POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMALIZAÇÃO DAS EMPRESAS: LEI GERAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E INICIATIVAS PARA A DESBUROCRATIZAÇÃO

Inês Schwingel*
Gabriel Rizza**

1 INTRODUÇÃO

O excesso de burocracia é um dos grandes entraves para a formalização e a expansão das empresas, dificultando o ambiente de negócios e comprometendo o desenvolvimento econômico e social do país.

É cada vez mais evidente a importância da simplificação, racionalização, desburocratização e desoneração no ambiente de negócios, com vistas à redução das exigências aos empreendedores, no momento da abertura, registro, legalização, alteração e baixa de seus empreendimentos.

Pelo trâmite atual, para registrar sua empresa, muitas vezes o empreendedor, após diversos comparecimentos à junta comercial ou ao cartório, a órgãos tributários e de emissão de alvarás, necessita, dentre outras providências, aguardar a vistoria do Corpo de Bombeiros, da vigilância sanitária, dos órgãos ambientais, antes de iniciar suas atividades. Muitas vezes, pagando meses de aluguel do imóvel comercial com as portas fechadas. Essas exigências prévias, além de impossibilitar o imediato início das atividades, são responsáveis por boa parte da morosidade do processo de regularização das empresas.

Com o objetivo de aprimorar esse ambiente de negócios, foi publicada, em 14 de dezembro de 2006, a Lei Complementar (LC) nº 123/2006, conhecida como Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. A lei traz em seus dispositivos uma série de diretrizes que buscam a efetivação e garantia do tratamento diferenciado e favorecido à microempresa (ME) e à empresa de pequeno porte (EPP), previsto no Artigo 146, inciso I, "d", da Constituição Federal (CF).

A Lei Geral foi concebida com ampla participação da sociedade civil, entidades empresariais, Poder Legislativo e Poder Executivo. Já atravessou quatro rodadas de alteração (LCs nº 127/2007, nº 128/2008, nº 133/2009 e nº 139/2011), sempre com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e a competitividade das MEs e EPPs brasileiras, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

* Gerente-adjunta da Unidade de Políticas Públicas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) nacional. *E-mail*: ines.schwingel@sebrae.com.br.

** Analista Técnico da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional. *E-mail*: gabriel.ferraz@sebrae.com.br.

Por meio da Lei Geral, foi instituído o regime tributário específico para o segmento, com redução da carga de impostos e simplificação dos processos de cálculo e recolhimento, que é o Simples Nacional. Além disso, a lei prevê benefícios para as pequenas empresas em diversos aspectos do dia a dia, como simplificação e desburocratização; facilidades para acesso ao mercado, ao crédito e à justiça; e estímulo à inovação e à exportação.[1]

2 AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL

O registro e a legalização de empresas e negócios no Brasil têm marcas históricas de morosidade e de excesso de burocracia. A este respeito, organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fórum Econômico Mundial (FEM) – Word Economic Forum – divulgam relatórios sobre o desempenho dos países em relação aos critérios de regulamentação, o tempo para legalização de uma empresa e a competitividade, do ponto de vista dos empreendedores.

Tomando por base o relatório produzido pelo FEM, o Brasil ocupa o 53º lugar de um total de 142 países, enquanto no relatório produzido pelo Banco Mundial (2013), o país ocupa a posição de número 130, de um total de 185 analisados, conforme tabela 1.

