

As Micro e Pequenas Empresas, o Simples Nacional e o Problema dos Créditos de Icms

Autoria: Leonel Cesarino Pessôa, Giovane da Costa, Emerson Antonio Maccari

A partir dos anos 1970, a importância das micro e pequenas empresas – MPE - para a economia passou, cada vez mais, a ser reconhecida, principalmente em função do seu papel na geração de empregos. Por isso, nos mais diversos países, políticas públicas de incentivo à sua formação e funcionamento passaram a ser implementadas. Entre as medidas tomadas pelo governo brasileiro para incentivar e promover as MPE, destacam-se, no âmbito Federal, a Lei do Simples Federal e, mais recentemente, a Lei do Simples Nacional, que revogou a anterior e ampliou o número de tributos abrangidos pelo regime tributário diferenciado, incluindo, além dos tributos federais, o ICMS e o ISS. Observa-se, no entanto, que muitas empresas que possuem condições de enquadramento no Simples Nacional, não optam por este sistema, pois essa opção traria problemas relacionados à apropriação e transferência de créditos de ICMS. O objetivo do presente trabalho é identificar e analisar os fatores que levam estas empresas a optar por um sistema de pagamento de tributos que lhes seria, em princípio, desfavorável para, a partir disso, contribuir com a discussão sobre o simples nacional como política pública de incentivo à MPE. Trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória em que foi utilizado o método de estudo de caso e estudada uma empresa do setor de confecção, localizada em Ibirama, no estado de Santa Catarina. Os resultados mostram que o Simples Nacional, como política pública, simplesmente não funciona para empresas que têm como clientes grandes redes de varejo, pois elas são forçadas pelo mercado a não fazer a opção pelo simples. Por outro lado, também mostram, como, no caso da empresa que foi objeto do estudo de caso, a impossibilidade de opção pelo simples levou o sócio-proprietário a constituir outra empresa e a ter que trabalhar com as duas que fazem exatamente a mesma coisa (uma no simples e outra no lucro presumido). Essa situação gerou para ele um custo adicional não apenas financeiro, mas também de tempo muito grandes. Assim, o trabalho concluiu que, para determinados setores como o da empresa estudada, o simples nacional que era para ser uma política pública que ampliaria as vantagens das MPE acabou, no entanto, além de não resultar em vantagem alguma para elas - porque as MPE nas condições da estudada passaram a não mais optar pelo regime simplificado de pagamento de tributos – acarretando uma grande desvantagem: o simples nacional revogou o simples federal e essas MPE deixaram de poder pagar os tributos federais de forma unificada – pagamento esse, sim, que garantia vantagens às MPE, cujos clientes precisam dos créditos de ICMS. E concluiu, por isso, que a legislação deveria ser revista tendo em vista estas considerações

1. Introdução

A partir dos anos 1970, a importância das micro e pequenas empresas – MPE - para o funcionamento da economia e para o desenvolvimento econômico passou, cada vez mais, a ser reconhecida. Com o passar dos anos, elas foram aumentando em números absolutos e os empregos por elas gerados, principalmente nos momentos de crise, passaram a ser considerados cada vez mais relevantes. No Brasil, de acordo com SEBRAE (2010), no período compreendido entre os anos de 2000 e 2008, houve um aumento no número de MPE que passou de 4,1 milhões para 5,7 milhões. Nesse mesmo período, o número de empregos com carteira assinada, gerado pelas MPE, passou de 8,6 milhões, em 2000, para 13,1 milhões em 2008.

Em função da relevância do papel desempenhado pelas MPE para a geração de empregos, nos mais diversos países políticas públicas de incentivo à sua formação têm sido implementadas, principalmente a partir da década de 1970. No Brasil, tão importante tem sido as MPE para a economia, que se noticia que o governo Dilma estuda a criação de um Ministério para tratar exclusivamente dos temas a elas relativos. Entre as medidas já tomadas pelo governo, com o objetivo de incentivar e promover as MPE, destacam-se, no âmbito Federal, a promulgação do Estatuto da Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte, a Lei do Simples Federal e, mais recentemente, a Lei do Simples Nacional.

O Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional – foi instituído pela Lei Complementar 123/2006. Ele apresenta como principais vantagens aos que optam por ele, a possibilidade de menor tributação do que nos regimes do lucro real ou presumido e simplicidade no atendimento da legislação tributária, previdenciária e trabalhista, à medida que os diversos tributos abrangidos pelo sistema podem ser pagos mediante uma única guia. Com isso, são amplamente reduzidos os custos de conformidade à tributação que atingem desigualmente as MPE.

Observa-se, no entanto, que muitas empresas que possuem condições de enquadramento no Simples Nacional, não optam por este sistema. Muitas MPE do setor têxtil, do sul do país, mas também de outras partes do Brasil preferem continuar pagando tributo pelo regime do lucro presumido, pois a opção pelo simples traria problemas relacionados à apropriação e transferência de créditos de ICMS.

Diante disso, o presente trabalho busca identificar e analisar os fatores que levam estas empresas a optar por um sistema que lhes seria, em princípio, desfavorável para, a partir disso, contribuir com a discussão sobre o simples nacional como política pública de incentivo à MPE. O método utilizado será o estudo de caso, feito com uma empresa do setor de confecção, localizada em Ibirama, no estado de Santa Catarina.

