a industrialização brasileira e ao fato de que, paralelamente a esse processo, se registrou uma intensa urbanização e, com ela, o vertiginoso aumento das populações das áreas metropolitanas e das grandes cidades. Esse processo de industrialização, porém, ao assimilar técnicas de produção intensivas em capital, limitou severamente a capacidade do setor em criar empregos, gerando um grave descompasso entre o aumento da força de trabalho urbana e a oferta de empregos.<sup>8</sup> Em face dessa situação, parte considerável da população urbana passou a viver de atividades de pequena escala, intensivas em trabalho e com tecnologia adaptada, fazendo das microempresas uma alternativa de ocupação para os trabalhadores expulsos do setor formal da economia capitalista, mormente em épocas de crise, e para os que a ele nunca lograram se integrar. Dessa forma, no plano social, as pequenas empresas passaram a responder pela manutenção, ainda que precária, do nível de emprego, à medida que absorviam significativo volume de mão-de-obra, reduzindo, conseqüentemente, tensões e conflitos que perturbariam o modelo econômico. No plano econômico, por seu turno, têm atuado em complementaridade com as grandes empresas, produzindo peças e componentes por elas utilizados ou realizando serviços de que necessitam. E, a nível de sua inserção nas estruturas de mercado, exercem importantes funções, geralmente associadas ao preenchimento de espaços vazios dessas estruturas, isto é, nos segmentos de mercado onde a grande empresa não atua por não existirem vantagens de economia de escala, fazendo circular um expressivo volume de mercadorias em esferas não atendidas diretamente pela produção do setor formal.

Em meio a esse debate, são levantados os problemas do cotidiano das microempresas e, a partir de um enfoque mais teórico, discutem-se as formas de inserção desse setor no sistema capitalista e as conseqüências daí advindas. Concretamente, dele resultam propostas alternativas para solucionar os problemas dos pequenos empreendimentos e reivindicações que possibilitem sua sobrevivência e expansão. Além disso, emergem daí pressões para que o poder público proporcione mecanismos de apoio a esse segmento empresarial — maiores facilidades creditícias, orientações técnica e gerencial, uma política tributária e previdenciária específica, além da simplificação ou eliminação da carga burocrática. Dentro desse contexto, insere-se o Estatuto da Microempresa, uma proposta do Governo por meio da qual se objetiva assegurar à microempresa “tratamento diferenciado, simplificado e favore-

<sup>7</sup> As formas de inserção da PME no sistema capitalista, suas funções dentro desse sistema e seus problemas de sobrevivência são abordados por vários autores. Ver, em especial, Rattner (1984a).

<sup>8</sup> A esse respeito F. J. O. Robalino de Barros, baseado em um estudo de E. Bacha, afirma que a industrialização brasileira tem uma das mais baixas capacidades de absorção de mão-de-obra do mundo. Ou seja, enquanto 10% de industrialização (participação do produto industrial no produto total) significa algo em torno de 8,2% de empregos industriais em vários países industrializados, no Brasil representaria apenas 2,8%. Ver Barros & Mondenese (1973).

cido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial” (artigo 19).

Esse documento legal resulta, igualmente, do movimento de desburocratização que o Governo passou a implementar nestes últimos anos e que teve como seu maior incentivador o ex-Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, autor, entre outras medidas desburocratizantes, do Estatuto da Microempresa.

O projeto desse Estatuto, enviado pelo Governo ao Congresso Nacional em maio de 1984 para exame e aprovação, reacendeu o debate em torno do segmento econômico composto pelas empresas de menor porte, trazendo à tona todo o elenco de problemas que há muito afeta o funcionamento dessas empresas na economia nacional.

A análise desse documento e a sistematização do debate por ele suscitado constitui-se no objeto de estudo deste trabalho. Nesse sentido, inicia-se com um breve histórico do projeto do Estatuto da Microempresa, onde são enfocados os objetivos do Governo com esse documento e a tramitação do mesmo no Congresso Nacional. Após, são analisadas as manifestações favoráveis e contrárias ao Estatuto, feitas pelos vários segmentos da sociedade que se engajaram nessa discussão: políticos, empresários, dirigentes de associações empresariais e estudiosos do assunto em geral. Objetiva-se, dessa forma, extrair do debate as vantagens atribuídas ao Estatuto, bem como as críticas de que foi alvo e as propostas de solução sugeridas, mostrando, assim, o alcance e os limites dessa lei, do ponto de vista daqueles que se preocuparam em analisar seus possíveis efeitos sobre a sociedade e a economia brasileiras.

## II — Histórico do projeto do Estatuto

O projeto do Estatuto da Microempresa foi concebido pelo ex-Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, em princípios da década de 80 e, mais recentemente, encampado pelo Secretário Executivo do Programa Nacional de Desburocratização, João Geraldo Piquet Carneiro. Como projeto de autoria do Executivo, foi remetido ao Congresso Nacional em maio de 1984, pelo Presidente da República, para discussão e aprovação.

Em sua versão final, o Estatuto é composto de dois projetos de lei: um projeto de lei ordinária (Projeto de Lei nº 16, de 1984) que define a microempresa e propõe diversas medidas de favorecimento para esse segmento empresarial, atendo-se mais à esfera federal, e um projeto de lei complementar (Projeto nº 154, de 1984) que dispensa tratamento diferenciado à microempresa por parte dos estados e municípios. Em ambos a tônica fica por conta das isenções fiscais.

A microempresa, segundo o Estatuto, é definida a partir da receita bruta anual do estabelecimento, ou seja, consideram-se microempresas as sociedades comerciais e firmas individuais, cuja receita bruta anual não exceda a 10 mil ORTNs, tomando-se como referência o valor desses títulos em janeiro do ano-base. Assim, por exemplo, para o ano de 1984 o limite de receita bruta fica em 75,5 milhões de cruzeiros.

Qualificado pelo Governo como o “primeiro grande passo para levar a abertu-

ra democrática ao campo econômico”,<sup>9</sup> o Estatuto concede uma série de facilidades à microempresa. Através dele, o Governo espera, pelo menos, três resultados: aumentar o nível de emprego, visto que a melhor forma de criação de empregos é criar empresas; estimular a legalização de numerosas atividades hoje clandestinas; e encorajar assalariados ou desempregados a se transformarem em pequenos empresários.

Ainda conforme fontes governamentais, o objetivo primordial do Estatuto é livrar o numericamente mais expressivo segmento produtivo nacional — as pequenas unidades industriais, comerciais e de prestação de serviços — da tutela estatal, do rigor do fisco, da arrogância burocrática e dos vícios da centralização e do formalismo. Visando a esses propósitos, o Estatuto prevê uma série de benefícios à microempresa, entre os quais, os mais importantes, segundo declarações do Secretário da Desburocratização, são: eliminar taxas que incidem sobre o ato de registro na constituição de uma microempresa; permitir a constituição de empresas por via postal, evitando deslocamento do microempresário ao órgão de registro; 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 o Imposto sobre a Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), e, finalmente, nas esferas trabalhista e previdenciária, ao mesmo tempo que assegura ao empresário e a seus empregados a proteção da legislação social em vigor, simplificar obrigações de índole meramente burocrática, ficando apenas a obrigatoriedade de arquivar documentos e fazer as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social.<sup>10</sup>

Sendo um projeto há longo tempo aguardado pela sociedade brasileira,<sup>11</sup> o Estatuto da Microempresa recebeu aprovação dos mais diversos segmentos sociais. Não obstante foi objeto de muitas críticas, iniciando um intenso debate em torno das medidas propostas. Devido a essa discussão e ao fato de que, no decorrer de 1984, os parlamentares se encontravam bastante envolvidos com a sucessão presidencial, previa-se uma lenta tramitação do projeto no Congresso Nacional. O interesse demonstrado pelo Governo federal no sentido de que o projeto fosse aprovado ainda em sua gestão, levou o Presidente da República a solicitar tramitação em

<sup>9</sup> Conforme declaração de J. G. Piquet Carneiro na Gazeta Mercantil (8.5.84, p.1).