TABELA 1

Classificação sobre a facilidade para fazer negócios

Classificação	Economia
1	Cingapura
2	Hong Kong
3	Nova Zelândia
4	Estados Unidos
5	Dinamarca
37	Chile
39	África do Sul
43	Peru
45	Colômbia
89	Uruguai
91	China
103	Paraguai
112	Rússia
124	Argentina
130	Brasil
132	Índia
139	Equador
155	Bolívia
180	Venezuela

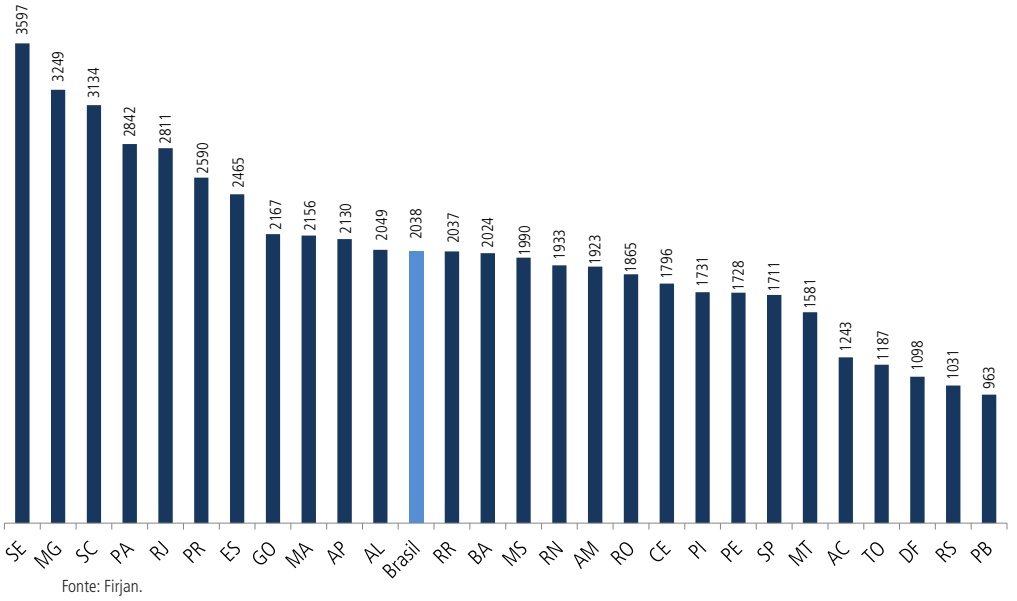
Fonte: Banco Mundial (2013). Elaboração do autor.

1. Fonte: Observatório da Lei Geral. Disponível em: < htpp://www.leigeral.com.br>.

Outros números relevantes da pesquisa dizem respeito ao pagamento de impostos no Brasil, o que consome 2.600 horas da vida de uma empresa, contra 186 nos países da OCDE; e 67% do lucro, contra 42,7% na OCDE. Também chama atenção o fato de que, no Brasil, para fechar uma empresa insolvente, são necessários 4 anos, contra 1,7 nos países da OCDE; e custa 12% do patrimônio da empresa, contra 9% na OCDE. Finalmente, a pesquisa apurou que para abrir uma empresa no Brasil são necessários 13 procedimentos (contra 5 na OCDE; e demora 120 dias contra 12 na OCDE).

No âmbito nacional, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) realizou levantamento, no ano de 2010, com o intuito de verificar quais os custos para abertura de uma empresa no Brasil. Conforme pode ser observado no gráfico 1, o levantamento mostrou que o custo médio no país é de R$ 2.038,00 (Firjan, 2010).

GRÁFICO 1
Custos para abertura de empresas no Brasil
(Em R$)



Fonte: Firjan.

Tomando por base o valor levantado pela Firjan, o Brasil, se comparado aos 183 países do *ranking* do *Doing business*, é o 58º país mais caro para se abrir uma empresa. Trata-se de valor muito superior ao custo para abertura de uma empresa nos demais países que compõem o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (Firjan, 2010).

Tal fato revela que o Brasil ainda possui muitos pontos para rever e aperfeiçoar, a fim de melhorar o ambiente para os empreendedores. É justamente visando este aperfeiçoamento que iniciativas vêm sendo tomadas, a exemplo da edição da LC nº 123/2006, que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às MEs e EPPs no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

3 SIMPLES NACIONAL[2]

Dentro das iniciativas trazidas pela LC nº 123/2006, direcionadas à criação de um ambiente de negócios mais favorável no Brasil, merece destaque a instituição do Regime Especial Uni-

2. Simples Nacional. Disponível em: < http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>.

ficado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Simples Nacional.