A pesquisa justifica-se por uma série de razões. Da perspectiva das políticas públicas, ainda que se reconheça, de forma geral, a importância em se garantir tratamento diferenciado à MPE, não se sabe muito sobre os resultados de cada uma dessas políticas. Segundo Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010) essa é a regra quando se trata de políticas públicas de isenção fiscal. Não se sabe se elas estão sendo bem sucedidas, se estão conseguindo cumprir sua função e nem mesmos se o montante de renúncia fiscal compensa os ganhos obtidos com a própria política. Por outro lado, da perspectiva da empresa, se o simples Nacional não está cumprindo sua função com relação a um amplo conjunto de empresas, é importante que os motivos sejam identificados e analisados, de forma que as empresas possam poder aproveitar

os benefícios fiscais ou, se for o caso, que a legislação seja modificada para melhor cumprir sua função. Não há, no entanto, trabalhos que discutam os motivos do parcial insucesso da Lei do simples Nacional e que apresentem, da perspectiva da empresa, as dificuldades envolvidas na opção pelo regime diferenciado de pagamento de tributos.

Dessa forma, o presente trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. A parte 2 faz a revisão da literatura. Inicialmente são levantadas as justificativas para um tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas e, em seguida, discute-se o impacto dos tributos e das políticas fiscais que concedem benefícios tributários sobre o empreendedorismo e sobre as MPE. Na sequência, faz-se a revisão da legislação sobre tratamento tributário diferenciado à MPE. A parte 3 apresenta a metodologia do trabalho, a parte 4 apresenta os resultados e é feito uma análise do estudo de caso; e finalmente, a parte 5 apresenta as considerações finais.

2. Fundamentação teórica e revisão da literatura

À primeira vista, poderia parecer óbvio que o governo devesse intervir no mercado para auxiliar as MPE. As condições difíceis que, muitas vezes, elas enfrentam, parecem sugerir que uma legislação que lhes seja mais favorável seria sempre necessária. No entanto, se o tema da intervenção governamental for examinado da perspectiva da eficiência econômica, sua inevitabilidade deixa de parecer, assim, tão óbvia: se o objetivo de uma intervenção, por parte do governo, for apenas o de assegurar uma melhor alocação de recursos, de forma a garantir o melhor funcionamento do mercado, ela se justificaria somente nos casos em que o mercado apresentasse alguma falha. E não é simplesmente evidente que a intervenção governamental para assegurar tratamento favorecido às MPE seja expressão de falhas de mercado. (OCDE, 1994)

2.1. Intervenção governamental e eficiências econômica

Algumas desvantagens enfrentadas pelas MPE na concorrência com as grandes empresas podem ser expressão de falhas de mercado. Antes de discutir se isso realmente ocorre, trata-se de identificar essas desvantagens. Um trabalho da OCDE sobre tributação das pequenas empresas (1994) aponta quatro delas. A primeira associada a fatores puramente econômicos, a segunda a fatores administrativos, a terceira estaria ligada ao financiamento das micro e pequenas empresas e a quarta ligada à legislação e à regulamentação por parte do governo, o que inclui os tributos.

As desvantagens associadas a fatores econômicos dizem respeito fundamentalmente ao fato de que, em razão do baixo grau de *output*, as MPE operam com custos altos e não fazem uso de economia de escala. Intervenção governamental para corrigir esse tipo de fator não é recomendada, pois significaria um custo social: estaria se privilegiando um setor menos competitivo da economia.

As desvantagens associadas a fatores administrativos dizem respeito à falta de técnicas organizacionais, que acabam fazendo o negócio se focar no curto prazo, ao marketing organizado de maneira precária, à falta de trabalhadores qualificados e de gerenciamento apto a dirigir o crescimento. Tudo isso interferindo, por exemplo, na capacidade de exportar da empresa. De acordo com o texto da OCDE (1994), é muito difícil verificar se essas deficiências representam efetivamente imperfeições de mercado.

Com respeito ao financiamento, as desvantagens estão associadas à maior dificuldade em se obter recursos e ao custo dos recursos eventualmente obtidos. Os que defendem que essa desvantagem não deve ser tomada como falha de mercado, argumentam que os custos maiores provavelmente significam avaliação de maior risco por parte do mercado e custos de transação maiores. De acordo com o texto da OCDE (1994) na prática, também nesse caso, é extremamente difícil justificar uma eventual intervenção governamental com base em critérios de eficiência econômica.

Se a eficiência econômica for tomada como critério, conforme o texto da OCDE (1994) a justificativa mais clara para a necessidade de intervenção governamental são as desvantagens criadas para as MPE em decorrência da atuação do próprio governo. Estudos mostram como os custos de conformidade são altamente regressivos: eles atingem numa medida proporcionalmente mais alta as MPE.

De qualquer forma, a eficiência econômica não é o único critério para a intervenção governamental. Ela justifica-se também, entre outras razões, para promover o desenvolvimento econômico, promover o equilíbrio entre regiões do país ou fazer justiça distributiva. Quanto à intervenção econômica para proteger as MPE, o argumento mais forte utilizado sempre foi o potencial dessas empresas na criação de empregos. De acordo com PUGA (2000), o interesse atual pelas micro e pequenas empresas foi despertado pelo papel que elas têm desempenhado na criação líquida de empregos, especialmente durante recessões.

2.2. Intervenção econômica e geração de emprego

A partir do fim da segunda guerra mundial, o Estado assumiu um papel ativo, intervindo em diversos setores da economia. Como mostram Tilley e Tonge (2003), no entanto, essa intervenção se limitava a apoiar as grandes empresas. As pequenas empresas eram vistas como mal organizadas e administradas e como não desempenhando um papel relevante no desenvolvimento econômico.

De acordo com elas (2003), essa situação começaria a se alterar, no Reino Unido, em 1971, com a publicação do Bolton Report - um relatório governamental sobre o estado das pequenas empresas nesse país. Esse relatório apontou que o número de pequenas empresas no Reino Unido estava diminuindo numa velocidade muito mais rápida que em outros países ocidentais e concluiu que elas enfrentavam uma série de dificuldades em razão de encargos burocráticos, administrativos e financeiros que dificultavam sua atuação.

