

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1277**

## **AVALIAÇÃO DO SIMPLES: IMPLICAÇÕES À FORMALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

**Guilherme Delgado  
Ana Carolina Querino  
André Campos  
Fábio Vaz  
Leonardo Rangel  
Matheus Stivali**

Brasília, maio de 2007



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1277**

## **AVALIAÇÃO DO SIMPLES: IMPLICAÇÕES À FORMALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

**Guilherme Delgado\***  
**Ana Carolina Querino\***  
**André Campos\***  
**Fábio Vaz\***  
**Leonardo Rangel\***  
**Matheus Stivali\***

Brasília, maio de 2007

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Renato Lóes Moreira (substituto)

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

José Aroudo Mota (substituto)

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL J23, K34, H25

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE	
1 INTRODUÇÃO	7
2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA	7
3 OBJETIVOS GERAIS DA PESQUISA	12
4 ABORDAGEM METODOLÓGICA	12
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	18
6 CONSONÂNCIA DOS ADERENTES COM OS ESTABELECIMENTOS – FOCO DA LEI	40
7 CONCLUSÕES	41
REFERÊNCIAS	44
ANEXOS	45



## **SINOPSE**

O objetivo deste trabalho é avaliar os efeitos da Lei do Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte) (Lei nº 9317, de 05/12/1996), sobre os pequenos empreendimentos. O texto responde a várias perguntas de pesquisa, destacadamente sobre a formalização de vínculos empregatícios e sua efetiva incidência no amplo espectro da economia informal urbana, concluindo que o Simples focou nos pequenos empreendimentos contratantes de empregados, mas não na economia familiar “auto-ocupada”. As implicações para a arrecadação previdenciária do fluxo líquido de formalização aparentemente são positivas em termos de receita líquida corrente, mas o impacto de longo prazo sobre a despesa previdenciária desses novos segurados – descontadas suas contribuições capitalizadas não é objeto de cálculo neste trabalho. O crescimento quantitativo apreciável do seguro social sob as regras do Simples, que deve se expandir com a Lei do Super Simples, enfatiza ainda mais a necessidade de aperfeiçoar o cálculo da receita líquida corrente, quanto do cálculo acurado do fluxo atuarial de longo prazo das despesas e receitas derivadas da opção pelo Simples.

## **ABSTRACT**

The main objective of this paper is to proceed an impact evaluation of the “SIMPLES” Law (Lei nº 9.317 de 05/12/1996) relative to small entrepreneurship. The paper answers some relevante researcher’s questions about: 1) the strong moviment of new jobs criated in the informal sector and the rol of the Simples for formulization of a significative part of this jobs; 2) the focalization on small entrepreneurschip with employee, but not on “self-occupation”. There are implications of this net flows of employment formalitazion on two ways: a) positive inflows in current social security revenue; b) a relevant impact on the long term balance of benefits expenditures and social security taxes, that is not calculated in this paper.

The adhesion to Simples rules has been incrising and there is a trend for continuity in the future. The new Law of Super Simples (Lei Complementar nº 123 - 14/12/2006 stress this trend. In consequence, there are strong requirements for especialization in two concepts in order to capture the adhesion to Simples sistem: I) the net current revenue impact; b) the long term actuarial balance on benefict expenditures and tax revenue.





## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho responde a uma demanda explícita da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (cf. Termo de Referência em Anexo), tendo em vista avaliar o impacto dos nove primeiros anos de vigência da Lei nº 9317, de 05/12/1996 (Lei que institui a sistemática de desoneração e facilitação tributária às microempresas, denominada Simples).

O problema de pesquisa (seção 2), conforme formulação original do demandante, compreende um conjunto de perguntas-chave com respeito aos efeitos do sistema Simples relativamente ao público-alvo destinatário – setor informal de microempresas. A partir desta formulação, o objetivo geral da pesquisa (seção 3) consiste em estruturar uma avaliação de impacto capaz de responder, mediante testes empíricos, às hipóteses de pesquisa desenhadas pelo Termo de Referência. A abordagem metodológica delimita o campo de análise de impacto a quatro hipóteses básicas relativas aos efeitos do Simples: a) em termos macrossociais; b) em termos de desempenho econômico comparativo; c) em termos de evolução comparativa no tempo; e d) em termos de custo/benefício arrecadatório para a Previdência.

Os resultados dos testes de hipóteses e sua análise, parte por parte, são desenvolvidos na seção 5, com que se responde, ponto a ponto, às perguntas de pesquisa formuladas originalmente.

As seções 6 e 7 recolhem e interpretam conclusivamente a análise parcial da seção 5 e apresentam uma visão de conjunto sobre a adequação/inadequação do sistema Simples ao foco da economia informal urbana (seção 6); e finalmente as conclusões gerais do trabalho (seção 7).

## 2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA

As micro e pequenas empresas ganharam centralidade como objeto de estudos acadêmicos e de ações de governo a partir da década de 1980. As justificativas teóricas para essa realidade são variadas. Dentre elas, pode-se destacar o fato de as pequenas firmas serem mão-de-obra intensivas, comparativamente às grandes; absorverem melhor as novas tecnologias – sendo a unidade de produção mais compatível com essas tecnologias – e também pelo fato de grande parte destas firmas funcionarem na informalidade (RAMOS, 1998). Dentre tais justificativas teóricas, há unanimidade em considerar que os pequenos empreendimentos desempenham um papel central na criação líquida de empregos. Tendo em vista essa realidade, as políticas de incentivo a esses empreendimentos funcionam como políticas de emprego em vários países do mundo.

No Brasil, os incentivos às micro e pequenas empresas já estavam previstos na Constituição de 1988. No título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”), Capítulo I (“Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”), está estabelecido que *“A União, os estados, e 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”.*<sup>1</sup>

Em cumprimento a esse preceito constitucional, surgiu a Lei Federal nº 9.317/1996, que instituiu o Simples. Esse sistema unifica, simplifica e favorece o recolhimento de tributos por micro e pequenos estabelecimentos. Aplicando alíquotas reduzidas (ainda que progressivas) sobre uma mesma base de cálculo (o faturamento bruto),<sup>2</sup> o Simples procura atrair tais empreendimentos para a órbita regular, legal, formal da economia brasileira. As vantagens oferecidas pelo Simples às micro e pequenas empresas incluem:

- *Tributação com alíquotas favorecidas* – Ainda que progressivas, de acordo com o faturamento bruto alcançado;
- *Recolhimento centralizado de impostos e contribuições federais* – Utilização de um único Documento de Arrecadação da Receita Federal (DARF), que possibilita até mesmo o recolhimento de impostos estaduais e municipais (desde que haja convênios com essas instâncias federativas);<sup>3</sup>
- *Cálculo simplificado do valor a ser recolhido* – Apurado com base na aplicação de alíquotas unificadas (mas progressivas), fixadas em lei e incidentes sobre uma única base: a receita bruta mensal;
- *Escrituração simplificada das atividades empresariais* – Dispensa da obrigatoriedade de escrituração para fins fiscais, desde que se mantenha em ordem e guarda os livros caixa e registro de inventário, e todos os documentos que serviram de base para a escrituração;
- *Dispensa do pagamento de contribuições federais* – Incluem-se aí as contribuições destinadas ao Sesc, ao Sesi, ao Senai, ao Senac, ao Sebrae e seus congêneres, bem assim as relativas ao salário-educação e à contribuição sindical patronal;
- *Dispensa de retenção de tributos e contribuições na fonte* – Retenção que era realizada por órgãos da administração federal direta, das autarquias e das fundações federais;
- *Isenção dos rendimentos distribuídos aos sócios e ao titular, na fonte e na declaração de ajuste do beneficiário* – Com exceção dos rendimentos de pró-labore, aluguéis e serviços prestados, limitado ao saldo do livro caixa, desde que não ultrapasse o faturamento bruto.

---

1. Constituição da República Federativa do Brasil, Título VII, Capítulo I, artigo 179.

2. De acordo com a Lei Federal nº 9.317/1996, o faturamento bruto corresponde ao produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionalmente concedidos. Ressalvadas essas exclusões, é vedado, para fins da determinação da receita bruta apurada mensalmente, proceder-se a qualquer outra exclusão, em virtude da alíquota incidente ou de tratamento tributário diferenciado, tais como, substituição tributária, diferimento, crédito presumido, redução de base de cálculo e isenção. Não se incluem no conceito de receita bruta, com vistas à tributação pelo Simples, os ganhos líquidos auferidos em aplicações de renda fixa ou variável, nem os resultados não-operacionais relativos aos ganhos de capital obtidos na alienação de ativos. Será definitiva a incidência do imposto de renda na fonte relativa aos rendimentos e ganhos líquidos auferidos em aplicações de renda fixa ou variável e aos ganhos de capital.