O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às MEs e EPPs, previsto na LC nº 123/2006. Abrange a participação de todos os entes federados (União, estados, distrito federal e municípios).

Quando se trata de MEs e EPPs, o regime abrange oito tributos: *i*) Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); *ii*) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); *iii*) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); *iv*) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); *v*) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); *vi*) Contribuição Previdenciária Patronal (CPP); *vii*) Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e *viii*) Imposto Sobre Serviços (ISS).

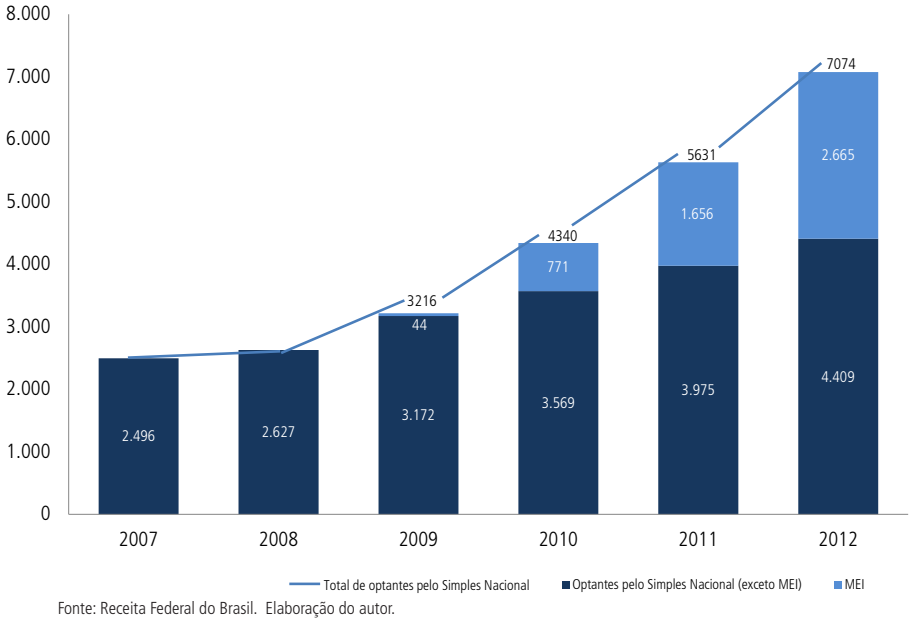
Para o Microempreendedor Individual (MEI), o regime compreende a contribuição para a Seguridade Social, o ICMS e o ISS. O MEI está isento de recolhimento do IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, IPI, Cofins.

Em ambos os casos, o recolhimento dos tributos abrangidos é realizado através do Documento Único de Arrecadação (DUA), reduzindo-se o tempo despendido para realização deste trâmite. Cumpre ressaltar que a opção pelo regime é facultativa, e é irretratável ao longo do ano-calendário.

Após a criação do Simples Nacional, diversas empresas se formalizaram e outras migraram para este regime mais favorável, principalmente do ponto de vista tributário e contábil, tendo em vista que as alíquotas dos tributos são reduzidas em relação aos demais regimes existentes dentro da faixa de faturamento por ele alcançada. Ainda é importante ressaltar que o pagamento destes tributos se tornou mais fácil em virtude da unificação do documento de arrecadação.

Os números da Receita Federal evidenciam o grande crescimento no número de optantes pelo Simples Nacional, como pode ser visto no gráfico 2.