<sup>10</sup> Declaração feita por J. G. Piquet Carneiro no Jornal do Comércio (7.6.84, p.3).

<sup>11</sup> Desde a década de 70, especialmente em sua segunda metade, é freqüente a reivindicação por parte de políticos e empresários de medidas específicas beneficiando a microempresa. Eventos importantes estabeleceram esse marco, tais como o 1º Seminário Latino-Americano e do Caribe de Pequenas e Médias Empresas, realizado em 1977, e a Reunião sobre Relações de Subcontratação entre grandes e pequenas indústrias na América Latina, promovida pela ONU, em 1976.

regime de urgência, o que foi feito no mês de setembro.<sup>12</sup> Essa medida mobilizou empresários e parlamentares no sentido de apresentarem suas sugestões de alteração do projeto do Executivo.

Ao todo, o Projeto de Lei nº 16 recebeu 168 emendas, que foram apresentadas perante a Comissão Mista incumbida de examinar a matéria, tendo como relator o deputado Jessé Freire.<sup>13</sup> Incorporando várias dessas emendas, no todo ou parcialmente, foi elaborado um projeto de lei substitutivo que, sinteticamente, manteve a filosofia e a essência do projeto original, alterando, no entanto, aspectos substanciais referentes ao acesso ao crédito, à isenção tributária e aos débitos das microempresas, de natureza tributária federal, entre outros.<sup>14</sup> O substitutivo recebeu aprovação do Congresso em novembro de 1984, tendo sido sancionado pelo Executivo dias após, com a criação do Estatuto da Microempresa através da Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. O documento sofreu, no entanto, alguns vetos importantes,<sup>15</sup> fato que frustrou as expectativas de muitos políticos e empresários que lutaram pelo aperfeiçoamento do Estatuto.

Uma vez aprovado o projeto de lei ordinária, o Congresso voltou-se à apreciação do projeto de lei complementar, que estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa relativas à isenção do ICM e do ISSQN.<sup>16</sup>

Da mesma forma que o projeto anterior, a lei complementar recebeu várias emendas, e o substitutivo aprovado introduziu as seguintes modificações no projeto original do Governo: foi dado um prazo de 180 dias para que os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios definam seus próprios conceitos de microempresa para fins da isenção prevista; foi acrescentado o item que elimina a isenção do ICM nos casos em que se pratica a chamada “substituição tributária”; retirou-se do texto original o artigo que excluía da lei certas empresas como as consti-

<sup>12</sup> Com o regime de urgência, o projeto tem que ser discutido em comissão mista da Câmara e do Senado em 40 dias contados da data de sua leitura. Decorrido esse prazo, entra em dez sessões conjuntas consecutivas da Câmara e do Senado, ao fim das quais, se não tiver sido votado por falta de “quorum”, estará automaticamente aprovado por decurso de prazo.

<sup>13</sup> Entre as emendas, encontra-se um projeto substitutivo (Emenda nº 1) apresentado pelo PDT e elaborado pelos deputados Aldo Pinto e Floriceno Paixão (PDT-RS) com a colaboração de diversos setores: técnicos do Ministério da Indústria e Comércio, economistas gaúchos e do CNPq e o Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, entre outros.

<sup>14</sup> As alterações sugeridas e incorporadas ao substitutivo serão analisados na Seção III.

<sup>15</sup> Os vetos incidiram sobre a dispensa do Imposto Sobre Produto Industrializados; anistia fiscal; obrigatoriedade de escrituração contábil; e a compulsória destinação de 2% das aplicações das instituições financeiras em empréstimos a microempresas. As disposições vetadas foram propostas pelo Congresso.

<sup>16</sup> Além da isenção fiscal, o documento delega aos estados e municípios a faculdade de definir a microempresa conforme suas características econômicas regionais ou locais e a efetiva participação dessas empresas na arrecadação dos tributos referidos. Acrescenta ainda que essa definição deverá ser feita de forma que a isenção proposta não acarrete perda de receita superior a 5% do montante estimado para a arrecadação do imposto isento.

tuídas por ações, as imobiliárias, as de publicidade e propaganda, etc.; concedeu-se anistia aos débitos das microempresas de natureza tributária. A aprovação desse substitutivo pelo Congresso Nacional, ocorrida no final do mês de novembro de 1984, completou o Estatuto da Microempresa.

### III — Prós e contras

Vários foram os setores da sociedade que se engajaram na discussão a respeito do Estatuto da Microempresa — desde os políticos, de cuja atuação dependeria a aprovação do documento legal, até os microempresários que, supostamente, seriam os beneficiários dos favorecimentos e facilidades propostas no Estatuto.

Em meio ao debate e às opiniões favoráveis e contrárias ao Estatuto, houve um consenso em torno da necessidade de um tratamento diferenciado que privilegiasse a microempresa. Também foi unânime o reconhecimento da importância da microempresa para a economia nacional, seja por seu relevante papel na absorção de mão-de-obra, ampliando as oportunidades de emprego num momento de crise econômica, ou por sua expressiva participação no Produto Interno Bruto, seja pelo fato de que o favorecimento às empresas de pequeno porte viria fortalecer o regime de livre iniciativa.

O consenso, entretanto, permaneceu adstrito a esses aspectos. Ou seja, em tese, todos parecem concordar com a necessidade de uma legislação que estabeleça normas específicas para a microempresa. As divergências manifestam-se no momento em que se passa dessa dimensão mais ampla para o estabelecimento de medidas concretas. Nesse particular, há os que apóiam o Estatuto, no todo ou em parte, e há os que o rejeitam, classificando-o como uma medida tímida, incapaz de concretizar as soluções a que se propõe.

O importante em se reunir os comentários e críticas feitas a esse documento legal está no fato de que elas expressam as expectativas de certos grupos sociais a respeito da atuação do Governo no campo econômico-social, relativamente ao segmento das empresas de menor porte. Além disso, configuram-se como alternativas às medidas propostas no Estatuto e que, se não incorporadas ao documento, poderão ser acrescidas em um momento posterior, como argumentam alguns.

Esse posicionamento é compartilhado por presidentes de federações e associações empresariais que defendem a imediata aprovação do Estatuto da Microempresa, atribuindo-lhe o importante papel de fortalecer o regime da livre iniciativa. Além disso, acreditam que através dele um grande número de microempresas, por receber maior apoio oficial e das entidades de classe, sairá de clandestinidade, passando a absorver mais mão-de-obra e deixando de ser somente empresas familiares.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Opinião expressa pelo Presidente da Federação do Comércio de São Paulo, Abram Szajman (D. C. I. 26.7.84, p.3), e compartilhada por César Rogério Valente, Presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, ao afirmar que “não adianta ficar se preocupando com o detalhe, se o principal está ameaçado de não ser aprovado” (J. C., 2.7.84, p.33).

Os organismos voltados ao apoio direto às pequenas empresas também se mostraram favoráveis à imediata aprovação do Estatuto, atribuindo ao mesmo, ainda, a função de dar início a uma reforma social tributária.<sup>18</sup>

Apesar de qualificado, às vezes, como uma “iniciativa tímida, com muitas imperfeições e menos desburocratizante do que se deveria esperar”<sup>19</sup>, o Estatuto é visto, de um modo geral, como início de um movimento maior em defesa da microempresa que, em futuro próximo, poderá consubstanciar-se em uma efetiva política de apoio e fomento ao setor.