3. O Simples poderá incluir o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS), desde que o estado ou o município em que esteja estabelecida a micro ou pequena empresa a ele adira por meio de convênio.

Essas vantagens referem-se aos seguintes tributos federais:<sup>4</sup>

- Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ);
- Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep);
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Contribuições para a seguridade social, a cargo da pessoa jurídica, de que tratam o artigo 22 da Lei Complementar nº 8.212/1991 e o artigo 25 da Lei Federal nº 8.870/1994.

Mas ressalte-se que tais vantagens não alcançam os seguintes tributos federais:

- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);
- Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II);
- Imposto sobre Exportação, para o Exterior, de Produtos Nacionais ou Nacionalizados (IE);
- Imposto de Renda, relativo aos pagamentos ou créditos efetuados pela pessoa jurídica e aos rendimentos ou ganhos líquidos auferidos em aplicações de renda fixa ou variável, bem como relativo aos ganhos de capital obtidos na alienação de ativos (IR);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
- Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF);
- Contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- Contribuição para a seguridade social, relativa ao empregado.

De acordo com a Lei nº 9.317/1996 há dois tipos de restrições para aderir ao Simples: quanto ao faturamento e quanto ao tipo de atividade. Originalmente, a lei estabeleceu que apenas os estabelecimentos com faturamento anual bruto de até R\$ 120 mil (microempresas) e aqueles entre R\$ 120 mil e R\$ 720 mil (pequenas empresas) poderiam aderir ao sistema simplificado de tributação. Em 1998, por meio da Lei nº 9.732, o limite de faturamento das pequenas empresas foi elevado para R\$ 1,2 milhão. Estes limites vigoraram durante nove anos sem serem reajustados. Em novembro de 2005, com a aprovação da Lei nº 11.196, os limites de faturamento bruto foram duplicados: as microempresas podem ter faturamento de até R\$ 240 mil e as pequenas empresas de até R\$ 2,4 milhões.

Com a duplicação dos limites de faturamento, as alíquotas de contribuição também foram alteradas, por meio da Medida Provisória nº 275, de 29 de dezembro de 2005. Antes da edição desta norma, as alíquotas básicas variavam entre 3% (no

---

4. Conforme já mencionado, as vantagens do Simples poderão alcançar impostos estaduais e municipais, desde que haja convênios prévios e específicos com estados e municípios.

caso das microempresas com faturamento de até R\$ 60 mil) e 8,6% (para as pequenas empresas com faturamento de até R\$ 1,2 milhão). A partir de janeiro de 2006, foram criadas mais dez faixas de faturamento – e novas alíquotas correspondentes – para as empresas com renda superior a R\$ 1,2 milhão. Neste caso, a alíquota básica máxima passou a ser de 12,6%.<sup>5</sup> Com a edição da MP nº 275, a partilha de recursos entre a Receita Federal e a Previdência Social também foi alterada. Até dezembro de 2005, a Receita ficava com 60% dos recursos arrecadados e a Previdência com 40%. A partir de janeiro de 2006 esta relação foi invertida, o que fará com que haja um efeito positivo nas contas da Previdência, com a redução das renúncias previdenciárias.

Voltando às vantagens oferecidas ao Simples, merecem destaque as relacionadas especificamente aos tributos trabalhistas e previdenciários. O Simples não prevê tratamento favorecido para o pagamento do FGTS e da contribuição para a seguridade social relativa ao empregado (pessoa física). Todavia, ele o prevê para a quitação do PIS/Pasep, da CSLL, da Cofins e, principalmente, da contribuição para a seguridade social relativa ao empregador (pessoa jurídica).<sup>6</sup> A tabela abaixo apresenta as alíquotas referentes às contribuições previdenciárias e trabalhistas fixadas pela Lei Federal nº 9.317/1996 – válidas até dezembro de 2005 - e pela MP nº 275/2005, em vigor a partir de janeiro de 2006. A partir de 1996, as micro e pequenas empresas deveriam pagar apenas:

Na ampla maioria das vezes, esses montantes de tributos trabalhistas e previdenciários são significativamente menores que os exigidos das micro e pequenas empresas antes da criação do Simples.<sup>7</sup> A diferença entre a contribuição patronal que as empresas pagariam caso não houvesse o Simples e o que elas efetivamente pagam neste regime tributário simplificado é chamada de renúncia previdenciária. Ou seja, são os recursos que a Previdência deixou de arrecadar devido às regras do Simples. A renúncia previdenciária pode ser considerada um tipo de gasto tributário. Os gastos tributários são benefícios que se constituem enquanto gastos do governo realizados

---

5. Vale ressaltar que a MP nº 275/05 está em tramitação e é possível que as alíquotas sejam alteradas.

6. Vale lembrar que o Simples prevê um tratamento favorecido também no que se refere às contribuições destinadas ao chamado "Sistema S", ao sistema sindical patronal e ao salário-educação (todas essas contribuições não necessitam mais de pagamento).

7. Apenas a título de exemplo, a contribuição para a seguridade social relativa ao empregador (pessoa jurídica), que é uma das principais fontes de custeio da Previdência Social no Brasil, é regulada pelo artigo 22 da Lei Federal nº 8.212/1991, que diz: "*A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: I) Vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; II) Para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave; III) Vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; IV) quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho".*

por intermédio da redução da carga tributária, ao invés de desembolso direto (BEGHIN, 2006). É neste contexto que o Simples pode ser considerado uma política ativa de incentivo às micro e pequenas empresas e de geração de emprego.

TABELA 1

**Alíquotas destinadas às contribuições previdenciárias**

	Alíquotas em vigor até	Alíquotas em vigor a partir de
	dezembro de 2005	janeiro de 2006
(% do faturamento bruto)		
PIS/Pasep	De 0,0% a 0,65%	De 0,0% a 0,65%
CSLL	De 0,0% a 1,0%	De 0,3% a 0,89%
Cofins	De 1,8% a 2,0%	De 0,9% a 2,61%
Contribuição para a Seguridade Social relativa ao empregador	De 1,2% a 2,7%	De 1,8% a 7,56%

Obs.: \* A variação desses percentuais de contribuição se deve à oscilação do próprio faturamento bruto e à progressividade das alíquotas a serem pagas no Simples.

Com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, os projetos de lei orçamentária devem apresentar uma estimativa do valor da renúncia previdenciária e fiscal. Em cumprimento a esta exigência, a partir de 2000, é feita uma divulgação anual de um demonstrativo dos efeitos sobre a receita e a despesa das desonerações tributárias e das medidas compensatórias para as renúncias de receitas. As renúncias previdenciárias são compostas por regras de contribuição diferenciadas concedidas ao Simples, Entidades Filantrópicas, Exportação de Produção Rural e também à CPMF. A tabela a seguir apresenta, a título de ilustração, o valor das renúncias previdenciárias. Como pode ser observado, o Simples corresponde a cerca de 50% das renúncias totais.

Mais adiante (seção 5.4) abordamos essa questão (renúncias previdenciárias) sobre um olhar distinto do que é aqui apresentado, sugerindo mudanças na sistemática do cálculo atual.

TABELA 2

**Renúncias Previdenciárias, 2000 a 2005**

(Valores em R\$ correntes)

Segmento	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Simples*	2.546.835.014	3.705.318.694	4.036.216.217	5.866.515.192	6.361.590.270	7.349.106.219
Entidades filantrópicas*	1.814.647.411	2.188.712.822	2.517.417.453	2.937.469.254	3.393.023.554	3.923.829.679
Exp. de Prod. Rural**	-	-	1.340.103.131	1.777.633.719	1.860.579.592	1.627.709.913
CPMF*	140.364.846	180.544.737	208.250.879	221.007.728	224.884.628	260.065.680
<b>Total</b>	<b>4.501.847.271</b>	<b>6.074.576.253</b>	<b>8.101.987.680</b>	<b>10.802.625.894</b>	<b>11.840.078.044</b>	<b>13.160.711.490</b>

Fontes: SPS/MPS; SPOA/MPS; INSS; Dataprev; MDIC; MF; MPOG.