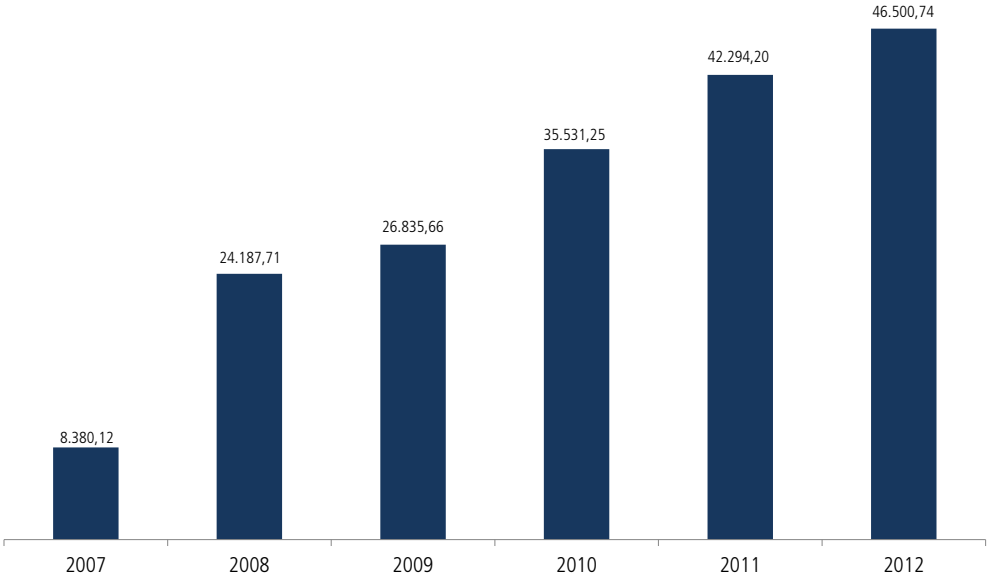
GRÁFICO 2
Número de optantes pelo Simples Nacional: MEI e optantes pelo Simples Nacional (exceto MEI)
(Optantes em mil)



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração do autor.

O Simples Nacional mostrou-se uma experiência de sucesso no que diz respeito à redução de carga tributária e à desburocratização e, certamente, contribuiu para a criação de um ambiente de negócios mais favorável, culminando com o aumento da arrecadação de tributos no âmbito federal, estadual e municipal (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Total de arrecadação do Simples Nacional (União, estados e municípios)
(Em R$ milhões)



Fonte: Receita Federal do Brasil.

No entanto, ainda há desafios. As alíquotas do ICMS, no Simples Nacional, são determinadas a partir de uma diretriz nitidamente progressiva, de forma proporcional ao *quantum* da receita bruta acumulada pela empresa nos últimos doze meses anteriores ao período de apuração. Ocorre que há exceções a esse modelo de recolhimento do ICMS, das quais vale a pena mencionar o imposto devido: *i*) por ocasião do desembaraço aduaneiro; *ii*) na entrada, no território do estado ou Distrito Federal, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, bem como de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou industrialização; *iii*) na importação de serviços; e *iv*) *nas operações, prestações ou serviços sujeitos ao regime da substituição tributária*.

Com efeito, quando destinatária de produto sujeito à substituição tributária, a empresa enquadrada no Simples Nacional perde o benefício fiscal concedido pela legislação de regência, conforme expõe o Artigo 13, § 1º, inciso XIII, da LC nº 123/2006, sujeitando-se à legislação do ICMS aplicável às demais pessoas jurídicas.

A substituição tributária é o regime de tributação em que determinado agente econômico, na cadeia de produção, assume, perante o fisco, o papel de sujeito arrecadador do tributo por toda a cadeia.

4 MEI

A LC nº 128/2008 criou a figura do MEI com a finalidade de trazer para a formalidade negócios de porte e faturamento menores do que o de uma ME. O objetivo do dispositivo legal é promover a inclusão empresarial e reduzir a informalidade.

A legislação vigente permite enquadrar-se nesta categoria o empresário que tem um faturamento anual bruto de até R$ 60 mil e não possui participação em outra empresa, como sócio ou titular. O MEI pode ter, no máximo, um empregado contratado, que receba um salário mínimo (SM), ou o piso de sua categoria profissional.