A mobilização alcançada na fase inicial de elaboração e discussão do projeto do Estatuto da Microempresa mostrou-se, porém, insuficiente para dirimir as dúvidas quanto a sua eficácia em termos sociais, políticos e econômicos. Para alguns analistas do assunto, certas questões não obtiveram o tratamento adequado, como, por exemplo, a área relativa à legislação trabalhista e à previdenciária e a esfera creditícia. Outros afirmam que o tratamento diferenciado que o Estatuto dispensa à microempresa acabará por beneficiar não a esse setor mas, indiretamente, às grandes empresas. Isso porque as isenções fiscais de que trata o Estatuto serão, em última instância, repassadas para as grandes empresas, visto que as de pequeno porte não têm poder de compra e venda.

As manifestações contrárias ao Estatuto ainda enfocaram uma série de aspectos contidos no documento legal, tais como os relacionados à dispensa de escritura fiscal e contábil, à exclusão de determinados setores econômicos da categoria de microempresas (profissionais liberais, publicidade e propaganda, etc.), e aos critérios adotados na definição de microempresa.

Alguns desses aspectos mereceram um exame mais detalhado, quer pela sua importância a nível desse segmento econômico, quer pelas repercussões que poderão advir de sua implementação. O mais polêmico, certamente, é o que se reporta à isenção fiscal, seja ela no âmbito federal, estadual ou municipal. Igualmente controvertidos são os pontos relativos aos encargos trabalhistas e previdenciários e à questão dos incentivos e estímulos creditícios. Através da análise de cada um desses elementos, procura-se sistematizar as críticas e sugestões feitas em torno deles, colocando em evidência o alcance e os limites do Estatuto da Microempresa.

### III.1 — Tributação

A isenção tributária às pequenas empresas, aliada à dispensa de escrituração contábil e fiscal, insere-se no espírito desburocratizante que o Governo se propôs imprimir na elaboração do Estatuto da Microempresa.

<sup>18</sup> Ver, a respeito, depoimento do Presidente da Associação Gaúcha de Pequenas e Microempresas (ASPEME), Odelmo Kern no Jornal do Comércio (20.6.84, p.7).

<sup>19</sup> Conforme declaração de Luiz Carlos Mandelli, Presidente do CEAG/RS no Jornal do Comércio (23.8.84, p.3).

A simplificação do tratamento fiscal e a eliminação de diversos livros fiscais e obrigações acessórias são uma antiga reivindicação dos pequenos empresários, constando da pauta de seminários e encontros de PMEs, desde a década de setenta.<sup>20</sup>

O projeto do Estatuto da Microempresa, ao propor isenções fiscais, procura, justamente, aliviar a excessiva carga tributária que recaía sobre esse setor, onerado com o pagamento de impostos federais, estaduais e municipais.

A nível federal, as isenções mais importantes referem-se ao IR e à ampliação da lista de produtos de fabricação típica de microempresas, aos quais seria atribuída a alíquota zero do IPI.<sup>21</sup>

Essas isenções, na verdade, pouco acrescentaram à situação anteriormente em vigor, sendo, por isso, alvo de várias críticas.

De acordo com o Professor Wellington Rocha, da USP, “a isenção do IR, por exemplo, é completamente inócua, pois as micro já são livres desse imposto e também da escrituração contábil há vários anos” (D. C. I., 3.8.84, p.13). Em relação ao IPI, além de ficar na dependência do estabelecimento de uma lista de produtos a serem beneficiados, sua isenção é insignificante pelo peso desprezível desse conjunto de microempresas no setor industrial. Mesmo assim, houve propostas direcionadas ao estabelecimento de uma isenção ampla para todas as microempresas, independentemente do produto que fabricassem.

O projeto substitutivo alterou a medida relativa ao IPI, propondo, exatamente, a isenção total desse imposto para todo o universo de empresas de porte diminuto. Entretanto a não-superação dessa divergência entre o texto do Executivo e o proposto pelo Congresso levou o Presidente a vetar esse item, retirando, por completo, a isenção do IPI do Estatuto da Microempresa.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Medidas desse tipo foram expostas, por exemplo, no 1º Seminário Latino-Americano e do Caribe das Pequenas e Médias Empresas, realizado em 1977, pelo então Ministro do Planejamento, Reis Velloso, ao falar dos procedimentos a serem adotados na intenção do Governo de fortalecer as PMEs. O Ministro destacava a necessidade de “simplificar o tratamento fiscal e criar uma linha especial de financiamento para as empresas familiares e micros” (R. Indústr. Produt., 1977).

<sup>21</sup> Conforme o Capítulo IV do Estatuto, que trata do regime fiscal, as demais isenções recaíam sobre os seguintes tributos; imposto sobre operações do crédito, câmbio e seguros ou relativo a títulos e valores mobiliários; imposto sobre serviços de transporte e comunicações; imposto sobre a extração, a circulação, a distribuição ou o consumo de minerais do País; e mais taxas federais vinculadas ao exercício do poder de polícia (excetuada a Taxa Rodoviária Única) e os emolumentos remuneratórios do registro da empresa.

<sup>22</sup> Na realidade, o veto sobre o IPI foi, de certa forma, compensado pela ampliação da lista dos produtos típicos de microempresa que passaram a usufruir de isenção desse imposto. Assinado pelo Executivo em 28.11.84, o Decreto nº 90.573 concede isenção de IPI para 300 produtos típicos de microempresas. E, desse modo, o Governo retoma, praticamente, a versão original do texto do Estatuto que propunha exatamente uma relação de produtos que seriam isentos de IPI. Essa lista de isenções completa uma relação, previamente existente, de cerca de 4.300 produtos também característicos de empresas de menor porte.

A par dessa reivindicação houve pressão no sentido de isentar as microempresas de outros tributos federais, tais como as contribuições ao Programa de Integração Social(PIS) e ao Fundo de Investimento Social(FINSOCIAL), não constantes do texto original. Em função disso, ambas as medidas foram inseridas no substitutivo, sendo mantidas no texto final sancionado pelo Governo.

Em síntese, o projeto do Estatuto não trouxe benefícios representativos a nível dos tributos federais, na medida em que se limitou a recolocar uma situação preexistente ou a isentar tributos que, na realidade das microempresas, são irrelevantes. Esse é o caso, por exemplo, do imposto sobre as operações de crédito e sobre serviços de transporte e comunicações.

O ponto mais discutido e controvertido ficou por conta das isenções de impostos estaduais e municipais — respectivamente ICM e ISSQN — de que trata o projeto de lei complementar.

Em relação a esses impostos, a discussão tomou rumos distintos. De um lado, os Secretários da Fazenda de alguns estados e vários prefeitos municipais insurgiram-se contra a medida sob a alegação de que ela só viria enfraquecer suas receitas já debilitadas, pois sua implementação acarretaria perda de arrecadação. De outro lado, esses Secretários e mais alguns economistas e empresários posicionaram-se contrários à isenção indiscriminada do ICM, alegando que, caso aprovada, acabaria beneficiando as grandes empresas.

O primeiro ponto remete a discussão a um nível mais amplo, que extrapola os parâmetros do Estatuto, qual seja, o da centralização tributária existente no País. Assim sendo, as isenções propostas pelo Estatuto deveriam ser repensadas dentro do marco mais global de uma reforma tributária há muito reivindicada. A esse respeito é ilustrativa a declaração do Prefeito de Curitiba, Maurício Fruet, ao concordar que os municípios se encontram em fase pré-falimentar, porém atribui as dificuldades não ao percentual de impostos recolhidos, mas sim à má distribuição desses recursos pela União. Ainda segundo ele, enquanto em outros países as prefeituras ficam em média com 40% do ICM, no Brasil apenas 20% desse imposto é a elas destinado (G. M., 28.8.84, p.1).