Obs.: \* Valores realizados até 2004 e projetado para 2005.

\*\* Valores realizados até 2005.

Por fim, voltando ao segundo tipo de restrição para adesão ao Simples, relacionado com as atividades desenvolvidas pelas empresas, mencione-se que a lei nº 9.317/1996 definiu um conjunto de atividades que não poderiam aderir ao Simples. Ao longo dos nove anos desta política, foram sendo realizadas mudanças na lei e algumas restrições caíram e novas surgiram. Aparentemente, não há um critério técnico para a definição dos ramos de atividades que poderão aderir ao Simples.<sup>8</sup>

8. As vedações ao Simples serão enumeradas no Anexo I.

Isto posto, decorridos 10 anos de vigência do Simples, o Ministério da Previdência tem alguns questionamentos básicos que deseja esclarecer a respeito da eficácia do sistema, relativamente aos objetivos perseguidos pela Lei, nos seguintes aspectos:

- a) sobre a formalização das microempresas e empresas de pequeno porte ao sistema durante no período de vigência da Lei;
- b) sobre a contratação de empregados pelas empresas “optantes” do Simples e/ou formalização daquelas preexistentes;
- c) sobre a comparação da evolução das empresas “optantes” e “não-optantes” do Simples, por setor de atividade;
- d) sobre a evolução da remuneração dos empregados antes e depois da adesão ao Simples;
- e) sobre evolução da arrecadação previdenciária antes e depois da adesão ao Simples.

Além da resposta a esses questionamentos básicos o Ministério da Previdência também indaga (cf. Termo de Referência em Anexo) sobre a consonância das empresas “optantes” relativamente àquelas que deveriam ser foco da política de desoneração e facilitação tributária.

### **3 OBJETIVOS GERAIS DA PESQUISA**

Posto o problema de pesquisa na forma em que está descrito na seção precedente – o objetivo deste trabalho é o de proceder a uma avaliação de impacto da Lei do Simples, desde sua aplicação a partir de 1997, até o final de 2005, tendo em vista aferir os efeitos dessa legislação sobre a formalização tributária-previdenciária das microempresas, os vínculos empregatícios daí formalizados – as condições de operação desses novos estabelecimentos, medidos por diferentes indicadores – salários – emprego – tributação etc.

Em síntese, o objetivo mais geral da pesquisa pode ser descrito como sendo o de aferir se houve aumento de formalização das micro e pequenas empresas em decorrência da sistemática do Simples; e a que custo (ou benefício) em termos de arrecadação previdenciária. De posse dessas informações, que se obtém por meio de teste de hipóteses empiricamente mensuráveis – conforme descrito no tópico metodológico subsequente, procederemos ainda uma interpretação, com base nesses resultados, sobre a “consonância entre a previsão do tipo de empresa foco da política e aquelas que de fato são ‘optantes’ atualmente”.

### **4 ABORDAGEM METODOLÓGICA**

#### **4.1 UNIDADE DE ANÁLISE E SUA TRANSFORMAÇÃO**

- 1) A unidade de análise deste projeto é a microempresa (“optante” ou “não-optante” do Simples), cuja referência de tamanho, conquanto esteja associada a faturamento bruto na Lei do Simples, será alternativamente também considerada pelo critério de número de empregados (até 05 empregados

remunerados, segundo critério da Pesquisa Informal Urbana do IBGE-2003), acrescido dos subconjuntos 4 a 9 vínculos empregatícios (Fonte Rais – Relação Anual de Informações Sociais).

Observe-se que a unidade de análise compreende um espectro até certo ponto amplo de micro e pequenos estabelecimentos, que como já descrevemos no tópico inicial, recebe tratamento tributário e administrativo variável – alíquotas de 3,0% a 12,6% do faturamento bruto anual (Lei nº11.196/05).

O método de pesquisa aqui adotado, opera tão somente com fontes secundárias – cotejando-as, tendo em vista aferir hipóteses de pesquisa.

A unidade de análise supramencionada, sobre a qual versam as perguntas de pesquisa, não é propriamente inquirida, mas cotejada em diferentes situações, com base em fontes de registros administrativos. Comparam-se situações sobre a possível transformação da unidade de análise no período de vigência desta Lei, - antes e depois desta, com e sem o impacto desta, tendo em vista obter informações sobre os efeitos presumíveis. Neste sentido, o que se deseja conhecer é a situação do conjunto das Unidades de análise antes e depois da Lei; ou alternativamente comparar um subconjunto homogêneo de estabelecimentos pertencentes às unidades de análise e discernir sobre as condições de desempenho econômico de “optantes” *versus* “não-optantes”, relativamente às suas opções - com e sem acesso ao sistema Simples.

Isto posto, convertendo as indagações de pesquisa elencadas no tópico 2, com base no Termo de Referência do Ministério da Previdência – em hipóteses empiricamente testáveis (sujeitas ao acesso restrito dos dados disponíveis), temos as seguintes hipóteses a formular:

- 1) Houve elevação significativa do nº de estabelecimentos e de vínculos empregatícios formais em decorrência da legislação do Simples;
  - 1.1) Este afluxo explica-se em sua maior parte pelo nascimento de novos estabelecimentos formais e em menor escala pela transformação dos antigos formais em “optantes”.
- 1) A comparação de desempenho econômico entre estabelecimentos formais – “optantes” e “não-optantes” – por setor de atividade – revela o Simples como numa estratégia de manutenção – reprodução da microempresa – com pequeno espaço para crescimento desses estabelecimentos.
- 3) A evolução da remuneração dos empregados de estabelecimentos pequenos com ou sem acesso ao Simples revela:
  - 3.1) Neutralidade do sistema.
  - 3.2) Pequena margem para crescimento vertical (dentro da empresa) dos “optantes” *versus* “não-optantes”.
- 4) Sobre a arrecadação previdenciária, os efeitos são de duas ordens: a) de redução, quando se compara o conjunto dos “optantes” que já eram parte da formalidade; e b) de elevação da mesma, considerando-se a entrada no sistema de estabelecimentos ou vínculos empregatícios que operavam na informalidade e/ou não existiam e passaram a existir como formais “optantes”.

O efeito líquido provável se deduz a partir de certos pressupostos e implica maior impacto dos efeitos “b” sobre “a”, que significa que este tende a ser positivo. Por simplicidade supõe-se que todos os novos formais do tipo “b” somente existiriam a partir da possibilidade de opção.

De posse dessas hipóteses de pesquisa – o caminho crítico deste trabalho é proceder ao teste empírico de cada uma das hipóteses – com base no acervo de registros administrativos e dados secundários de pesquisa disponíveis. Como se observa, os testes partem de um movimento de massa, na primeira hipótese; para em seguida fazer comparação de desempenho de estabelecimentos específicos nas seguintes. A última hipótese é uma tentativa de síntese relativamente aos efeitos líquidos sobre a arrecadação previdenciária, induzidos pelo Simples. Cada hipótese será objeto de um tratamento empírico-metodológico específico, como descrito adiante, na seção 5.

## 4.2 DESCRIÇÃO DAS FONTES DE DADOS

Para alcançar os objetivos de pesquisa expostos na seção anterior, recorre-se a três fontes de dados distintas: uma pesquisa domiciliar (Ecinf-IBGE) e duas bases de dados provenientes de registros administrativos (GFIP-MPS e Rais-MTE). Procedese desta maneira porque nenhuma base de dados supre, individualmente, as informações necessárias para avaliação adequada das hipóteses de pesquisa. Cada uma das bases tem vantagens e limitações próprias, de forma que nesta seção são expostas as características relevantes de cada uma delas para a presente pesquisa.

### 4.2.1 GFIP

A Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) surgiu com a Lei Federal nº 9.528/97 e os Decretos Federais nº 2.803/98 e nº 3.048/99. Correspondendo a registros administrativos de fatos relacionados às contribuições previdenciárias e às contribuições ao FGTS.<sup>9</sup> Esses registros têm origem na declaração de pessoas físicas ou jurídicas, bem como de contribuintes equiparados às empresas, sujeitos ao recolhimento do FGTS, conforme dispõe a Lei Federal nº 8.036/90, e sujeitos à prestação de informações à previdência social, como determinado pela Lei Federal nº 8.212/91.<sup>10</sup>

Mesmo que não haja recolhimento para o FGTS, é necessária a declaração dessas informações. Ou seja, a GFIP deve ser mensalmente apresentada, sempre que houver: *i*) recolhimentos devidos ao FGTS e informações à Previdência Social; *ii*) apenas recolhimentos devidos ao FGTS; e *iii*) apenas informações à Previdência Social.