O processo de formalização é realizado no Portal do Empreendedor,[3] desenvolvido com uma metodologia simplificada e adaptada às necessidades e características do MEI. Além do procedimento de formalização simplificado, ao MEI são assegurados diversos benefícios, concebidos com o objetivo de atrair aqueles que se encontravam na informalidade.

Após a formalização, o MEI deve contribuir mensalmente com valores simbólicos para o município (R$ 5,00 de ISS) e para o estado (R$ 1,00 de ICMS). Já o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é reduzido a 5% do SM (R$ 33,90).

O MEI conta com cobertura previdenciária, pode contratar funcionário com um custo reduzido, tem isenção de taxas para o registro da empresa e a formalização é realizada, pela internet, o que reduz consideravelmente a burocracia.

O ingresso no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) garante ao MEI acesso a serviços bancários, como máquina de cartão de crédito e débito, além de linhas de crédito específicas. Também permite aquisição de mercadorias a preços reduzidos e assegura a possibilidade de fornecer produtos ou serviços aos entes públicos. Assim, a inclusão produtiva é estimulada.

A carga tributária reduzida e os controles simplificados se traduzem numa simplificação contábil. Com isso, o MEI aprende a cumprir suas obrigações com o governo. Também tem oportunidade de aprimorar a gestão de seu negócio por meio do apoio técnico gratuito prestado por diversas instituições.

O impacto da criação do MEI foi imediato. Os números da Receita Federal do Brasil mostram que mais de 2,650 milhões de empresários se formalizaram ao longo dos três anos de edição do diploma legal que instituiu o novo tipo de empresa. O Portal do Empreendedor registra uma média de 80 mil formalizações mensais.

O MEI pode formalizar-se em cerca de 470 atividades econômicas, disponíveis no Portal do Empreendedor. Cabe ressaltar que 34% dos formalizados concentram-se em apenas dez dessas atividades, conforme a tabela 2.

Apesar dos benefícios criados com a figura do MEI ainda restam alguns desafios a serem superados. A inadimplência no recolhimento da DUA e a existência de trabalhadores informais recebendo subsídios inferiores a um SM se destacam como os principais pontos críticos na realidade do grupo. Novas políticas devem ser formuladas para reverter este quadro.

3. Disponível em: <htpp://portaldoempreendedor.gov.br>.

TABELA 2
Atividades
(Em %)

Atividades		%
1	Comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios	10,4
2	Cabeleireiros	7,3
3	Obras de alvenaria	3,0
4	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	2,9
5	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – minimercados, mercearias e armazéns	2,6
7	Atividades estéticas e outros serviços de cuidado com a beleza	2,3
8	Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar	1,9
9	Instalação e manutenção elétrica	1,8
10	Reparação e manutenção de computadores e equipamentos periféricos	1,8

Fonte: Receita Federal.

5 REDE NACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO DO REGISTRO E DA LEGALIZAÇÃO DE EMPRESAS E NEGÓCIOS (REDESIM)

A LC nº 123/2006 instituiu o Comitê Gestor da Redesim (CGSIM), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), para tratar da racionalização e da simplificação do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas.

Compete ao CGSIM regulamentar inscrição, cadastro, abertura, alvará, arquivamento, licenças, permissão, autorização, registros e demais atos relativos a abertura, legalização, funcionamento e baixa de empresas com qualquer porte, atividade econômica ou composição societária.

Por sua vez, a Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, designou o CGSIM como responsável pela propositura de ações e normas aos integrantes da Redesim (Artigo 2º da citada lei), visando facilitar o registro e a legalização de empresas (Brasil, 2007).

Este programa de governo tem como objetivo estabelecer diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de pessoas jurídicas em atividades empresariais. Para obter êxito, é necessário apoiar o Estado na sua atividade de ordenamento da burocracia, de modo que esta se converta em fator de eficiência.

Racionalizar, simplificar e desonerar o processo de registro de empresas é fundamental para preparar as organizações e o Brasil para os novos desafios que se apresentam com a implantação da Redesim, instituída pela Lei nº 11.598/2007.