As reformulações tributárias propostas no Estatuto provocaram uma queixa generalizada por parte de estados e municípios. No dizer do Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, isso significa que “mais uma vez o Governo federal pretende conferir incentivos às custas dos estados e municípios” (G. M., 7.6.84, p.3).

Atrelado a esse problema está o da própria desburocratização — um dos objetivos primordiais do Estatuto. Mostrando-se apreensivo em relação ao Estatuto, pelos mitos e distorções que encerra, o ex-Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul, Clóvis Jacobi, posiciona-se contrário à isenção do ICM, uma vez que, segundo afirma, os impostos indiretos, tais como o ICM, “são efetivamente pagos pelo usuário, consumidor ou revendedor das mercadorias adquiridas, realidade que torna inócuos os alegados benefícios concedidos à microempresa” (Jacobi, 3.4.84, p.4). Partindo da constatação de que o Estatuto, em seu artigo 1º, em torno do qual gira o anteprojeto, faz menção unicamente à dispensa da obrigação principal, propõe sejam eliminadas as obrigações de caráter secundário, como escrituração de li-

vros e emissão de documentos, estas sim, geradoras da burocracia que se pretende reduzir ou eliminar, às vezes mais onerosa que o próprio tributo. Essas exigências burocráticas, ainda segundo ele, “decorrem da prática de controles — ou tentativas de controle — implantadas pelo poder público para os mais diversos fins, inclusive os de natureza fiscal; desburocratizar seria, então, a eliminação ou redução desses controles” (Jacobi, 3.4.84, p.4), sem prejuízo da receita de estados e municípios.

Por outro lado, o fato de que estados e municípios deverão fixar os limites do enquadramento na isenção do ICM e ISSQN acabaria, conforme alguns analistas, por produzir efeitos nocivos ao ordenamento tributário do País, constituindo-se em estímulo à guerra fiscal entre eles. Ou seja, à medida que cada um define a microempresa de acordo com as peculiaridades locais, os estados e municípios mais pobres seriam prejudicados, pois não teriam meios de proporcionar o mesmo nível de incentivos que aqueles em melhores condições econômicas, gerando ainda grande confusão para o microempresário.

Ainda segundo o ex-Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul, o fato de a lei propiciar o fortalecimento das economias mais fortes e debilitar as mais fracas é um dos seus graves defeitos, inserido na “velha tradição capitalista onde o maior acaba engolindo o menor” (Z. H., 2.1.85, p.18).

Outras medidas parecem estar associadas a essa tradição. Destaca-se, em especial, as isenções tributárias relativas ao ICM e ISSQN, cujos benefícios, conforme referido anteriormente, poderão ser repassados às grandes empresas. A esse respeito afirma um empresário gaúcho: “o maquiavelismo desse Estatuto da microempresa é que, partindo de uma idéia-força lógica e defensável — qual seja a desburocratização — se enveredou para o terreno tributário e, nos meandros do mesmo, se montou um esquema visando a beneficiar as grandes empresas” (Ribeiro, 1984, p.73-4). Esse repasse de benefícios para as organizações maiores será feito, segundo ele, via compra ou venda, nas transações efetuadas entre grandes e microempresas, uma vez que estas últimas não têm poder de barganha. Desse modo, ao adquirir matéria-prima das empresas de grande porte, não raras vezes oligopólios, ou ao vender-lhes seus produtos, a microempresa ficará sujeita às imposições colocadas pelas grandes organizações que, certamente, não lhe serão favoráveis.

Compartilhando desse ponto de vista, alguns secretários estaduais da fazenda visualizaram essa distorção, porém sob outro ângulo. Acreditam que, com a isenção indiscriminada, grandes firmas, fabricantes de produtos não essenciais, de baixo valor unitário e de produção altamente concentrada, como cigarros e bebidas, se beneficiarão da isenção, ampliando mercados. Essa expansão deve-se ao fato de que as demandas por esses bens se apresentam elásticas com relação ao preço.

As medidas propostas para contornar esses problemas tomaram duas direções distintas. Primeiramente, para aumentar o poder de barganha das microempresas, enfatizou-se a necessidade de uni-las em associações ou consórcios, pois a microempresa, isolada, fica extremamente vulnerável diante do mercado.

O associativismo de empresas, já consolidado em países europeus e especialmente no Japão, com resultados bastante positivos, é uma prática que deve ser incentivada no Brasil. Embora existam algumas iniciativas nesse campo são ainda bas-

tante incipientes.<sup>23</sup> Além do mais, a criação de associações depara-se com certas dificuldades, entre elas a falta de apoio legal para essas iniciativas pioneiras e o baixo grau de participação do empresariado brasileiro em eventos associativistas.

A pressão exercida nesse sentido atingiu em parte seu objetivo, pois o substitutivo do Estatuto incorporou essa idéia, que foi mantida pelo Executivo, alterando legislação anterior, a qual não permitia que empresas se unissem com a finalidade de efetuar compras ou vendas.<sup>24</sup>

Outras sugestões para evitar o repasse de benefícios consistem em criar a figura do “contribuinte substituto”. Nessa proposta<sup>25</sup> a isenção do ICM concedida às microempresas não se aplicaria ao caso de operações de comercialização em que a responsabilidade tributária pudesse ser transferida, transferência esta representada pela possibilidade de arrecadar o tributo através do contribuinte substituto. Assim por exemplo, uma fábrica de bebidas recolheria o imposto incidente sobre as várias fases de comercialização. Esse procedimento, embora não libere as microempresas do tributo, cujo custo lhes será repassado, elimina a burocracia que, conforme muitos, é mais prejudicial que o próprio imposto.

Em suma, os críticos da isenção indiscriminada acreditam que sua aprovação beneficiará os grandes fornecedores, muitas vezes de produtos supérfluos, contrapondo-se aos virtuais objetivos sociais do Estatuto. Nessa direção afirmam que “o sentido social da isenção do imposto indireto — ICM e IPI — não se atinge pelo tamanho da empresa e sim pela característica do produto”.<sup>26</sup>

Intimamente vinculada à questão tributária, uma vez que é dela decorrente, está a escrituração fiscal, cuja dispensa proposta no Estatuto recebeu apoio quase unânime. No entanto, ao propugnar medida semelhante no que diz respeito à escrituração contábil, o Governo recebeu inúmeras críticas. Os contabilistas declararam-se contrários, porque, segundo eles, o Estatuto da Microempresa “da forma como

<sup>23</sup> A partir de 1980, o Cebrae vem desenvolvendo os chamados consórcios de exportação com o objetivo de possibilitar uma saída das PME's para vendas ao Exterior. Tomando por base a experiência italiana nesse campo, os consórcios procuram reunir empresas que fabricam produtos similares ou complementares, evitando, assim, a dispersão de esforços que tentativas isoladas de exportar acarretariam, além de diluir os custos inerentes a operações dessa natureza. As centrais de compras, também iniciadas nessa época, têm possibilitado, graças ao maior volume de compras, um aumento no poder de barganha das PME's, preços menores e condições mais razoáveis de pagamento.

<sup>24</sup> O texto final do Estatuto mantém a alteração sugerida no substitutivo. Assim, em seu Capítulo I, artigo 3º, parágrafo único diz, explicitamente, que as exclusões de que trata a lei “não se aplicam à participação de microempresas em Centrais de Compras, Bolsas de Subcontratação, Consórcios de Exportação e associações assemelhadas”.