Os registros administrativos da GFIP contêm um extenso conjunto de informações. E, em meio a tal conjunto, este estudo optou por utilizar especificamente:

- a) Informações sobre a competência temporal (mês e ano a que se referiam os dados dos estabelecimentos).

---

9. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

10. Estão dispensados da declaração da Gfip os segurados facultativos, os segurados especiais, os contribuintes individuais sem segurados que lhes prestem serviços e os órgãos públicos (em relação aos servidores estatutários filiados a regimes trabalhistas e previdenciários próprios).



- b) Informações sobre os números de CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) dos estabelecimentos.<sup>11</sup>
- c) Informações sobre a Cnae-Fiscal (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Classificação Fiscal) dos estabelecimentos.
- d) Informações sobre a opção dos estabelecimentos pelo Simples (se, na referida competência temporal, os estabelecimentos estavam vinculados ou não às regras simplificadas de tributação).
- e) Informações sobre a competência temporal de início da atividade econômica dos estabelecimentos (mês e ano em que essa atividade começou).
- f) Informações sobre o número de empregados assalariados contratados pelos estabelecimentos (na referida competência temporal).
- g) Informações sobre a massa de salários pagos aos empregados assalariados contratados pelos estabelecimentos (na referida competência temporal).
- h) Informações sobre o número de trabalhadores por conta-própria com serviços contratados pelos estabelecimentos (na referida competência temporal).
- i) Informações sobre a massa de remunerações pagas aos trabalhadores por conta-própria com serviços contratados pelos estabelecimentos (na referida competência temporal).
- j) Informações sobre os valores devidos pelos estabelecimentos a título de contribuições diversas (contribuições previdenciárias e ao FGTS, entre outras – na referida competência temporal).<sup>12</sup>

A utilização dessas informações específicas explica-se pelo fato de elas permitirem alcançar os objetivos deste estudo. Destaque-se apenas que os registros administrativos da GFIP não contêm informações sobre o faturamento dos estabelecimentos. Trata-se de uma limitação importante para a análise aqui realizada, dado que a adesão ao Simples é controlada pelos órgãos competentes por meio de uma série de variáveis – entre as quais tem destaque o faturamento.

Essa limitação é parcialmente superada com a utilização das variáveis que concernem ao número de empregados/trabalhadores conta-própria, do montante de salários/remunerações e do montante de tributos devidos pelos estabelecimentos – variáveis que funcionam como uma *proxy* do faturamento, por exemplo, na construção de grupos com estrutura econômica semelhante no momento inicial de análise.

Dados agregados da GFIP são utilizados na seção 5.1 deste estudo, a amostra de microdados da GFIP, disponibilizada pelo Ministério da Previdência Social e pela

---

11. As informações sobre os números do CNPJ dos estabelecimentos foram geradas pela Dataprev (Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social). Não representavam as informações originais do CNPJ, mas permitiam o acompanhamento dos estabelecimentos selecionados para análise ao longo do tempo.

12. Essas informações sobre os valores devidos pelos estabelecimentos são utilizadas aqui como uma *proxy* dos valores que deveriam ser efetivamente recolhidos pelos estabelecimentos a título de contribuições previdenciárias, de contribuições ao FGTS etc.

Dataprev, são utilizados na seção 5.3 deste estudo (“*Comparação evolutiva sobre desempenho econômico de “optantes” e “não-optantes” (2000 – 2005)*”).

#### 4.2.2 RAIS

A Relação Anual de Informações Sociais (Rais) é um registro administrativo criado pelo Decreto-Lei nº 76.900/75, que originalmente tinha vários objetivos: servir de base para o cálculo de PIS (Programa de Integração Social) e do Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), ajudar no controle ao recolhimento do FGTS e à Previdência Social.

Atualmente, o principal uso da Rais é para o pagamento do Abono Salarial, previsto no artigo 239 da Constituição Federal, sendo usado de forma secundária para o controle de certos programas da Previdência Social e do Programa Bolsa-Família. (ver Brasil, 1989, p. 9 e Ramos, 2005). A Rais é mantida pelo Ministério do Trabalho e Emprego e fornece uma base de dados bastante rica sobre o mercado de trabalho formal não-agrícola. Este registro corresponde a um censo anual de estabelecimentos, assalariados celetistas e estatutários, com informações sobre área geográfica, atividade econômica, idade, ocupação, salários, etc. Para a presente pesquisa, a Rais apresenta a deficiência de não indicar informações sobre a opção, ou não, dos estabelecimentos ao Simples.

Os dados da Rais utilizados nesta pesquisa (seção 5.1), são dados agregados, referentes ao número de estabelecimentos formais e vínculos empregatícios mantidos por estes no país. Os dados foram obtidos a partir de tabulações do programa SGTmicro disponibilizado pelo MTE ao Ipea.

#### 4.2.3 ECINF

A Pesquisa da Economia Informal Urbana (Ecinf) é uma pesquisa de amostragem domiciliar realizada pelo IBGE, sem periodicidade definida, já com duas edições disponíveis (1997 e 2003). Esta pesquisa levanta informações sobre o setor informal urbano da economia brasileira. O setor informal investigado pela Ecinf corresponde aos trabalhadores por conta-própria e aos empregadores com até cinco empregados. Nos critérios adotados por esta pesquisa temos que:

- A delimitação do “informal” deve ter como base a unidade econômica, e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- Essa unidade deve produzir bens e serviços apenas com o objetivo de gerar ocupação e renda para as pessoas envolvidas;<sup>13</sup>
- Essa unidade desenvolve produção em escala diminuta, tem reduzido nível de organização e quase não apresenta separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;
- A ausência de registros (oficiais, regulamentares, legais) não é critério para a definição do “informal”, na medida em que se refere aqui ao modo de

---

13. São aí excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo.

organização e funcionamento da unidade (e não a seu *status* legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas);

- A definição do “informal” não se relaciona com o local onde é desenvolvida a produção de bens e serviços, com a utilização de ativos fixos, com a duração das atividades produtivas (permanente, sazonal ou ocasional) ou com o fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa.

Dessa maneira, a Ecinf considera que o setor informal é composto pelas unidades econômicas com até cinco empregados<sup>14</sup> que ou declararam não ter a constituição jurídica do negócio na forma de sociedade anônima ou não declararam o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas no modelo de Lucro Real. Procura-se aí seguir as recomendações da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela OIT em 1993 (ver Economia, 2006, p. 13). Ou seja, a Ecinf não capta apenas os negócios informais, mas, principalmente, os empreendimentos urbanos comandados por trabalhadores por conta-própria ou empregadores com até cinco empregados remunerados.

Destaca-se que a edição de 2003 da Ecinf possui uma questão específica sobre a opção, ou não, ao Simples. Utilizando-se esta base, procede-se então a análise de algumas características das empresas “optantes” do Simples de maneira a verificar a adequação destas com as empresas focadas pela lei no momento de sua criação (seção 5.2 deste trabalho). Buscar-se-á responder se há uma adequação entre as empresas que são o foco do Simples e as empresas que de fato optam por este sistema de tributação.

Para responder à questão colocada anteriormente, são verificadas as características dos estabelecimentos “optantes” do Simples, contrastando-as com as originalmente previstas na legislação que instituiu este sistema de tributação. Para tal, as empresas foram classificadas em três tipos:

- 1) Empresas que aderiram ao Simples;
- 2) Empresas que não aderiram ao Simples, mas possuíam CNPJ (denominadas empresas *formais não-Simples*); e
- 3) Empresas que não aderiram ao Simples e não possuíam CNPJ (denominadas empresas *informais*).

Dessa forma, nesse trabalho e para esta base estatística utilizamos a existência de CNPJ do empreendimento como *proxy* para formalização do negócio. Ou seja, tanto as empresas que optaram pelo sistema Simples quanto aquelas que não optaram pelo Simples, mas que possuíam CNPJ, foram classificadas como empresas *formais*: as empresas que possuíam CNPJ e não aderiram ao Simples foram denominadas de empresas *formais não-Simples*, enquanto as empresas que não possuíam CNPJ e não aderiram ao Simples foram denominadas de empresas *informais*.