A rede se orienta por nove diretrizes fundamentais para redução da burocracia: *i*) compatibilizar e integrar procedimentos; *ii*) evitar a duplicidade de exigências; *iii*) garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário; *iv*) entrada única de dados cadastrais e documentos; *v*) independência das bases de dados; *vi*) informação compartilhada; *vii*) agilidade nas integrações de novos órgãos intervenientes no processo; *viii*) redução do tempo para registro e legalização de empresas; e *ix*) aumento do número de formalização de empresas e negócios.

A Redesim é uma realidade em construção. O governo federal e vários estados já estão desenvolvendo ações para viabilizar a implantação dos processos e sistemas de racionalização, simplificação e desoneração do registro de empresas, bem como a sua legalização.

5.1 Modelo de integração da Redesim

A Resolução do CGSIM nº 25, de 18 de outubro de 2011, foi instituída para compatibilizar e integrar sistemas e procedimentos de registro e legalização de empresas, mantendo, ao mesmo tempo, a independência das bases de dados com compartilhamento e equivalência de informações entre os diversos órgãos envolvidos, nos níveis federal, estadual e municipal.

O conjunto de sistemas da Redesim é composto por um Integrador Nacional e por Integradores Estaduais, além do Portal do Empreendedor que, articulado ao Integrador Nacional, é a principal fonte de informações do empreendedor e do público em geral no que se refere ao processo de registro e legalização de empresas no Brasil.

O Integrador Nacional é o sistema que concentra todas as informações da Redesim, sob responsabilidade da Secretaria da Receita Federal (SRF), em articulação com os demais órgãos componentes da rede.

O Integrador Nacional e os Integradores Estaduais formam o conjunto de sistemas responsáveis pela integração dos processos e procedimentos de registro e legalização de empresas, garantindo sua uniformidade, e também pela coleta eletrônica de dados e informações, que serão únicos para todos os sistemas da Redesim, com validações cadastrais efetuadas em cada um dos órgãos participantes – de registro, tributários e de licenciamento.

Este conjunto de sistemas integrará os procedimentos de pesquisa prévia, coleta eletrônica de informações, registro e inscrições tributárias, licenciamento das atividades e alteração e baixa.

Os procedimentos efetuados por todos os órgãos envolvidos ficarão registrados no sistema, permitindo o acompanhamento dos processos pelos interessados, incluindo as justificativas para eventuais respostas negativas às solicitações.

6 INTEGRADORES ESTADUAIS

Os sistemas Integradores Estaduais são responsáveis pela tramitação das informações entre os órgãos do estado e o Integrador Nacional. São mantidos e operados pelos órgãos responsáveis por essa função, na Unidade Federativa. A experiência atual de estados que já possuem o Integrador Estadual em funcionamento indica a disponibilidade de sistemas desenvolvidos por empresas privadas e também iniciativas locais de desenvolvimento com base em padrões abertos.

Os Integradores Estaduais ficam sob a responsabilidade do órgão indicado pelo estado de origem, normalmente a Junta Comercial e/ou a Secretaria de Fazenda.

O Portal do Empreendedor está sob a responsabilidade do MDIC.

6.1 Projeto integrar

A Junta Comercial de Minas Gerais (JUCEMG) desenvolveu um robusto sistema Integrador Estadual que é totalmente compatível com as resoluções do CGSIM e permite ser integrado virtualmente a qualquer sistema em produção, notadamente os das juntas comerciais, prefeituras e órgãos tributários e de licenciamento.

O Projeto Integrar é o resultado de uma parceria entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), órgão vinculado ao MDIC, e a JUCEMG, cujo objetivo é permitir a transferência do sistema desenvolvido por esta última (incluindo o código fonte) para os demais estados, sem custo de aquisição.

Tem como objetivos principais a revisão e simplificação de processos; a integração de fluxos e sistemas entre os órgãos federais, estaduais e municipais, através da implantação do Integrador Estadual; a mensuração dos prazos para formalização de empresas; e a gestão da integração com todos os órgãos envolvidos.