Já no início dos anos 1970, uma série de políticas públicas foram introduzidas com o objetivo de corrigir essa situação e apoiar as MPE. Por volta de 1983, de acordo com Curran (2000), já haviam sido tomadas 98 medidas e estima-se que, entre 1980 e 1985, o auxílio financeiro às MPE tenha totalizado 1,1 bilhão de libras esterlinas. Ainda que seja difícil identificar os objetivos específicos de cada uma das medidas, Curran (2000) sustenta que dois grandes objetivos podem ser identificados a partir das falas dos políticos e dos comunicados oficiais: o apoio a pequenas empresas deu-se em razão do seu papel na criação de empregos e para a promoção de uma cultura empresarial.

De acordo com Dennis, Phillips e Star (1994), essa capacidade das pequenas empresas na geração de empregos foi verificada na literatura acadêmica, pela primeira vez, no trabalho “The Job Generation Process”, de 1979, do pesquisador do M.I.T. David L. Birch. Os anos 1970 foram os anos da crise do petróleo, que afetou a economia de quase todo o mundo. O livro de Birch (1979) mostra como, nesse tempo, as pequenas empresas estavam criando muito mais emprego que as grandes. Até então, como as grandes empresas eram consideradas o único foco de vitalidade do sistema econômico, as idéias de Birch foram naquele tempo

revolucionárias. Depois de vários anos, conforme Dennis, Phillips e Star (1994), as pequenas empresas passaram a ser amplamente consideradas como as principais geradoras de novos empregos nos Estados Unidos.

Esse papel fundamental desempenhado pelas MPE na criação de empregos é observado também no Brasil. Se tomado o ano de 2010, de acordo com a agência SEBRAE (2010), entre janeiro e agosto, as MPE criaram 1.343.479 empregos novos, com carteira assinada, mais que o dobro que os 611.061 empregos criados pelas médias e grandes empresas. No mês de outubro desse mesmo ano, a situação acentua-se ainda mais: elas foram responsáveis por 84,9% dos empregos criados no Brasil. (verificar citação)

Ainda que exista um amplo reconhecimento de que as MPE têm uma importância fundamental na criação de empregos, especialmente em momentos de crise econômica, um problema distinto é o de saber a importância do papel exercido pelos tributos no empreendedorismo e na criação e crescimento das MPE.

2.3. Tributo, empreendedorismo e micro e pequena empresa

Nos Estados Unidos, existe uma ampla literatura sobre essa questão. Segundo Wasylenko (1997), até a data de seu texto, pelo menos 75 estudos haviam incluído os tributos como fator importante nos temas do crescimento do emprego, do crescimento do investimento ou mesmo da decisão da empresa de instalar-se em determinada região. De acordo com Bruce e Deskins (2010), duas linhas de estudos significativos podem ser identificadas. Uma linha de estudos trata especificamente desse último tema. Wasylenko (1997) faz uma ampla revisão dessa literatura e sugere que os tributos têm um efeito pequeno, ainda que estatisticamente relevante na decisão sobre a localização da empresa em determinada região. Mesmo que se sugira que a estimativa da elasticidade interregional seja de -0,2, ele sustenta que esse dado tem que ser analisado no contexto da posição relativa da carga tributária do estado em relação a dos outros estados.

Uma segunda linha de estudos significativos de estudos empíricos sobre o impacto da tributação no empreendedorismo. Alguns estudos centraram-se nos tributos federais, e em especial, no imposto sobre a renda. De acordo com Bruce e Deskins (2010), para o primeiro conjunto de trabalhos, alíquotas mais altas de imposto sobre a renda da pessoa física teriam como consequência taxas maiores de empreendedorismo e o sentido dessa conclusão seria o de que alíquotas mais altas acabam fazendo com que os trabalhadores deixem os cargos onde são assalariados. Haveria, no entanto, um segundo conjunto de trabalhos concluindo no sentido contrário do primeiro. Bruce e Gurley (2005), por exemplo, concluem que as alíquotas marginais tem um impacto significativo sobre o aumento ou diminuição do empreendedorismo, sugerindo que a decisão de se criar uma empresa é em parte determinada pelo tratamento que as leis tributárias darão à renda da atividade. Todos esses trabalhos, no entanto, centram-se na tributação federal.

Alguns poucos estudos analisaram o impacto de outros tributos que não o imposto de renda, seja da pessoa física, seja da pessoa jurídica sobre o empreendedorismo. BARTIK (1989) analisa a incidência do imposto sobre a propriedade, do imposto de renda da pessoa jurídica e da sales tax sobre os equipamentos e conclui esses tributos impactam negativamente sobre a criação de novas pequenas empresas. Bruce e Deskins (2010) também analisam o impacto dos tributos estaduais sobre o empreendedorismo e concluem que, ainda que a política tributária dos estados não exerça influência estatisticamente relevante sobre o empreendedorismo, alíquotas marginais mais altas de imposto de renda sobre a pessoa física tendem a reduzir o empreendedorismo.