<sup>25</sup> Essa sugestão foi feita pelo ex-Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, João Sayad, entre outros (G. M., 7.6.84a, p.3).

<sup>26</sup> Conforme declaração de César Maia, Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, na Gazeta Mercantil (7.6.84, p.3).

está redigido, prejudica o setor [microempresarial], pois procura eliminar a contabilidade como se ela fosse o maior entrave burocrático das empresas”.<sup>27</sup>

Outros defensores da permanência da escritura contábil afirmam que a contabilidade deve ser prestigiada por ser um importante instrumento de gestão da empresa. Através dela o proprietário consegue, por exemplo, avaliar o desempenho do capital investido e provar, com levantamentos contábeis, qualquer litígio judicial ou trabalhista. Nesse particular, certos contabilistas alertaram para a possibilidade de essa medida gerar conflitos em códigos como o Comercial e o de Processo Civil com suas leis especiais, notadamente as Leis de Falências e Concordatas.<sup>28</sup>

A necessidade de manter os instrumentos de controle das pequenas empresas é enfaticamente defendida por C. R. Mendes Ribeiro (1984). Para ele, “acabar com a escritura contábil e fiscal significa destruir o pouco de instrumento de gestão que essas empresas compulsoriamente utilizam, e na área fiscal estimula e oficializa todo o tipo de sonegação em cascata” (Ribeiro, 1984, p.68). Baseado em sua experiência como microempresário, qualifica como um grave erro do Governo a redução da contabilidade a mero procedimento burocrático, passível de eliminação.

Manifestações dessa natureza levaram os parlamentares a retirar do Estatuto a dispensa da escrituração contábil, alterando o texto do Executivo. O veto presidencial sobre o item, porém, desconsiderou a reivindicação e, no texto final, a microempresa permaneceu isenta tanto da escrituração fiscal quanto da contábil, ficando apenas obrigada a manter arquivada a documentação relativa aos atos negociais que praticar ou em que intervier.

### III.2 — A legislação trabalhista e a previdenciária

A legislação trabalhista e a previdenciária estão entre os principais fatores que dificultam o surgimento e a sobrevivência da microempresa. Isso porque, devido às características peculiares desse segmento econômico, os encargos sociais e trabalhistas adquirem um peso proporcionalmente maior nas empresas de pequeno porte, quando comparadas às de maior vulto.

Dada essa penalização, que é excessiva sob o ponto de vista de vários analistas do assunto, as microempresas, para sobreviver, vêem-se na contingência de burlar a legislação, sendo a existência de empregados sem carteira assinada e que não contribuem para a previdência social praticamente a regra.

O Estatuto da Microempresa propôs-se contornar esses problemas, simplificando a legislação sobre o assunto, ao mesmo tempo em que mantinha os direitos já adquiridos pelos trabalhadores ou titulares de microempresas. Essa simplificação, no

<sup>27</sup> Afirmação feita no Seminário Sobre Problemas Contábeis realizado em junho de 1984. Ver Jornal do Comércio (25.6.84, p.14).

<sup>28</sup> Ver, a respeito, declarações do Presidente do Conselho Federal de Contabilidade, João Werner Juenemann, em artigo do Jornal do Comércio (16.7.84, p.11).

entanto, não se encontra especificada no texto do documento, ficando a cargo do Poder Executivo estabelecer, posteriormente, os procedimentos.

No que tange às contribuições para o custeio da Previdência Social, o Estatuto estabelece percentuais mínimos tanto para a contribuição do empregado como para as prestações por acidente de trabalho. As obrigações que permanecem referem-se às anotações na Carteira do Trabalho e Previdência Social, à apresentação da Relação Anual de Informações Sociais e ao arquivamento dos documentos comprobatórios dos direitos e obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Desde um ângulo mais geral, a maioria dos analistas reconhece que a legislação trabalhista e previdenciária, da maneira como está formulada, representa uma carga excessiva na realidade da microempresa, tanto em termos de encargos como pela burocracia que envolve.<sup>29</sup> Esses encargos são percebidos como fatores restritivos para as microempresas, muito mais que a própria carga tributária, constituindo-se em um dos maiores ônus dessas empresas, inibindo sua função empregadora. Não obstante, o projeto do Estatuto praticamente ignora esse aspecto e sequer prevê a eliminação dos encargos sociais que praticamente dobram o valor da folha de pagamento.

Tendo isso em vista, as restrições feitas ao Estatuto nas áreas trabalhista e previdenciária giraram em torno da inexistência de medidas efetivas que favorecessem às microempresas. A maioria dos analistas concorda que o documento trata a questão apenas marginalmente, no sentido de que as proposições feitas em nada alteram a prática atual existente entre as empresas de menor porte, não trazendo, portanto, benefícios concretos. Assim, por exemplo, propor que os empregados contribuam para a previdência com alíquota mínima é uma medida de pouca utilidade, pois isso já ocorre na prática, uma vez que a maioria dos trabalhadores dessas empresas não ganham mais de três salários mínimos. Da mesma forma, dizer que as microempresas contribuirão para o seguro contra acidentes de trabalho pela taxa menor é um benefício insignificante, pois a maioria das empresas desse porte são estabelecimentos comerciais, já enquadrados naquele percentual.

Além disso, mesmo que se considerem as simplificações propostas, o documento não procura eliminar a burocracia nas áreas previdenciária e trabalhista e, mais grave que isso, não se preocupa, igualmente, com as altas multas de área trabalhista.<sup>30</sup>

Acrescentando-se a esses problemas a proclamada função empregadora da microempresa, muito mais lógico seria, no entender desses críticos, excluí-la da incidência de dispositivos da CLT inaplicáveis às suas condições, bem como das regras das leis salariais e dos acordos coletivos de categoria.

---

<sup>29</sup> Manifestações nesse sentido foram emitidas, entre outros, pelo então Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul, Clóvis Jacobi (J. C., 22.6.84, p.3); pelo Presidente da Associação Comercial do Estado de São Paulo, Guilherme Afif Domingos (F. S. P., 4.10.83, p.7); pelo Secretário das Finanças da Prefeitura de São Paulo, Denisard Alves (D. C. I., 3.7.84, p.10); pelo Professor Wellington Rocha da USP (D. C. I., 3.8.84, p.13); e pelo Diretor Geral do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, Ivan Diestmann (Z. H., 31.5.84, p.33).

<sup>30</sup> Críticas nesse sentido foram tecidas por contabilistas no Seminário Sobre Problemas Contábeis. Ver matéria publicada no Jornal do Comércio (25.6.84, p.14).

No que tange à política salarial vigente seu impacto é diverso para cada empresa, visto que a sistemática de reajustes é diferenciada em função da faixa salarial<sup>31</sup> e a composição da folha de salários das empresas não é uniforme. Em decorrência, os salários acabam representando uma carga bem mais elevada para as pequenas empresas relativamente aos grandes estabelecimentos.

A partir dessa constatação, parece lícito supor que são os setores que mais absorvem mão-de-obra aqueles mais afetados pela política salarial, porque estes, via de regra, abrigam maiores contingentes de assalariados nas faixas mais baixas de salários, justamente aquelas cujos reajustes são mais elevados. Este é, precisamente, o caso das chamadas indústrias tradicionais (vestuário, calçados, tecidos, madeira, indústrias alimentares e móveis) onde predominam pequenas e médias empresas. E é nesse sentido que se pode afirmar que um dos efeitos da lei salarial é o de atingir mais pesadamente as empresas de menor porte.

Além disso, como os encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento atingem integralmente os salários mais baixos, o diferencial de reajustes, mais encargos, entre salários menores e maiores e, por conseqüência, entre pequenas, médias e grandes empresas é bastante significativo. Como conseqüência, a política salarial tem incentivado a concentração em favor das empresas maiores, induzindo as pequenas empresas à clandestinidade ou ao aumento da economia invisível.