---

14. O corte no número de empregados possui alguma arbitrariedade, entretanto nos estudos sobre informalidade o tamanho do estabelecimento é apontado como um elemento importante na diferenciação entre estabelecimentos formais e informais, sobre este ponto ver Dedecca; Ferreira (1990, p. 17). Adota-se aqui então o mesmo corte já adotado por diversos estudos sobre a economia informal.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1 INDUÇÃO À ADESÃO EM MASSA

“Sobre a hipótese de elevação significativa do número de estabelecimentos e dos vínculos empregatícios formais em decorrência do Simples”.

Essa hipótese, como de resto todas as demais que formalizamos neste trabalho, depara-se com limitações sérias nas três fontes empíricas que dispomos para testá-las: os dados da fonte Gfip – com todos os recortes de “optantes” e “não-optantes” pelo Simples – por setor de atividade; ‘salário de contribuição’, tamanho do estabelecimento, etc; os dados da fonte Relação Anual de Informações Sociais – Rais – Min. Trabalho; e os dados da pesquisa Ecinf/IBGE.

Um primeiro e simples teste de hipótese em apreço seria o de comparar as trajetórias antes e depois do Simples, relativamente ao volume de estabelecimentos (e respectivos vínculos empregatícios), “optantes” e “não-optantes”. A seguir, distinguir nos primeiros aqueles que seriam novos, separando-os das opções daqueles que já eram formais. Em seguida, precisaríamos distinguir no fluxo dos novos – aqueles que somente se tornaram formais em decorrência da Lei.

Os dados da Gfip e da Rais para “pequenos estabelecimentos” não permitem realizar todos os desdobramentos supramencionados. Mas, mesmo com suas limitações, apresentam vários elementos indiciários relevantes à análise em apreço.

TABELA 3

#### Estabelecimentos “optantes” e “não-optantes” ao Simples, em estoque segundo a fonte GFIP, 2000-2005

(Unidade: milhões)

Anos	Estab. não optantes	Tx. increm. %	Optantes	Tx. increm. %	NºTotal
Jan. 2000	1.502,0		1.234,9	-	2.736,9
Jan. 2001	1.495,5	(-) 0,4	1.319,4	(+)6,8	2.815,9
Jan. 2002	1.341,5	(-)10,3	1.476,9	(+)11,9	2.818,4
Jan. 2003	1.478,0	(+) 10,1	1.653,1	11,9	3.131,0
Jan. 2004	1.470,0	(-)0,5	1.746,4	+5,6	3.217,3
Jan. 2005	1.440,0	(-)2,0	1.730,7	(-)0,9	3.171,0
Jan. 2005/Jan. 2000		(-) 4,1		40,1	

Fonte: GFIP-MPS.

A tabela 3 nos dá um primeiro indício sobre potenciais efeitos agregados da Lei do Simples: o estoque de estabelecimentos optantes cresce em ritmo substancialmente maior no período 2000-2005 (40%) que os não-optantes, que decresce em 4,1%. Mas essa informação ainda não é esclarecedora sobre os vínculos empregatícios criados pelo afluxo dos novos estabelecimentos. Esta informação não é passível de ser extraída diretamente da base de dados de que dispomos, mas é possível conhecer pela Gfip a evolução dos vínculos empregatícios totais, estratificados por salário de contribuição – sabendo-se que o salário médio no estabelecimento optante situa-se ao redor de 2,0 sm.<sup>15</sup>

15. Ver análise da amostra – Gfip – seção 5.3.3.

TABELA 4

**Distribuição do nº de contribuintes segundo valor do salário de contribuição – Quantidade em milhões de estabelecimentos em estoques (31/12), 2000/2005**

Faixas de valor em Pisos Prev.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Tx. incremento no período %
Até 1	2,21	2,73	2,92	3,25	3,41	3,92	77,3
Acima de 1 até 2	9,02	11,26	12,57	13,74	14,66	16,25	80,0
Subtotal	11,23	13,99	15,49	16,99	18,07	20,17	79,6
Acima de 2 até 3	6,26	6,46	6,48	6,23	6,71	6,68	(+) 6,7
Acima de 3 a 4	3,02	2,90	2,78	2,62	2,78	2,80	(-)7,3
Acima de 4 até 7	3,50	3,34	3,19	2,98	3,08	3,03	(-)13,4
Acima de 7	3,25	3,08	2,86	2,62	2,68	2,62	(-)19,4
<b>Total</b>	<b>27,26</b>	<b>29,77</b>	<b>30,81</b>	<b>31,45</b>	<b>33,31</b>	<b>35,30</b>	<b>29,5%</b>

Fonte: Base de dados do AEPS.

Os dados desta quarta tabela, também da fonte Gfip – conquanto não sejam diretamente associáveis à anterior, mostram contudo indicações muito claras – sobre vínculos empregatícios. São precisamente os estratos de vínculos empregatícios que estão na média da amostra dos optantes da Gfip (ver dados analisados à seção 5.3.3) – até 02 salários mínimos; aqueles que crescem significativamente no período (79,6%), enquanto os demais estratos de piso previdenciário relativamente aos níveis de salário de contribuição – todos os que estão acima de 3 salários mínimos, decrescem.

Neste ponto temos duas informações corroboradas: 1) cresce o estoque de estabelecimentos optantes, enquanto os demais decrescem, segundo a Gfip; 2) cresceram os vínculos empregatícios dos baixos salários (até 02 e de 02 a 03 pisos), e decrescem todos os demais estratos.

Um terceiro teste de corroboração indireta, sobre os efeitos agregados do Simples relativamente à criação de estabelecimentos “pequenos” e vínculos empregatícios a estes associados pode ser consultado recorrendo-se a uma outra fonte de dados – a Relação Anual de Informações Sociais – do Ministério do Trabalho (Rais) – que também acompanha, independentemente da Gfip – a criação de estabelecimentos formais e respectivos vínculos empregatícios.

TABELA 5

**Evolução do estoque de estabelecimentos no país por estrato de tamanho (milhões de unidade) – 2000-2005**

Extratos p/nº empregadosAnos	0	Até 4	5-9	10-19	Mais de 20	Total Estab.	Subtotal de estab. de 0 a 9
Média 1995/96	0,224	1,034	0,257	0,140	0,144	<b>1,807</b>	83,4%
2000	0,268	1,300	0,334	0,174	0,161	<b>2,238</b>	85,0
2001	0,281	1,351	0,350	0,183	0,171	<b>2,335</b>	80,9
2002	0,290	1,416	0,370	0,195	0,173	<b>2,448</b>	84,8
2003	0,301	1,457	0,384	0,204	0,181	<b>2,527</b>	84,8
2004	0,298	1,511	0,406	0,216	0,193	<b>2,626</b>	84,3
2005	0,296	1,571	0,425	0,228	0,204	<b>2,724</b>	84,1

Fonte: Rais-MTE/SGTmicro.

TABELA 6

**Evolução dos vínculos empregatícios em final de ano por tamanho de estabelecimento – segundo o número de empregados (milhões de vínculos)**

Anos	Até 4	De 5-9	De 10-19	20 e mais	Total	De 0-9 sobre total %
1995/96 médio	2,042	1,753	1,951	18,200	<b>23,897</b>	15,85%
2000	2,464	2,171	2,334	19,270	<b>26,228</b>	17,7%
2001	2,561	2,275	2,460	19,890	<b>27,190</b>	17,8%
2002	2,688	2,408	2,616	20,960	<b>28,684</b>	17,8%
2003	2,770	2,500	2,724	21,550	<b>29,545</b>	17,8%
2004	2,880	2,645	2,897	22,97	<b>31,408</b>	17,6%
2005	3,000	2,770	3,047	24,42	<b>33,239</b>	17,4%

Fonte: Rais-MTE/SGTmicro.