2.4. Políticas Públicas e isenção fiscal no Brasil

No Brasil, alguns trabalhos estudam o impacto dos tributos sobre a atividade das empresas, mas não se concentram nas MPE. Fernandes, Teixeira e Baptista (2010), por exemplo, discutem as conseqüências para o lucro das empresas e para a arrecadação federal da mudança na sistemática da arrecadação da COFINS de cumulativa para não-cumulativa. Eles concluíram ter havido impacto no lucro das empresas de 7 dos 18 setores investigados (três deles reagindo positivamente e 4 negativamente ao evento) e um aumento na arrecadação desse tributo pela União. Alguns poucos trabalhos tratam, no entanto, especificamente do impacto das políticas públicas que concedem incentivos fiscais. Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010) fazem um diagnóstico de políticas públicas de isenção fiscal e concluem que elas são freqüentes no Brasil, ocasionam uma renúncia muito grande de receita, mas apresentam problemas relevantes nas fases de formulação, implementação e avaliação. Esses autores fazem uma série de sugestões de práticas a serem adotadas nessas três fases de cada política pública para que se alcance maior êxito. Em outro trabalho, Mancuso e Moreira (2010) procuram verificar se, na fase de formulação das políticas públicas que concedem isenção fiscal, os critérios - avaliados no trabalho de Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010) -, como fundamentais para assegurar a transparência, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos benefícios, estavam ou não presentes e concluem que não. Eles analisam 52 diplomas legais aprovados entre a promulgação da Constituição de 1988, em 5 de outubro, e 1 de janeiro de 2009, e mostram que as normas resultam normalmente de medidas provisórias, que suas exposições de motivos são redigidas em termos genéricos e que apenas uma fazia menção a resultados mensuráveis a serem alcançados com a renúncia fiscal. Não há, no entanto, trabalhos que discutam especificamente os efeitos da Lei que instituiu o simples nacional e os problemas envolvidos na sua aplicação. E que tratem, especificamente, do problema criado pela lei quando, na sua redação original, dispôs que as empresas optantes pelo simples nacional não poderiam utilizar ou repassar créditos de ICMS. A revisão da legislação que se faz seguir procura contextualizar essa norma no âmbito da legislação que institui tratamento privilegiado para a MPE.

2.5. Legislação sobre tratamento jurídico diferenciado

O Art. 170 da Constituição Federal de 1988 estabelece: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”

O artigo 179, por sua vez, dispõe: “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”.

Tendo em vista esses dois dispositivos constitucionais, em 6 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.317, disciplinando o tratamento tributário diferenciado para as micro e pequenas empresas. Com efeito, seu artigo 1º dispõe: “Esta Lei regula, em conformidade com o disposto no art. 179 da Constituição, o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável às microempresas e as empresas de pequeno porte, relativo aos impostos e às contribuições que menciona”.

O art. 3º dessa lei dispunha que, caso o faturamento da pessoa jurídica não ultrapassasse um determinado valor anual, ela seria classificada, pela lei, como microempresa ou empresa de pequeno porte. Nessas duas situações, a empresa poderia optar pela sua inscrição no SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Conforme o § 1º desse artigo, a inscrição no SIMPLES implicaria o pagamento mensal unificado dos seguintes impostos e contribuições: a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ; b) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP; c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; d) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS; e) Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI.

O artigo 5º, por sua vez, estipulava que o valor a ser pago, mensalmente, pela microempresa e empresa de pequeno porte, inscritas no SIMPLES, seria determinado mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre a receita bruta mensal auferida: I - para a microempresa, em relação à receita bruta acumulada dentro do ano-calendário: a) até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais): 3% (três por cento); b) de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais): 4% (quatro por cento); c) de R\$ 90.000,01 (noventa mil reais e um centavo) a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais): 5% (cinco por cento); d) de R\$ 120.000,01 (cento e vinte mil reais e um centavo) a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais): 5,4% (cinco inteiros e quatro décimos por cento), valores esses atualizados pela Lei nº 11.307, de 19/05/2006. E estabelecia, também, outros valores para as empresas de pequeno porte.

2.6. Simples Nacional e créditos de ICMS

Em dezembro de 2006, foi promulgada a Lei Complementar nº 123, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e, entre outras medidas, revogou o simples federal, criando, em seu lugar, o simples nacional. Esse novo regime tributário passou a permitir o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos tributos federais, cujo recolhimento simplificado já era possível no regime anterior, mas também da contribuição previdenciária patronal, do ISS e do ICMS.

Ocorre que o artigo 23 dessa lei, na sua redação original, dispunha que: “As microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional não farão jus à apropriação nem transferirão créditos relativos a impostos ou contribuições abrangidos pelo Simples Nacional”.

Tendo em vista que o montante de tributo a ser pago pela empresa optante pelo simples nacional seria muito inferior ao pago pela não optante, a lei determinou que as empresas no simples não fizessem jus seja à apropriação, seja à transferência de créditos de ICMS.

A Lei complementar 123 foi alterada, em alguns aspectos fundamentais, pela Lei Complementar 128, de dezembro de 2008. Com a nova redação, o artigo 23 da LC 123 passaria a vigorar acrescido de 6 novos parágrafos e o novo § 1º do artigo 23 passou a dispor: “As pessoas jurídicas e aquelas a elas equiparadas pela legislação tributária não optantes pelo

Simples Nacional terão direito a crédito correspondente ao ICMS incidente sobre as suas aquisições de mercadorias de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional, desde que destinadas à comercialização ou industrialização e observado, como limite, o ICMS efetivamente devido pelas optantes pelo Simples Nacional em relação a essas aquisições”.

Portanto, se, até dezembro de 2008, as empresas que comprassem das empresas optantes pelo simples não tinham direito a qualquer crédito de ICMS relativo à operação, com a promulgação da LC128, elas passaram a ter direito de se creditar de algum valor, mas esse valor ficou limitado ao valor efetivamente devido pelas empresas optantes pelo simples nacional. Como essas empresas pagam o ICMS e os outros tributos conforme uma alíquota muito inferior a das empresas não optantes pelo simples, é apenas dos créditos de ICMS apurados em conformidade com a alíquota paga pelas empresas optantes do simples, que as empresas que comprar delas podem se creditar de ICMS. Esse dispositivo teve impacto significativo nas empresas e o estudo de caso a seguir procura analisar esse impacto.