Partindo dessas constatações, as alternativas de solução propostas direcionaram-se na defesa de uma política de livre negociação dos salários e das condições de trabalho, cabendo ao Governo apenas fixar o salário mínimo. Argumentações mais específicas favorecem o estabelecimento de uma regra apenas, por exemplo, o pagamento de um salário mínimo, e, a partir desse piso, a livre negociação com a concomitante redução dos encargos trabalhistas que poderiam restringir-se ao pagamento da previdência e do FGTS.<sup>32</sup>

Em suma, a atual sistemática com base na qual o Governo legisla com um só instrumento para grandes, médias e pequenas empresas é, conforme os argumentos expostos, uma medida injusta sob vários aspectos.

A discussão em torno do assunto revelou serem as questões trabalhista e previdenciária temas bastante complexos, indicando que muito esforço deverá ser empreendido na busca de alternativas que venham ao encontro das necessidades das microempresas, sem, contudo, atropelar os direitos dos trabalhadores, garantidos em lei.

<sup>31</sup> Os reajustes do salário mínimo passaram a reger-se por critérios diferenciados, a partir de 1979, através da Lei nº 6.708, de 30.10.79, onde as faixas salariais menores recebiam reajustes mais elevados relativamente às faixas superiores, sendo corrigidas, semestralmente, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Embora tendo sofrido alterações diversas, por meio de uma série de decretos-leis, essa prática prevalece até o momento, regida atualmente pela Lei nº 7.238, de 29.10.84.

<sup>32</sup> Esta proposta partiu do Presidente da Associação Comercial de São Paulo, Guilherme Afif Domingos. Ver, a respeito na Folha de São Paulo (4.10.83, p.7).

Das sugestões propostas, o substitutivo do projeto pouco incorporou, restringindo-se à isenção das contribuições relativas ao PIS e ao FINSOCIAL, mantidas quando do sancionamento do Estatuto pelo Governo. Esse desfecho está a indicar que a questão continua à espera de soluções mais condizentes com as peculiaridades das microempresas. E para os que qualificaram como muito tímidas as medidas contidas no Estatuto a respeito dos encargos sociais e trabalhistas, permanece válida a assertiva de que, enquanto municípios e estados são onerados com isenções em favor da microempresa, a União continua a exercer forte pressão sobre a atividade das empresas de pequeno porte, tributando-as plenamente dentro da legislação.

### III.3 – Apoio creditício

Uma das características das microempresas é a relativa facilidade de entrada no mercado, visto que, entre outros fatores, requer pouco capital inicial.<sup>33</sup> Mesmo assim, o investimento para instalação representa sempre um risco para o pequeno empresário que, via de regra, dispõe de poucos recursos e tem ainda que arcar com os gastos inerentes aos trâmites burocráticos necessários à legalização de um pequeno negócio. Tais gastos eram estimados em, aproximadamente, um milhão de cruzeiros no exercício de 1984.<sup>34</sup>

Se as dificuldades financeiras podem ser contornadas num primeiro momento, geralmente através da utilização de recursos próprios, as necessidades de capital para financiamento da produção, compra de material e manutenção de estoques e eventual ampliação do negócio constituem-se, não raro, em fatores de estrangulamento para a continuidade da microempresa. Assim, tendo os recursos próprios esgotados quando da implantação da empresa, o microempresário vê-se na contingência de recorrer ao crédito para suprir suas dificuldades financeiras.

O acesso às fontes de recursos financeiros esbarra, no entanto, em uma série de dificuldades. De início, na rede bancária privada, o microempresário terá que competir na mesma faixa de crédito das grandes empresas, sujeitando-se a idênticas exigências de seletividade e reciprocidade, além de arcar com as altas taxas de juros existentes no mercado. Além disso, terá que enfrentar a relutância dos bancos comerciais em conceder-lhe empréstimo, por considerarem inadequada a segurança que lhes é oferecida. Essa discriminação torna-se mais crítica em momentos de crise econômica, pois, em condições de restrição, os bancos tendem a selecionar com maior rigor suas aplicações, favorecendo os clientes que lhes derem melhores garantias, em geral as grandes empresas.

---

<sup>33</sup> Essa característica é citada na maioria dos estudos sobre pequenas empresas. Ver a respeito, entre outros, os trabalhos de Silva (1982) e Souza (1981).

<sup>34</sup> Estimativa feita por J. G. Piquet Carneiro, Secretário da Desburocratização (D. C. I., 12.6.84, p.3).

Ante a necessidade de obter capital para enfrentar as despesas diárias de funcionamento (pagamento a fornecedores, liquidação de folhas de pessoal, recolhimento de taxas e impostos, etc.), o pequeno empresário é compelido a utilizar formas não convencionais de captação de recursos, pagando taxas de juros mais elevadas do que as próprias grandes empresas.<sup>35</sup> Outra estratégia comumente utilizada para esse fim, que vem comprovar as dificuldades de acesso ao sistema bancário, é a prática de comercialização dessas empresas, onde parte das atividades desenvolvidas se baseia no “adiantamento por encomenda”. Isto é, ao solicitar um serviço ou a fabricação de um produto, o consumidor paga uma parcela adiantada para financiamento da própria produção. Seja qual for a maneira encontrada pelo pequeno empresário para contornar a dificuldade de falta de capital, o fato é que ela está presente e caminha “pari passu” à falta de acesso às fontes de recursos.

Não obstante o reconhecimento desse problema por parte do poder público e a existência de programas de financiamento às pequenas empresas em instituições financeiras oficiais, as dificuldades persistem. E persistem porque, segundo alguns analistas, a política econômica oficial favorece indiscutivelmente às grandes empresas, a partir do pressuposto de que quanto maior o empreendimento mais eficiente ele será, ou seja, somente as grandes empresas teriam capacidade de poupar, reinvestir e fazer crescer o PNB.<sup>36</sup>

Ao estabelecer normas relativas ao apoio creditício às microempresas, o projeto do Estatuto parece não ter fugido a essa regra. Limita-se a assegurar “condições especialmente favorecidas nas operações que [as microempresas] realizarem com instituições financeiras públicas e privadas” (artigo 23), sendo que as operações de valor até 5.000 ORTNs terão taxas diferenciadas e com garantias restritas à fiança e ao aval. O disciplinamento dessas condições em termos de carência, taxas, prazos, garantias, etc. fica, no entanto, por conta de uma definição posterior do Conselho Monetário Nacional.

Numa tentativa de estabelecer um favorecimento mais efetivo às microempresas na esfera creditícia, vários setores reivindicaram uma linha de crédito especial que, na prática, se consubstanciaria na obrigatoriedade de as instituições financeiras destinarem 2% do valor total de suas aplicações creditícias para empréstimos a mi-

---

<sup>35</sup> A esse respeito, Hubert Schmitz observa que um estudo do Programa Regional de Emprego para a América Latina e o Caribe (PREALC), realizado no México, revelou que essas taxas costumam ser de duas a oito vezes maiores que aquelas cobradas por bancos oficiais e instituições de crédito. Ver Schmitz (1982).