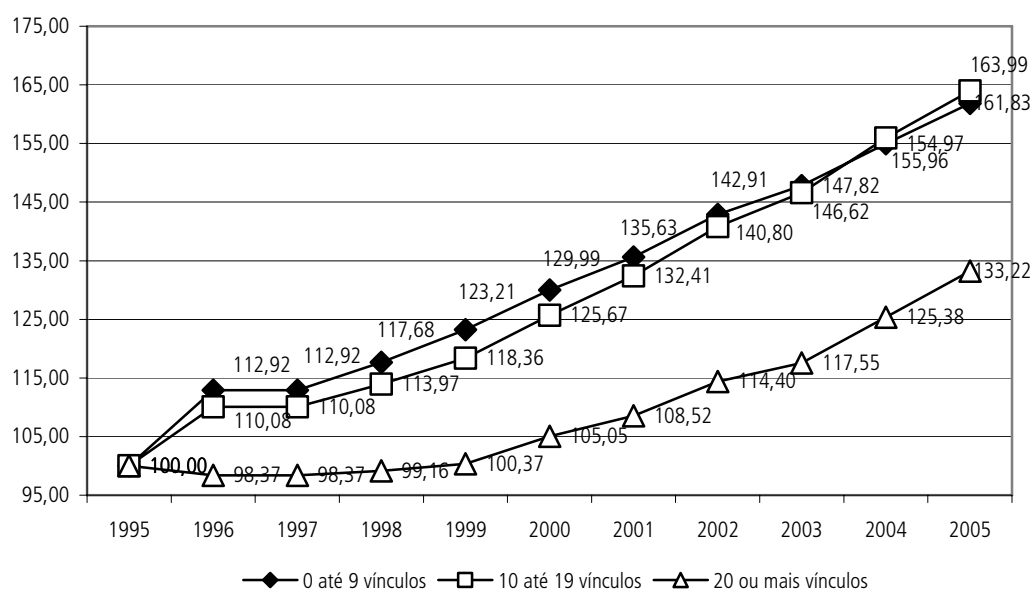
Observando-se os dados das tabelas 5 e 6 – evolução do nº de estabelecimentos e dos vínculos empregatícios no período 2000-2005 – confrontados às médias de 1995 e 1996 (Fonte Rais), temos alguns elementos indiciários para responder à hipótese de pesquisa 5.1:

- Há criação de novos estabelecimentos “pequenos” no período 2000-2005 (até 9 empregados)<sup>16</sup> em ritmo aparentemente consistente com a “expansão dos estabelecimentos “optantes”, captados pela Gfip. Observe-se que em termos absolutos a variação das duas fontes é de aproximadamente 500 mil ou mais estabelecimentos.
- Por sua vez, quando se comparam os vínculos empregatícios – antes e depois da Lei, observa-se que as pequenas empresas elevam e depois mantêm a proporção de vínculos empregatícios na proporção de 17,5% do total.

Esta fonte – Rais – revela crescimento de vínculos empregatícios no período também para as empresas médias (10 a 19) e grandes (20 a mais), muito embora as taxas mais elevadas se dêem no entorno das “pequenas”, como se pode visualizar no gráfico 1 a seguir.

GRÁFICO 1

**Evolução dos vínculos empregatícios por estratos de tamanho dos estabelecimentos (1995=100)**



Fonte: Rais-TEM/SGTmicro.

Pela consulta aos dados de estoque de estabelecimentos formais da Gfip optantes e não-optantes, e alternativamente de “pequenos” “médios” e “grandes” estabelecimentos da fonte Rais, observa-se uma certa consistência na rápida criação de estabelecimentos “optantes”, *pari-passu* à criação de microempresas no conceito Rais (até 09 empregados). As duas séries de dados entre 2000-2005 revelam crescimento

16. Ver seção 5.3.2 – o nº médio de empregados das empresas optantes – varia de 5,3 até 6 e das não-optantes varia de 5,6 a 7,8.

mais rápido que o conjunto do sistema (ao redor de 500 mil novos estabelecimentos) – com criação de vínculos empregatícios nesses novos estabelecimentos em ritmo mais intenso que no restante do sistema.

Qual a parcela dessa criação de estabelecimentos e vínculos empregatícios que se deveria especificamente ao impacto da desoneração do Simples não é possível de se conhecer. Os dados revelam situações de elevação de vínculos em todos os estratos da Rais. A própria natureza desses registros administrativos, sujeitos a controles estatístico-administrativos não muito rigorosos – não permite inferência também rigorosa.

Mas, adotando um critério de teste de hipótese na linha dos “testes de falseabilidade”,<sup>17</sup> não temos razões para rejeitar a hipótese 5.1 – de que há significativa elevação do nº de estabelecimentos e de vínculos empregatícios formais em decorrência do Simples. E inversamente temos elementos empíricos para rejeitar a hipótese alternativa de que não há significativa elevação do nº de estabelecimentos em decorrência do Simples.

Por sua vez, se as informações, tanto da fonte Gfip, quanto da fonte Rais forem dados corretos sobre estoques datados de estabelecimentos e vínculos empregatícios – podemos concluir que há um efeito líquido relativamente forte sobre criação de novos estabelecimentos e/ou vínculos, sem que contudo possamos dimensionar o efeito criação e o efeito adesão dos já existentes às regras do Simples.

## **5.2 COMPARAÇÃO PONTUAL SOBRE DESEMPENHO ECONÔMICO OPTANTES X NÃO-OPTANTES REVELA APARENTE NEUTRALIDADE**

No ano de 2003, o IBGE realizou uma pesquisa sobre a economia informal, entrevistando em todo o Brasil uma amostra de cerca 40 mil estabelecimentos informais com “até cinco empregados contratados”. Nesta pesquisa, cuja amostra expandida abrangeu 10,33 milhões de estabelecimentos, foram detectados 2,1% de aderentes ao Simples e 97,9% de não aderentes, respectivamente – 88,7% “informais não Simples” e 9,2% “formais – não Simples”. Sem entrar por ora no mérito da pesquisa – que aparentemente minimiza os dados dos registros administrativos relativamente à adesão ao Simples-Gfip, ou da aparente adesão ao Simples – segundo a fonte Rais – interessa-nos nesta parte analisar as características desses estabelecimentos para um conjunto de indicadores econômicos que a pesquisa Ecinf-IBGE, assim como nossas hipóteses da pesquisa, elegeram como relevantes.

Das características dos estabelecimentos pesquisados – selecionamos cinco variáveis que dizem respeito às hipóteses comparativas aqui levantadas – “característica da relação de trabalho”, “atividade setorial”, “nº médio de pessoas ocupadas”, “classes de receita bruta” e “contribuição previdenciária”.

A primeira e forte conotação desta pesquisa do IBGE sobre informalidade é a relação de trabalho “por conta própria” que é dominante na informalidade, para a noção de informalidade adotada pelo IBGE (auto-ocupados e estabelecimentos de zero a cinco trabalhadores contratados) – 88,7% dos estabelecimentos, contra apenas 11,3% de

---

17. O teste de falseabilidade, segundo a metodologia de Karl Popper (Cf, Popper, K – “Lógica da Pesquisa Científica, caps I, IV e X. São Paulo: Cultura, 1975) é, em geral, um teste de refutação da hipótese negativa, que uma vez negada, mantém de pé a hipótese positiva. Ela é potente quando sujeita a sucessivos testes de falseamento e mantém-se não negada.

estabelecimentos geridos por “empregador”. Esta é aparentemente a grande diferença relativa aos dados dos registros administrativos antes analisados – que trabalham preponderantemente com estabelecimentos empregadores. Daí que a adesão muito baixa ao sistema Simples dos “conta-própria” (apenas 1,3%) contra 8,5% dos “empregadores” – apresenta indícios de que o sistema Simples merece adaptações mais apropriadas às características do mercado informal – por conta própria. Esta tese aparentemente foi pressentida e adotada pelo governo na proposta em tramitação no Congresso – que estabelece a sistemática do “Super-Simples” (estabelecimentos informais com faturamento de até 36 mil reais por ano). Este projeto, contudo, não será aqui analisado.

As várias características comparativas dos estabelecimentos pesquisados apresenta as seguintes frequências na referida pesquisa do IBGE.