3. Metodologia

A teoria, a metodologia e a prática caminham juntas e operam dentro de determinado conjunto de suposições sobre a natureza da sociedade e do homem, sobre a relação entre os dois e sobre como podem ser conhecidos, (HUGHES, 1983). Tanto quanto nos demais campos, as pesquisas na área da Administração observam procedimentos característicos da investigação científica, imprimindo sistematização à coleta, registro, seleção e tratamento dos materiais; critérios sólidos na seleção de autores e textos, de modo que os exercícios interpretativos e analíticos legitimem as conclusões alcançadas e, dessa forma, contribuam para melhor compreensão de atitudes, comportamentos e decisões que cercam as organizações (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Nesse sentido, optou-se por utilizar a pesquisa qualitativa exploratória, que, de acordo com Eisenhardt (1989), viabiliza estudos com dados qualitativos, os quais são particularmente úteis quando se quer entender o porquê do relacionamento entre variáveis. Dessa forma, ponderou-se que esse tipo de pesquisa possui o potencial para atender, de maneira satisfatória, aos interesses dos pesquisadores em se obter informações relevantes, resultantes do levantamento em profundidade dos dados, possibilitando conhecer melhor determinado fenômeno (YIN, 2003; VAN MAANEN, 1988). Optou-se pelo uso do método de estudo de caso, pois, segundo Yin (2005), os estudos de casos representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”. O estudo de um único caso fornece o que Stern (1980) chama de “amostragem teórica”. Sem ser representativa de todos os casos que ocorrem, ele permite, no entanto, compreender o fenômeno analisado.

A coleta de dados, ocorreu mediante múltiplas fontes de evidência: entrevista, análise de documentos da organização e legislação aplicável. O instrumento de coleta de dados foi um questionário de entrevista por pautas diretamente com o proprietário no período de março de 2011. Nesta entrevista, prevaleceu o relato aberto o que possibilitou o entrevistador, sempre que necessário, aprofundar o tema com novas perguntas. Esta estratégia de coleta de dados viabilizou o entendimento dos problemas e razões envolvidas na decisão da empresa de não optar por uma forma de tributação que, em princípio, lhe era mais favorável, de uma forma exploratória.

A análise dos resultados ocorreu de acordo com os preceitos de Miles, Huberman (1994) e Eisenhardt (1989) que afirmam que a análise dos resultados tem particular importância para o

método de estudos de caso por envolver procedimentos mais complexos na medida em que requer a construção de categorias de análise.

Após a coleta, os dados foram estruturados em forma de narrativa do caso, buscando-se relatar a situação encontrada na organização pesquisada. Essa narrativa será apresentada a seguir.

4. Apresentação dos Resultados

A empresa objeto deste estudo atua no setor de confecção de produtos têxteis. Está situada no sul do país, na cidade de Ibirama, Estado de Santa Catarina. A empresa, hoje, com nove funcionários e faturamento médio anual de R\$ 180.000,00, está focada na produção de camisas, camisas pólo e casacos, principalmente de algodão, no segmento masculino adulto. Seu principal mercado consumidor são as grandes redes de Magazine do sudeste do país. De acordo com o proprietário, seu negócio consiste em produzir e vender artigos têxteis confeccionados em algodão para lojas e distribuidores deste segmento, que irão revender para o consumidor final.

O entrevistado destaca também que grande parte de sua venda é concentrada no estado de São Paulo, mais especificamente na cidade de São Paulo, no bairro do Brás, que concentra um *cluster* deste segmento, conforme apresentado no figura 1.

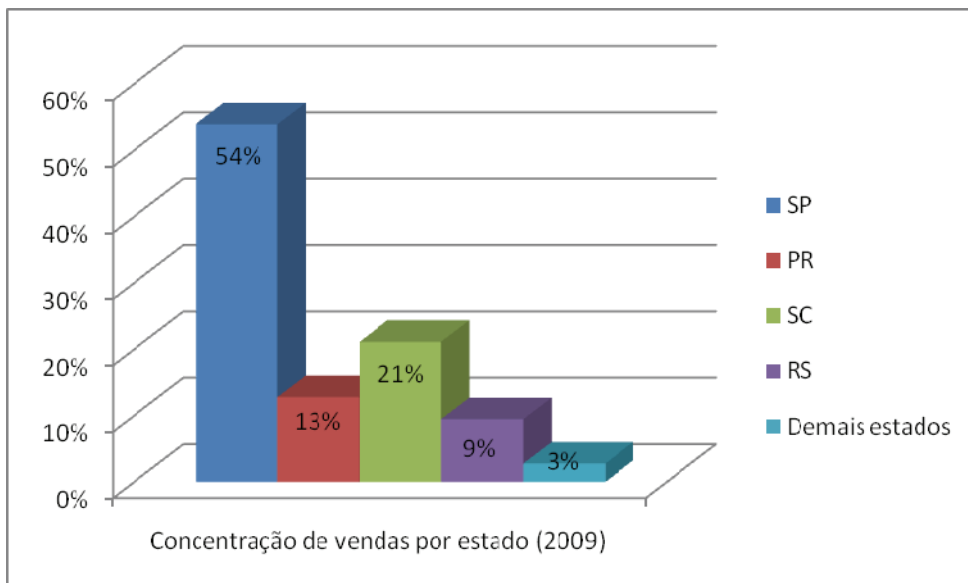


Figura 1: Concentração de Vendas por Unidade Federativa, ano 2009

Fonte: Dados da Empresa

As vendas da empresa são muito concentradas. Os dados relativos às vendas por clientes são apresentados no apresentado no Figura 2.