<sup>36</sup> Ver a respeito especialmente os trabalhos de Rattner (1979, 1982, 1984a, 1984b), Ribeiro (1984) e Schmitz (1982).

croempresas. Esse dispositivo, que constava da versão original do projeto, foi recolocado no substitutivo, sofrendo, no entanto, o veto presidencial.<sup>37</sup>

Com base nesse desfecho pode-se concluir que, mesmo com o Estatuto, pouco se alteram as condições da microempresa no que se refere ao acesso ao crédito. Ou seja, mesmo que se assegurem condições especiais a esse segmento empresarial, na prática é pouco provável que as instituições privadas venham a favorecer os pequenos empreendimentos pelas mesmas razões anteriormente expostas. A nível das instituições oficiais, por seu turno, uma pesquisa feita junto a pequenos empresários revela que “apesar do número relativamente elevado de agências e programas de assistência às PME, estas não possuem informações adequadas sobre seu funcionamento, tampouco quanto aos requisitos para obtenção do apoio técnico-financeiro disponível” (Rattner, 1979, p.55). O que está a indicar que esses programas não vêm atingindo os objetivos a que se destinam.

As condições para o estabelecimento de linhas de crédito especial para o setor das microempresas ficam, desse modo, sem uma definição precisa, sendo mais um aspecto que o Estatuto se propôs, mas sem êxito, a responder de maneira satisfatória.

## Conclusão

O Estatuto da Microempresa insere-se no conjunto de medidas implementadas pelo poder público com o objetivo de atender reivindicações no sentido de proporcionar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas, aliviando a carga tributária e burocrática que incide sobre as mesmas. Na realidade, o projeto do Estatuto constitui-se no ponto culminante do chamado processo de desburocratização, empreendido pelo Governo em várias esferas econômicas e administrativas nos últimos anos, e pretende ser a solução para os problemas do setor ao mesmo tempo que um incentivo a sua expansão.

Objeto de amplo apoio por parte dos vários segmentos sociais preocupados com as dificuldades das microempresas, o Estatuto foi considerado um avanço muito importante em termos de democratização das relações entre o Estado e a iniciativa privada.

A tramitação do documento pelo Congresso Nacional suscitou um intenso debate em torno do assunto, ao mesmo tempo que repercutia favoravelmente sobre

<sup>37</sup> Essa exigência foi retirada do projeto original e, posteriormente, vetada por pressão dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que se posicionaram contra a medida. Na mensagem presidencial que justifica os vetos ao projeto substitutivo ao Estatuto da Microempresa, o Presidente declara que essa compulsória aplicação, além de representar segmentação indesejável no sistema financeiro, “contraria as regras da concorrência que devem presidir o funcionamento do mercado e se torna impossível em virtude da existência de instituições financeiras, cujos objetivos são inconciliáveis com a destinação que a norma lhes pretende oferecer” (G. M. Sul, 28.11.84, p.2).

diretrizes políticas implementadas para o setor das microempresas. Entre as repercussões positivas, pode-se citar o fato de que certas capitais brasileiras, antecipando-se à própria lei, passaram a dispensar tratamento favorecido ao setor, obtendo, desde já, como resultado um incremento no número de registros de microempresas e, no campo social, efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, ajudando a reduzir as consequências da recessão através do aumento no nível de emprego.<sup>38</sup> No âmbito nacional, assistiu-se à criação do Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas, órgão vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, que formulará a política nacional de apoio às empresas de menor porte, integrando, assim, a política dos vários órgãos que hoje se envolvem direta ou indiretamente com esse segmento, sem uma coordenação central.

Apesar do apoio que o Estatuto recebeu, percebeu-se que várias questões não foram abordadas de maneira satisfatória. Entre elas destacam-se, por exemplo, as questões trabalhista e previdenciária, que permanecerem praticamente intocadas, o acesso ao crédito, que ficou ainda bastante limitado, uma vez que restrito às instituições oficiais, e a própria questão tributária, a qual, se por um lado procurou aliviar a carga de impostos para as microempresas, por outro sofreu sérias restrições, quer por representar perda de arrecadação para estados e municípios, quer pelo fato de que, dadas as peculiaridades da microempresa, acabará beneficiando os grandes empreendimentos.<sup>39</sup>

Críticos mais contundentes chegaram mesmo a afirmar que o Estatuto da Microempresa “ataca” os problemas que não são fundamentais e atrapalha ao propor ‘soluções’ que contrariam o bom senso e agravam problemas reais” (Ribeiro, 1984, p.68). A respeito cita-se o fato de que o projeto original do Governo, ao estimular a criação de microempresas, induziria à pulverização dos pequenos empreendimentos, o que diminui ainda mais seu baixo poder de barganha frente aos de grande porte, além de levá-los a uma concorrência predatória que acabaria por inviabilizar a todos.

<sup>38</sup> Este é o caso, por exemplo, da Prefeitura de Curitiba-PR que, em meados de 1984 estabeleceu medidas diferenciadas às firmas com rendimento inferior a 2.000 ORTNs, entre elas a isenção de ISSQN e dispensa de alvará. Também em Belo Horizonte, no final do mesmo ano, a Câmara de Vereadores examinava projeto do Estatuto da Microempresa para o município, beneficiando empresas com rendimento inferior a 5.000 ORTNs. Entre os benefícios constavam: isenção de ISSQN e de taxas de licenças para localização, fiscalização e funcionamento, e mais dispensa de apresentação de escritura contábil perante a Secretaria Municipal da Fazenda.

<sup>39</sup> Para o ex-Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul “é inesgotável o rol das questões para as quais o Estatuto, tal como está formulado, não proporciona solução satisfatória. Como será feita, por exemplo, a fiscalização de produtos, cuja circulação esteja sendo promovida por microempresários? Em que condições se efetuará a concorrência entre empresas vizinhas que comercializam os mesmos produtos, porém com tratamento tributário diverso? Com base em que registro será apurado o valor adicionado para fins de apuração do ICM dos municípios?” (Z. H., 2.1.85, p.18).

Por outro lado, como o setor de microempresas se caracteriza pela heterogeneidade das atividades que exerce, pareceria mais coerente que a legislação levasse em conta esse fator, prevendo tratamento diferenciado de acordo com o ramo de atividade. Medidas generalizadoras e indiscriminadas, como é o caso do Estatuto da Microempresa, acabam gerando resistências e críticas e, o que é mais grave, não atingindo os objetivos propostos, na escala pretendida.

No entanto, apesar de ter sido alvo de críticas e restrições, o Estatuto da Microempresa teve pelo menos o mérito de trazer para o centro das discussões que hoje se realizam em torno dos rumos e diretrizes da economia brasileira a temática da microempresa, um universo de pequenos estabelecimentos que, via de regra, ficam à margem dos planos de desenvolvimento. Isso porque grande parte deles opera na clandestinidade ou são para ela empurrados, parcial ou totalmente, devido, precisamente, à desproporcional carga burocrática e tributária que lhes é imposta pelo poder público. Não obstante, esse segmento empresarial participa ativamente da economia nacional, pois compra, vende, produz e consome como as demais empresas e, conforme já mencionado, representa em torno de 60% do universo de firmas existentes no País, movimenta algo como 30% do Produto Interno Bruto brasileiro e proporciona mais de 20 milhões de empregos.