TABELA 7

**Comparação entre optantes e não-optantes ao Simples, segundo características selecionadas**

Característica dos empreendimentos	Aderiram ao Simples %	Não Aderiram ao Simples %	Nº total de estabelecimentos (milhões)
1-Tipo de empreendimento:			
- Conta própria (%)	1,3%	99,7	9,093=100%
Empregador (%)	8,5%	91,5	1,235=100%
<b>Total</b>	<b>2,1%</b>	<b>97,9</b>	<b>10,328=100%</b>
2-Setores de Atividade Predominantes:			
-Comércio e Reparação(%)			
-Indústria transformação	57,15	35,6%	36,0%
-Transporte e armazenamento(%)	8,2%	11,2%	11,1%
-Construção Civil	6,3%	8,4%	8,3%
-Outros (%)	3,8%	19,6%	19,2%
<b>Total</b>	<b>24,6%</b>	<b>25,2%</b>	<b>25,3%</b>
	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
3-Nº Médio de pessoas ocupadas	2,4	1,3	1,3
4-Classes de Receita Bruta Mensal			
-até R\$ 1.000	14%	68%	67%
-de R\$ 1.001 a R\$ 2.000	18%	14%	14%
-de R\$ 2.001 a R\$ 3.000	35%	11%	12%
> R\$ 3.000	33%	6%	7%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
5-Contribuição para Previdência	57,5%	21,9%	22,7%

Fonte: Ecnf, 2003, IBGE.

A primeira variável – “tipo de empreendimento” – revela a amostra do IBGE fortemente concentrada nos empreendimentos por conta-própria (91,5%) em oposição aos registros administrativos Gfip e Rais que tem seus dados fortemente concentrados na microempresa empregadora. Talvez por esta, ou por outra razão que ainda não detectamos, há uma forte subestimação de optantes ao Simples nessa pesquisa IBGE – 221,7 mil estabelecimentos – correspondentes a apenas 12,6% dos estabelecimentos com efetiva opção registrando no estoque líquido Gfip em janeiro de 2004.

A segunda variável levantada nesta pesquisa – “setor de atividades” – revela o sistema com uma única concentração setorial – “comércio e reparação” e alta dispersão para vários outros setores econômicos, onde a classificação ampla “indústria de transformação” corresponde a apenas 8,2% dos optantes e “transportes e armazenamento” 6,3% e construção civil 3,8%.



O “número médio de empregados” nos estabelecimentos optantes da amostra – em torno 2,4 pessoas – é maior que a média dos não optantes 1,3 – mas é ao mesmo tempo bem inferior ao número médio de pessoas ocupadas em estabelecimentos levantados na amostra Gfip (varia de 5,0 até 8,0) que analisamos na próxima seção (seção 5.3.2).

Esta diferença pode ser também efeito da baixa captura dos estabelecimentos com potencial de opção ao Simples. A variável receita bruta mensal dos estabelecimentos “optantes” e “não-optantes” revela também similaridade de perfis – entre R\$ 1.000 e R\$ 5.000 da receita bruta mensal situam-se mais 2/3 dos estabelecimentos. Neste sentido, o perfil do “optante” e do “não-optante” é muito similar.

Por último, em relação à contribuição previdenciária, a pesquisa IBGE revela um dado aparentemente contraditório. Há uma proporção alta de aderentes ao Simples que declara não contribuir para a Previdência, muito embora sua condição de optante já inclua a contribuição previdenciária da pessoa jurídica. Mas, como é relativamente alta a proporção dos optantes que não fazem a contribuição individual (57,5% dos optantes), temos aqui claramente um campo para campanha de educação e esclarecimentos aos potenciais segurados; da maior relevância para melhorar os índices de filiação ao sistema INSS.<sup>18</sup> Finalmente, sintetizando as informações pontuais e comparativas desta seção, podemos tipificar o optante do Simples como “empregador” em média de 2,4 trabalhadores ocupados, operando preponderadamente no “comércio” e que fatura entre R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00 de receita mensal. Este estabelecimento optante revela, no geral, características muito próximas do não-optante. Mas pelo critério de construção da amostra ou por outras causas – tudo indica haver alto grau de subestimação dos optantes.

### 5.3 COMPARAÇÃO EVOLUTIVA SOBRE DESEMPENHO ECONÔMICO DE OPTANTES E NÃO-OPTANTES (2000-2005).

“O desempenho econômico evolutivo – optantes x não-optantes – especialmente a remuneração dos empregados, é consistente com uma política de manutenção e reprodução dos microempreendimentos, sem espaço para crescimento e forte expansão dos demais estabelecimentos dentro do sistema.

Esta hipótese é testada com base em uma amostra dirigida (não é amostra aleatória), de empreendimentos que já eram formais sob a vigência da Lei e para novas atividades admitidas a partir de 2001 até 2004 (reparação de automóveis, eletrodomésticos, material de informática, instalação e manutenção elétrica, agências lotéricas, agências de correios, etc – ver nota de rodapé 20). Em razão do recorte temporal, setorial e estatístico da amostra, impostos pelas limitações das bases de dados e dos requisitos da técnica de pesquisa adotada, os resultados dessa amostra – são válidos para o recorte específico, mas não podem nem devem ser estendidos para o conjunto de sistema. A análise agregada é aquela que se faz à seção 5.1, cujas conclusões são retomadas na última seção (seção 7).

---

18. Vale ressaltar que a partir de 2002, com a edição da MP 83, convertida na Lei nº 10.666 no ano seguinte, as empresas são obrigadas a recolher as contribuições previdenciárias de todo prestador de serviço contratado, mesmo quando inexistente vínculo empregatício com a empresa. Ou seja, a empresa desconta da remuneração paga a estes trabalhadores 11% referentes às contribuições à Previdência Social.

Realiza-se teste comparativo de pares de estabelecimentos homogêneos “optantes” x “não-optantes” (2016 pares), que já faziam parte do sistema formal previdenciário e portanto não são novos estabelecimentos.

No que se refere à metodologia, procurou-se comparar dois grupos de estabelecimentos – semelhantes em sua estrutura econômica no momento inicial, mas não necessariamente nos instantes seguintes.

Em janeiro de 2000, os dois grupos não podiam aderir às regras simplificadas de tributação devido à atividade econômica desenvolvida, que era vedada pela legislação brasileira. Já em janeiro de 2001, 2002, 2003, 2004 ou 2005, dadas as mudanças ocorridas em tal legislação, ambos os grupos passaram a contar com a possibilidade de aderir.

E, efetivamente, um deles fez a opção pelo Simples, apresentando a partir de então um determinado desempenho econômico. Este grupo manteve a possibilidade de se desvincular dessas regras tributárias entre 2001 e 2005, caso desejasse ou fosse compelido a isso (caso, por exemplo, ampliasse sua estrutura, melhorasse sua atuação econômica e ultrapassasse os limites de faturamento estabelecidos pela legislação para a adesão ao Simples).

Já o outro grupo de estabelecimentos, por motivos diversos (que não são aqui analisados), não fez tal opção ao longo de todo o período, exibindo a partir daí uma outra performance. Ainda que tivesse opção para tanto, este segundo grupo não aderiu ao Simples em nenhum momento do período entre janeiro de 2000 e 2005.

A comparação entre o desempenho de ambos os grupos consistiria, assim, em uma espécie de experimento contra-factual, em que se contrastaria a performance dos estabelecimentos que aderiram às regras simplificadas de tributação e a dos “mesmos” estabelecimentos, caso não tivessem aderido.<sup>19</sup>

Obviamente, esta última corresponde à performance dos estabelecimentos que não optaram pelo Simples entre janeiro de 2000 e 2005, mas que em janeiro de 2000, em termos de estrutura econômica, eram semelhantes aos que optaram.

Por fim, mencione-se que a análise é realizada com informações longitudinais, que possibilitam que cada estabelecimento de cada grupo seja acompanhado ao longo de diferentes pontos entre 2000 e 2005.<sup>20</sup>

Essas informações são provenientes da Gfip (Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social), disponibilizada pelo Ministério da Previdência Social e pela Dataprev.

---

19. A construção de ambos os grupos foi realizada com uma técnica denominada *propensity score matching*, descrita no Anexo II.

20. De modo que a composição dos grupos acima mencionados foi sempre constante no decorrer do tempo.

Tais informações referem-se a estabelecimentos distribuídos por todo o Brasil, situados em 11 tipos de atividades econômicas, que em janeiro de 2000 não podiam se vincular às regras simplificadas de tributação, mas que em janeiro de 2001, 2002, 2003, 2004 ou 2005 passaram a contar com essa possibilidade.<sup>21</sup>

### 5.3.1 A evolução dos estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples

Na análise a seguir, verifica-se a evolução de ambos os grupos, entre janeiro de 2000 e 2005, em termos de: *i*) número de empregados assalariados; *ii*) salários pagos; *iii*) número de trabalhadores autônomos contratados; *iv*) remunerações pagas; e *v*) pagamento de diversos tributos. A escolha dessas variáveis para a avaliação dos impactos do Simples explica-se pelos motivos acima expostos.