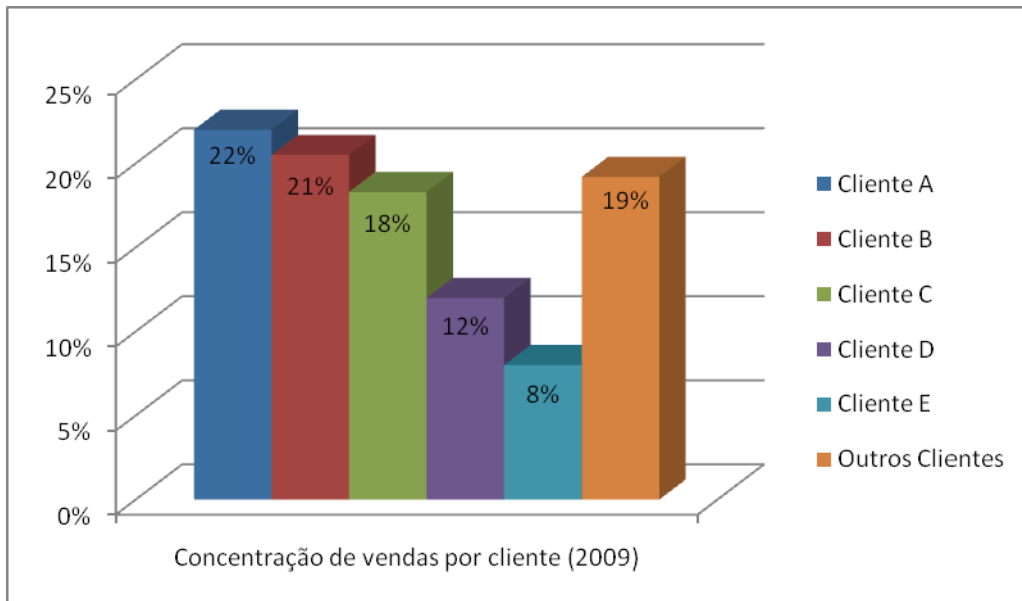


Figura 2: Concentração de Vendas por Cliente, ano 2009

Fonte: Dados da Empresa

Observa-se neste gráfico que cinco clientes representam 81% das vendas da empresa. O proprietário explica que isto acontece porque estes cinco clientes são Redes de lojas, e seus pedidos são muito expressivos. O restante das vendas é para o que o proprietário chama de “pequeno varejo”. Mas o que chama a atenção é que, apesar de faturar abaixo dos R\$ 240.000,00 que é o teto para enquadramento no simples nacional, a empresa optou pelo regime do Lucro Presumido.

4.1. Apresentação do Caso

Para entender as razões de sua não opção pelo SIMPLES, o entrevistado descreveu detalhadamente os eventos que o levaram à situação atual. A empresa iniciou suas atividades no ano de 2005 fazendo a opção pelo regime tributário do SIMPLES. Como em toda pequena empresa, de acordo com ele, no início suas vendas estavam focadas nos estados próximos: RS, SC e PR. Mas, ao fim de 2005, com o crescimento dos negócios, a empresa começou a mirar no mercado de São Paulo. Durante os anos de 2006 e 2007, a empresa veio, mês a mês, apresentando crescimento e terminou o ano de 2007 com faturamento médio anual de R\$ 40.000,00. Iniciou o ano de 2008 com seis funcionários, e, nesse ano, ainda fez a opção pelo regime do SIMPLES.

Durante o primeiro semestre de 2008, houve certa diminuição do crescimento, pois as vendas se estabilizaram. Após levantamento na carteira de clientes, observou-se que todos os clientes eram pequenos lojistas, e que seus pedidos geralmente eram pequenos, na faixa de R\$ 2.000,00. A estratégia adotada foi, então, tentar buscar clientes maiores, que possuíssem mais de uma loja. Para isso, o proprietário contratou um representante focado principalmente em Redes de Lojas.

Já no início do segundo semestre de 2008, surge o primeiro resultado, o primeiro pedido para uma rede de lojas. O pedido foi comemorado, pois apenas um cliente comprou o equivalente a 30% do faturamento médio, aproximadamente R\$ 12.000,00. Começou então um grande esforço para produzir as peças e faturar o mais rápido possível. Como a matéria prima já

estava disponível, 20 dias depois de o pedido ter sido feito, sai um caminhão abarrotado de mercadorias para um único cliente.

Vem então a grande surpresa: a mercadoria é recusada pelo cliente. O proprietário sai do interior de Santa Catarina direto para São Paulo, para verificar o que estaria acontecendo. Quando ele entra no escritório de compras da rede de Lojas, vê a resposta para suas dúvidas, impressa em letras grandes na porta de entrada: “NÃO COMPRAMOS DE EMPRESAS DO SIMPLES”.

Começa então uma negociação com o comprador para tentar entregar a mercadoria, mas ele é irredutível, e o único argumento utilizado é o de que “são ordens da diretoria”. Sua empresa não pode, de forma alguma, comprar de fornecedor algum, se as compras não forem gerar crédito de ICMS. O pedido foi cancelado e, posteriormente, a mercadoria do pedido cancelado teve que ser vendida a preço de custo.

De acordo com o entrevistado, há uma regra no mercado de lojistas (consumidores dos seus produtos) que é a seguinte: enquanto o lojista está enquadrado no simples, ele compra de qualquer empresa, sem restrição nenhuma. A partir do momento que o lojista amplia seus negócios e sai da faixa de faturamento permitida para enquadramento no simples, ele para de comprar de empresas que não gerem crédito, especialmente por causa do ICMS. Esta é uma regra geral que se aplica a todos, e os fornecedores, como ele, para sobreviver devem se adequar às exigências do mercado.