Com a efetiva implementação do Integrador Estadual é possível reduzir consideravelmente o número de procedimentos e o tempo despendido na abertura ou fechamento de uma empresa, contribuindo significativamente para a melhoria do ambiente de negócios. O sistema também assegura um maior intercâmbio de informações entre os entes envolvidos nas etapas do processo.

A primeira etapa do projeto conta com a participação de oito estados – Sergipe, Paraná, Rondônia, Roraima, Tocantins, Ceará, Pará, Paraíba – além do Distrito Federal.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Milhares de brasileiros são desestimulados todos os dias a empreender, devido a gigantescos obstáculos burocráticos arcaicos que desafiam o bom senso. Em virtude da burocracia, diversos empreendedores desistem de iniciar um negócio formal, buscando alternativas de emprego e renda. Como exposto nesta nota técnica, várias pesquisas mostram que o Brasil é um dos campeões mundiais de burocracia. Até mesmo as empresas que já atuam no setor formal podem esbarrar na burocracia e serem afetadas na sua capacidade de competir, inovar e crescer.

As políticas públicas concebidas a partir das diretrizes trazidas pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, com suas alterações posteriores, têm se mostrado capazes de melhorar o ambiente de negócios no país, especialmente no que diz respeito à redução e simplificação da burocracia e da carga tributária.

Porém, há muito que se avançar na aplicação efetiva da legislação, tanto em nível federal, quanto, principalmente, por parte dos estados e municípios, construindo uma política integrada e que de fato proporcione ao empreendedor um ambiente capaz de incentivá-lo a implementar suas ideias e prosperar com elas.

A cada avanço alcançado, surgem novos desafios. Facilitar a migração das empresas optantes pelo Simples Nacional para os regimes que abrangem faixas de faturamento mais elevadas é um dos grandes desafios enfrentados pelo Sebrae e pelo governo federal. O regime foi um grande sucesso, mas ainda são necessários ajustes para que se alcance um modelo que acolha as demandas dos empresários e do governo, buscando sempre o equilíbrio entre as partes.

O MEI foi uma revolução no ambiente empresarial brasileiro. A criação dessa figura é genuinamente nacional, e observa-se agora a reação favorável da sociedade e do ambiente de negócios, bem como dos empreendedores, no sentido de formular políticas inclusivas mais eficientes e criar melhores condições para atender este público. Como grande desafio neste campo merece destaque a luta contra a inadimplência das obrigações previdenciárias e tributárias devidas, problema este que atinge níveis preocupantes.

Como resultado positivo, a simplificação que se experimenta, hoje, para o registro de uma empresa no formato "EI" é um exemplo para a simplificação e desburocratização dos processos ligados às empresas de micro e pequeno porte e empresas em geral.

A Redesim é um passo significativo para diminuir a burocracia na abertura de empresas no Brasil. É possível desburocratizar e simplificar para criar um ambiente favorável ao micro e ao pequeno empresário, para que todo brasileiro que queira desenvolver seu empreendimento e gerar emprego e renda possa contar com uma legislação adequada e fluxos e procedimentos simplificados e desonerados para os atos de formalização de seu negócio.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Doing business 2013**: smarter regulations for small and medium – size enterprises. Washington, D. C.: World Bank Group 2013. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5. License: Creative Commons Attribution CCBY3.0.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Quanto custa abrir uma empresa no Brasil. **Estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 6, jun. 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.598/2007**, 2007. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>. Acesso em: 4 out. 2011.

SCHWAB, K. **The global competitiveness report 2011-2012**. Geneva: World Economic Forum, 2011.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Direcionamento estratégico Sebrae**: **2009-2015**. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae>. Acesso em: 5 out. 2011.

OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL. Disponível em: <www.leigeral.com.br>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Resolução CGSIM nº 12**, 2009. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>. Acesso em: 5 out. 2011.

KUNSCH, M.M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.