Tendo em vista essa sua significativa importância social e econômica e considerando a maneira peculiar com que a microempresa se insere no sistema capitalista brasileiro, pode-se afirmar que, qualquer que seja a alternativa proposta para solucionar os problemas afetos ao setor, ela certamente não poderá estar divorciada de um projeto global de desenvolvimento econômico. Isso porque as dificuldades apontadas constituem apenas as aparências de problemas mais profundos, de ordem estrutural, cujo equacionamento só será possível a partir de um quadro de referência teórico mais amplo, que situe a microempresa dentro do contexto de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Além disso, a formulação de programas de apoio a esse subconjunto de empresas assume uma dimensão política, passando, necessariamente pela correlação de forças entre as atividades informais beneficiadas e as atividades formais que, em tal política, teriam restringido seu campo de interesse. Isso decorre do fato de que “a função empregadora da micro terá de ser pensada em termos de definição de um espaço econômico próprio de instrumentos de política (crédito, reserva de mercado, capacitação de pessoal, infra-estrutura econômica específica etc.), que lhe permita uma expansão e, a partir desse processo, a maior absorção da força de trabalho urbana. O que implica definição (e provavelmente restrição) do espaço econômico das atividades formais”.<sup>40</sup>

Esse processo implicará, também, mudança de postura tanto por parte do poder público como do setor das microempresas. Ao Governo caberá um importante papel — de facilitador do processo —, viabilizando esse espaço econômico e operacionalizando os instrumentos de política necessários por meio de uma atitude mais

<sup>40</sup> Conforme Souza et alii (s.d.).

flexível à negociação e de avaliação permanente e, sem dúvida, mais democrática do que a usualmente desenvolvida. Aos microempresários caberá exercer uma efetiva participação nesse processo. Para tanto é dado seu tradicionalmente baixo grau de articulação, patente em sua débil participação em sindicatos e associações de classe, torna-se necessário incentivar sua organização funcional e política. Funcional, no sentido da criação de organizações que possibilitem acesso aos insumos a custos mais baixos, ou melhor posição no mercado de bens e serviços, e política, através da criação de associações que possam servir como canais de pressão para viabilizar as reivindicações formuladas.

## Bibliografia

### LIVROS:

- BARROS, Frederico J. O. R. & MONDENESE, Rui Lyrio (1973). **Pequenas e médias indústrias**: análise dos problemas, incentivos e sua contribuição ao desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. (Relatório de Pesquisa, 17). 192p.
- CRUSIUS, Yeda Rorato (1978). **Pequena e média empresa industrial no Rio Grande do Sul**: análises preliminares. Porto Alegre, UFRGS/IEPE. (Relatório de Pesquisa, 3).
- DINIZ, Eli, org. (1980). **A pequena e média empresa no atual modelo de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, IUPERJ. (Coletânea de textos). 294p.
- LIMA, Ricardo (s.d.). **O setor informal como alternativa para a problemática do emprego**. Brasília. (mimeo.).
- RATTNER, H., coord. (1979). **Pequenas e médias empresas no Brasil 1963/1976**. São Paulo, Símbolo. p.55.
- RIBEIRO, Carlos Reinaldo Mendes (1984). **O estatuto da (contra a) microempresa**. São Paulo, Alfa-Omega. 84p.
- SILVA, Luiz Antonio Machado da (1982). Notas sobre os pequenos estabelecimentos comerciais. In: **MUDANÇAS sociais no nordeste: estudo sobre trabalhadores urbanos**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SOUZA, Aldemir do Vale et alii (s.d.). **Considerações sobre proposições na política para a pequena produção urbana na Região Metropolitana de Recife**. /s.n.t./
- SOUZA, Paulo Renato de (1980). **Emprego, salário e pobreza**. São Paulo, Hucitec.
- STEINDL, Joseph (s.d.). **Small and big business: economic problems of the size of firms**. London, Brasil Blackwell & Mott. 66p.

## PERIÓDICOS:

### a) Revistas:

- CARDOSO, José Eloy dos Santos (1982). Pequenas e médias empresas: um modelo opcional para os países em desenvolvimento. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 22(4):46-57, out./dez.
- DANTAS SOBRINHO, Antonio (1982). Distribuição de renda, reorganização industrial e o papel das pequenas empresas. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 22(4):9-16, out./dez.
- RATTNER, H. (1982). Algumas hipóteses sobre as perspectivas de sobrevivência das PMEs. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 22(4):72-5, out./dez.
- ——— (1984). Inovação tecnológica e pequenas empresas: uma questão de sobrevivência. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 24(3):70-3, jul./set.
- ——— (1984a). Acumulação de capital, internacionalização da economia e as PMEs. **Revista de Economia Política**, 4(3):85-103, jul./set.
- REVISTA INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO (1982). São Paulo, FIESP/CIESP, v.15, n.8, ago.
- REVISTA INDÚSTRIA E PRODUTIVIDADE (1977). Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria, v.10, n.110, jul.
- ——— (1984). Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria, v.17, n.183, jul.
- SCHMITZ, Hubert (1982). Restrições ao crescimento de indústrias de pequena escala em países em desenvolvimento: uma revisão crítica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 12(1):149-206, abr.
- SOUZA, Aldemir do Vale & ARAÚJO, T. Patrício (1982). As atividades de micro-unidades de produção ao espaço urbano: um estudo na Região Metropolitana de Recife-Pernambuco. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 22(4):58-71, out./dez.
- SOUZA, Paulo Renato de (1981). Emprego e renda na pequena produção urbana no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, USP, 11(1):57-82, mar.
- TEIXEIRA, Déa L. Pimentel (1984). A estrutura de poder, o paternalismo e o papel da assessoria técnica gerencial da pequena empresa industrial. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, 24(2):13-17, abr./jun.
- VIANNA, Maria Lúcia Werneck & SALINAS, J. Abulafia (1982). Ação coletiva e participação política do pequeno e médio empresário. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ/CAMPUS, 25(1):105-128.

## b) Jornais:

- DIÁRIO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA (1984). Estatuto não deve prejudicar estados. São Paulo, 12 jun. p.3.
- \_\_\_\_\_ (1984). Estatuto deveria trazer mais benefício às micro. São Paulo, 3 jul. p.10.
- \_\_\_\_\_ (1984). Estatuto requer aprovação rápida. São Paulo, 26 jul. p.3.
- \_\_\_\_\_ (1984). O projeto do estatuto da microempresa. São Paulo, 3 ago. p.13.
- FOLHA DE SÃO PAULO (1983). Campanha pelas microempresas. São Paulo, 4 out. p.7.
- GAZETA MERCANTIL (1984). Isenções para as pequenas empresas. São Paulo, 8 maio p.1.
- \_\_\_\_\_ (1984). As distorções segundo Maia. São Paulo, 7 jun. p.3.
- \_\_\_\_\_ (1984a). Sayad faz ressalva aos critérios de isenção. São Paulo, 7 jun. p.3.
- \_\_\_\_\_ (1984). As microempresas e a legislação. São Paulo, 28 ago. p.1.
- GAZETA MERCANTIL DO SUL (1984). As razões dos vetos. Mensagem presidencial nº 475. Porto Alegre, 28 nov. p.2.
- JACOBI, Clovis (1984). O estatuto das microempresas: alguns mitos e distorções. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 3 abr. p.4.
- JORNAL DO COMÉRCIO (1984). Estatuto da microempresa é vital ao país. Porto Alegre, 7 jun. p.3.
- \_\_\_\_\_ (1984). ASPEME apóia estatuto da microempresa. Porto Alegre, 20 jun. p.7.
- \_\_\_\_\_ (1984). Microempresa: Jacobi analisa estatuto. Porto Alegre, 22 jun. p.3.
- \_\_\_\_\_ (1984). Contabilistas contrários ao estatuto. Porto Alegre, 25 jun. p.14.
- \_\_\_\_\_ (1984). Urgência no estatuto da microempresa. Porto Alegre, 2 jul. p.33.
- \_\_\_\_\_ (1984). Contador alerta para conflitos com o estatuto da microempresa. Porto Alegre, 16 jul. p.11.
- \_\_\_\_\_ (1984). Apoio às PMEs precisa ter coordenação única no país. Porto Alegre, 23 ago. p.3.
- ZERO HORA (1984). Condenado o estatuto da microempresa. Porto Alegre, 31 maio p.33.
- \_\_\_\_\_ (1985). Isenção às micros tira Cr\$ 176 bi do estado. Porto Alegre, 2 jan. p.18.