4.2. Desfecho do caso

Após o trauma inicial, a solução encontrada pelo sócio-proprietário foi a de abrir outra empresa, pois a legislação não permite a alteração da situação da empresa durante o ano. Então, em outubro de 2008, foi fundada a segunda empresa – uma micro empresa individual -, que optou pelo regime do Lucro Presumido e, no fim do mesmo ano, já estava tirando novos pedidos para novas redes de loja. Portanto, o sócio-proprietário continuou focando no segmento de grandes redes de varejo, mas, para isso, teve que abrir uma nova empresa que não fizesse a opção pelo simples.

Como a empresa que estava no simples continuou em atividade, a situação do sócio-proprietário passou a ser a seguinte: ele possui duas empresas em atividade: uma no Simples, em sociedade com sua mulher, e outra no Lucro Presumido. A empresa do simples possui 4 funcionários, e continua a atender os clientes de pequeno porte. Fatura aproximadamente 20.000,00 por mês. A empresa do lucro presumido está atualmente com 5 funcionários, e atende principalmente os clientes de grande porte, as redes de lojas. Ela tem faturamento médio mensal de 160.000,00.

5. Discussão dos Resultados

Na revisão da legislação, foi visto que o governo, com base nos artigos da Constituição Federal de 1988 que determinam tratamento preferencial para as MPE, implementou, já há vários anos, políticas públicas com o objetivo de apoiá-las. Entre as diversas medidas tomadas pelo Governo Federal, está o SIMPLES NACIONAL, de acordo com o qual o pagamento de quase todos os impostos e contribuições devidos pelas MPE é substituído pelo pagamento mensal unificado de um montante sobre o seu faturamento, calculado a partir da incidência de uma alíquota que pode variar de 3% a 5,4% dependendo da faixa de faturamento.

Considerando que, no regime do lucro presumido, o montante de tributos devidos pode atingir quase 20% do faturamento, além do ICMS, resta claro que, todas as empresas que tiverem faturamento anual dentro da faixa permitida para enquadramento no SIMPLES, deveriam optar por este regime de pagamento de tributos. No entanto, no caso da empresa analisada, isso não ocorreu, porque ela tinha relação comercial com grandes redes de varejo. Dessa forma, a situação da empresa analisada é a seguinte:

- ✓ Possuir faturamento anual até R\$ 240.000,00
- ✓ Não estar enquadrada no SIMPLES
- ✓ Desenvolver relações comerciais com Grandes Empresas.

Do ponto de vista do Simples Nacional como política pública, foi constatado que ele simplesmente não funciona para empresas na situação da empresa analisada. Se há necessidade de se vender para grandes redes de varejo, as empresas são forçadas pelo mercado a não fazer a opção pelo simples. Não é propósito deste estudo discutir quão representativa é essa situação em face do conjunto de todas as empresas abrangidas pelo simples, mas ele mostra como parte do alvo da política pública que instituiu o simples não está sendo atingido. Se a empresa tem como consumidores grandes redes de varejo, ela não irá optar por este regime tributário, apesar de ter faturamento compatível.

Como foi destacado na revisão da literatura, as políticas públicas de isenção fiscal, no Brasil, apresentam seus objetivos de forma genérica e não costumam ser avaliadas quanto a se eles foram ou não cumpridos. Com relação ao simples, como política pública, é possível verificar que, como não era seu objetivo, quando de sua instituição, que empresas que vendem para grandes redes de varejo ficassem fora do programa, isso mostra que, nesse ponto, essa política pública não foi bem sucedida.

Do ponto de vista da empresa, o fato de ela não ter podido fazer a opção pelo simples e de o sócio-proprietário ter de se dividir entre duas empresas que fazem exatamente a mesma coisa gera um custo adicional não apenas em termos de dinheiro, mas também de tempo enormes para o sócio-proprietário e que dificultam muito o seu dia a dia. Todos os meses, o sócio-proprietário tem que fazer compras nas duas empresas, administrar dois caixas, administrar duas folhas de pagamento, dois honorários de empresas de contabilidade, ou seja, é preciso muito jogo de cintura para gerir a situação. Em se tratando de duas empresas pequenas, muito do trabalho operacional tem que ser feito ou supervisionado pelo sócio-proprietário. Se ele tem que se desdobrar para gerir duas empresas e atender os custos de conformidade – que já são proporcionalmente mais altos para as MPE - de ambas, sobra muito menos tempo para ele se dedicar àquela que seria propriamente sua função. Por isso, de acordo com ele, o objetivo no médio prazo é encerrar a empresa do Simples e ficar apenas com uma empresa no regime do lucro presumido.

6. Considerações Finais

As políticas públicas no Brasil são muito pouco avaliadas. O simples federal instituiu, em 1996, um tratamento tributário favorecido às micro e pequenas empresas que abrangia os tributos federais. Em 2006, foi promulgado o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e, com ele, o simples federal foi substituído pelo simples nacional que possibilitou o pagamento unificado, além dos tributos federais, também do ICMS e ISS. Foram estudados os efeitos dessa nova política sobre empresas comerciais, contribuintes de ICMS, que tem entre seus clientes grandes magazines e foi verificado que, com relação a esse

tipo de empresa a política pública teve péssimos resultados. Nesse caso, o que era para ser uma política pública que ampliaria as vantagens das MPE – por incluir mais dois tributos no conjunto submetido ao tratamento diferenciado - acabou, no entanto, além de não resultar em vantagem alguma para elas - porque as MPE nas condições da estudada passaram a não mais optar pelo regime simplificado de pagamentos de tributo – acarretando uma grande desvantagem: o simples nacional revogou o simples federal e essas MPE deixaram de poder pagar os tributos federais de forma unificada – pagamento esse, sim, que garantia vantagens às MPE, cujos clientes precisam dos créditos de ICMS.

Além disso, do ponto de vista da empresa, a política pública do simples nacional trouxe mais desvantagens. No caso estudado, para lidar com a dificuldade criada pela lei, o empresário se viu obrigado a criar duas pessoas jurídicas de forma a poder administrar suas vendas para empresas que exigem e que não exigem o crédito de ICMS calculado pelo valor total da venda. Isso aumentou seu custo e o tempo que ele passou a ter de dedicar para administrar duas estruturas distintas. O presente trabalho é um estudo exploratório e outros estudos podem aprofundá-lo, principalmente estudos quantitativos para obter resultados mais robustos sobre o impacto da sistemática do simples nacional na dinâmica das MPE: estudos que quantifiquem o número de empresas que deixaram o simples ou que passaram a não mais utilizá-lo. De qualquer forma, o estudo sugere, desde já, que a legislação deve ser revista tendo em vista as evidências encontradas.

7. Bibliografia

BARTIK, T.J. Small business start-ups in the United States: Estimates of the effects of characteristics of states. **Southern Economic Journal**, 55, 1989, p. 1004-1018.

BIRCH, D. L. **The Job Generation Process**. MIT Study on Neighbourhood and Regional Change. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 1979.

BRUCE, D; DESKINS, J. Can state tax policies be used to promote entrepreneurial activity? In: **Small Business Economics**, 2010. Acesso eletrônico somente. DOI: 10.1007/s11187-010-9262-y. Acesso em www.springerlink.com.

BRUCE, D.; GURLEY, T. Taxes and entrepreneurial activity: an empirical investigation using longitudinal tax return data. Relato preparado para o Small Business Administration Office of Advocacy. Disponível em <http://archive.sba.gov/advo/research/rs252tot.pdf>. Acesso em 06/04/2011.

CARVALHO, A.C.G.; MACHADO NETO, A.J. Administração tributária em micro e pequenas empresas: um estudo do regime tributário SIMPLES nacional em MPE do setor calçadista em Franca/SP. Anais do SEMEAD, 2010, p. 1-17.

CONFEDERAÇÃO Nacional do Comércio. **As Micro e Pequenas Empresas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2000.

COOPER, D.; SCHINDLER, P. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre : Bookman, 2003. ix, 640p, il. +, 1 CD-ROM. Tradução de: Business research methods. Acompanha CD-ROM.

CURRAN, J. What is Small Business Policy in the UK for? Evaluation and Assessing Small Business Policies. In: **International Small Business Journal**, nº 18, 3, 2000, p. 36-50.

- DENNIS, W. J.; PHILLIPS, B. D.; STARR, E. Small business job creation: the findings and their critics. **Business Economics**, vol. 29, nº 3, 1994, p. 23-30.
- EISENHARDT, K. M. (1989). Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, 14(4), 532-551.
- FERNANDES, F.A.D. TEIXEIRA, A. E BAPTISTA, E.C.S. COFINS: um estudo empírico dos efeitos da alteração de incidência sobre o lucro das empresas com ações negociadas na BOVESPA e seu impacto na arrecadação tributária federal. **RBGN – Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 12, n 35, p. 171-190, 2010.
- HUGHES, John. **A filosofia da pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- MANCUSO, W. P.; GONÇALVES, M. P.; MENCARINI, F.. Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006). In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A. & Iglesias, W. (orgs). **Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil**. São Paulo, Editora de Cultura, 2010.
- MANCUSO, W. P; MOREIRA, D.C. **Benefícios Tributários valem a pena? Um Estudo sobre a presença de medidas que atestam a transparência, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos dispositivos legais que concedem benefícios tributários a empresas no Brasil**. Anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2010.
- MARINS, James; Bertoldi, Marcelo M. **Simples Nacional**. São Paulo: RT, 2007.
- OCDE. **Taxation and Small Business**. Paris, 1994.
- PORTUGAL. Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento. Disponível em: <www.iapmei.pt>. Acesso em: 05.11.2008.
- SEBRAE (org.). **Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa 2009**. 3ª edição. São Paulo/Brasília, 2010.
- SEBRAE - Serviço de Apoio às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte. Micro e Pequenas Empresas criam maioria dos empregos. Agência Sebrae de notícias. 16/07/2010. Disponível em : <http://www.agenciasebrae.com.br/noticia.kmf?canal=214&cod=10372405>. Acesso em 06/04/2011.
- SEBRAE - Serviço de Apoio às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte. **Impactos da Lei Geral (LG) nas micro e pequenas empresas no Brasil**. Março de 2008. Disponível em <http://www.biblioteca.sebrae.com.br>. Acesso em 4 de outubro de 2008.
- STERN, P. N. (1995). Grounded theory methodology: its uses and processes. In: Glaser, B. G. (Ed.). **Grounded theory** (1a. ed., pp. 29-39). Mill Valey, CA, USA: Sociology Press.
- TILLEY, F. and TONGE, J. **Introduction** In: O. Jones and F. Tilley (Eds.) **Competitive advantage in SMEs: organising for innovation and change**. Chichester: John Wiley & Sons, 2003.
- UNIÃO EUROPEIA: Pequenas e Médias Empresas. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm>. Acesso em: 29.10.2008.
- US, 2002. Small Business. Disponível em: <www.census.gov/epcd/www/smallbus.html>. Acesso em: 16.05.2009.
- WASYLENKO, M., Taxation and economic development: the state of the economic literature. In: **New England Economic Review**, issue Mar, p. 37-52, 1997.
- VAN MAANEN, J. **Tales of the Field: on writing ethnography**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

YIN, R. **Case study research: design and methods**. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2003.

_____. **Estudo de Caso. Planejamento e Métodos**. 3ª edição. Porto Alegre, Bookman, 2005.