### 5.3.2. Nº de empregados

De início, verifica-se que, no Brasil como um todo, a diferença entre o número de empregados de ambos os grupos de estabelecimentos cresceu entre 2000 e 2005. Tal diferença, que era diminuta no início, chegou a quase dois empregados no final do período de análise.

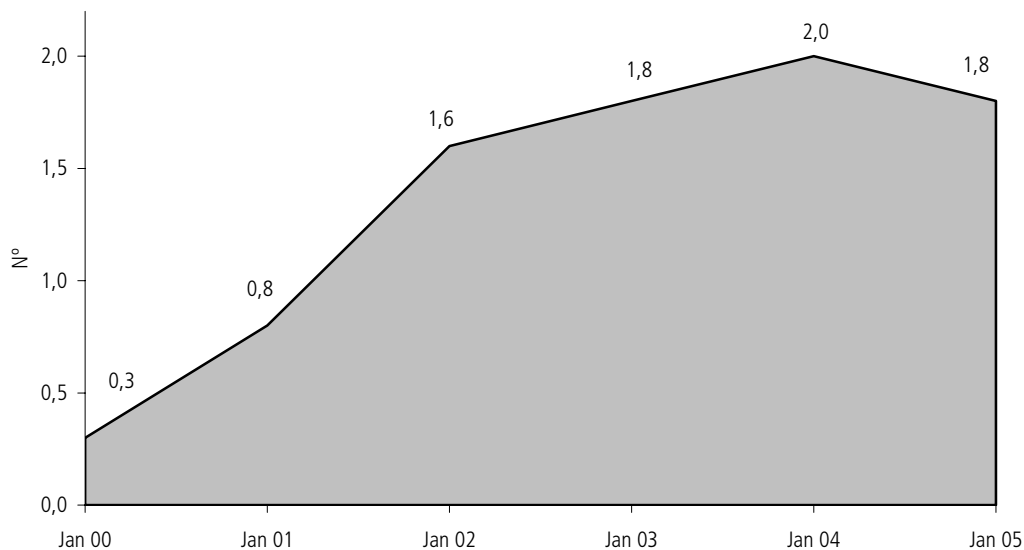
Na verdade, os estabelecimentos que optaram pelo Simples até contrataram novos assalariados – sua mão-de-obra passou de 5,3 para 6,0 no período (um incremento de 13,2%). Mas os que não optaram cresceram três vezes mais – a força-de-trabalho foi de 5,6 empregados em 2000 para 7,8 em 2005 (um acréscimo de 39,3% - ocorrido principalmente entre 2000 e 2002).

---

21 Essas atividades econômicas eram: a) Atividades de agências de viagens e turismo (Cnae 6330-4/00-adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.637 de 2002); b) Atividade de centros de formação de condutores de veículos automotores de transporte terrestre de passageiros e de carga (Cnae 8099-3/01- adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.684 de 2003); c) Atividades de agências lotéricas (Cnae 9262-2/02 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.684 de 2003); d) Atividade de agências terceirizadas dos Correios (Cnae 6411-4/02 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.684 de 2003); e) Atividades de serviços prestados principalmente a empresas – serviços de rotulação, preenchimento, selagem e despacho por correio de correspondência (Cnae 7499-3/00 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.684 de 2003); f) Atividades de serviços de manutenção e reparação de automóveis, caminhões, ônibus e outros veículos pesados (Cnaes 5020-2/01, 5020-2/02 e 5020-2/03 – adesão ao simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.964 de 2004); g) Atividades de serviços de instalação, manutenção e reparação de acessórios para veículos automotores (Cnae 5020-2/02 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.964 de 2004); h) Atividade de serviços de manutenção e reparação de motocicletas, motonetas e bicicletas (Cnae 5279-5/04 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.964 de 2004); i) Atividades de serviços de instalação, manutenção e reparação de máquinas de escritório e de informática (Cnae 7250-8/00 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.964 de 2004); j) Atividades de serviços de instalação e manutenção elétrica (Cnae 4541-1/01 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.964 de 2004); e k) Atividades de serviços de manutenção e reparação de aparelhos eletrodomésticos (Cnae 5271-0/01 – adesão ao Simples permitida a partir da Lei Federal nº 10.964 de 2004).

GRÁFICO 2

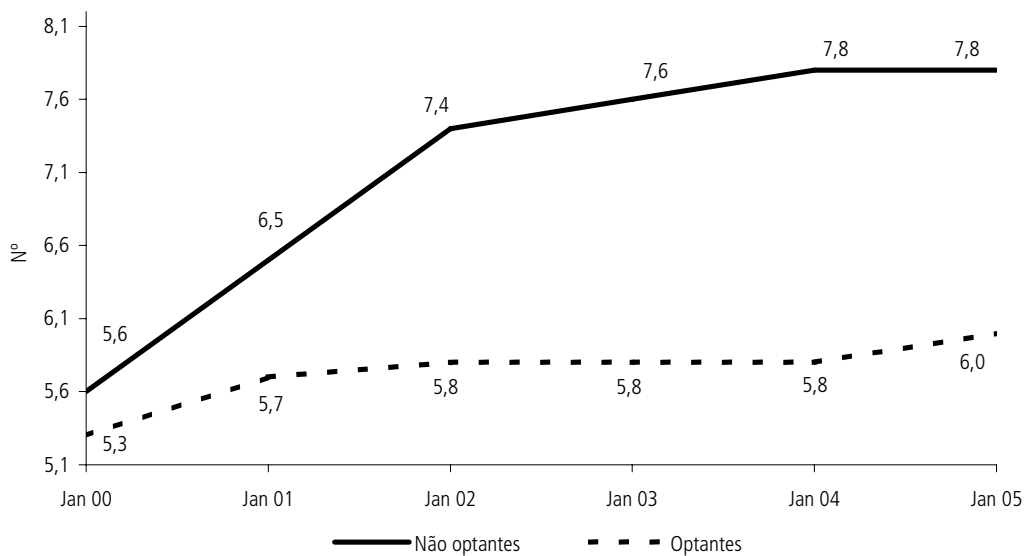
**Diferença entre o nº de empregados dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 3

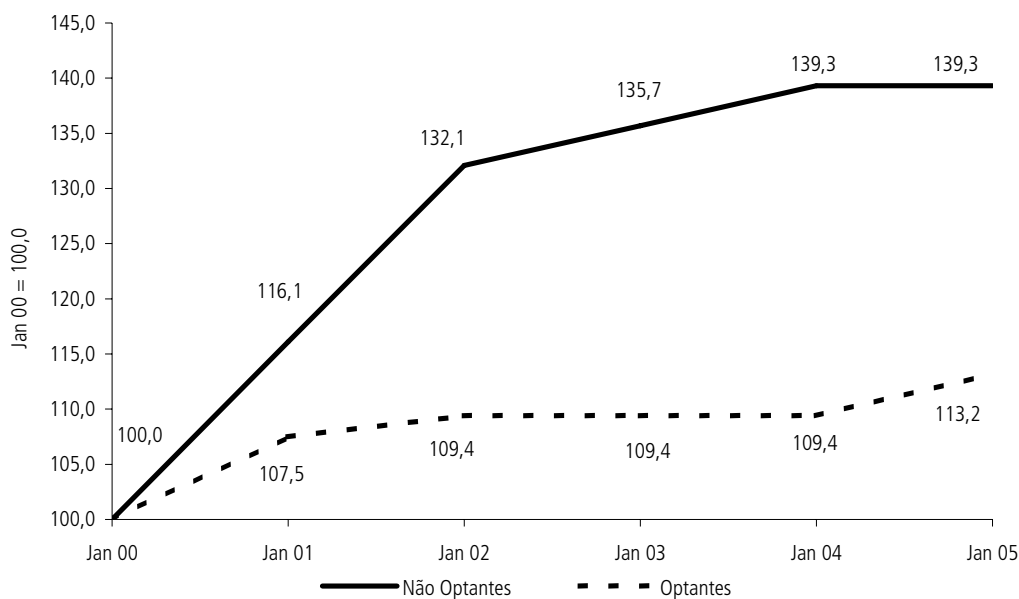
**Evolução do nº de empregados dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 – Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 4

### Evolução do nº de empregados dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 – Brasil (Jan 2000 = 100,0)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

### 5.3.3. Salários

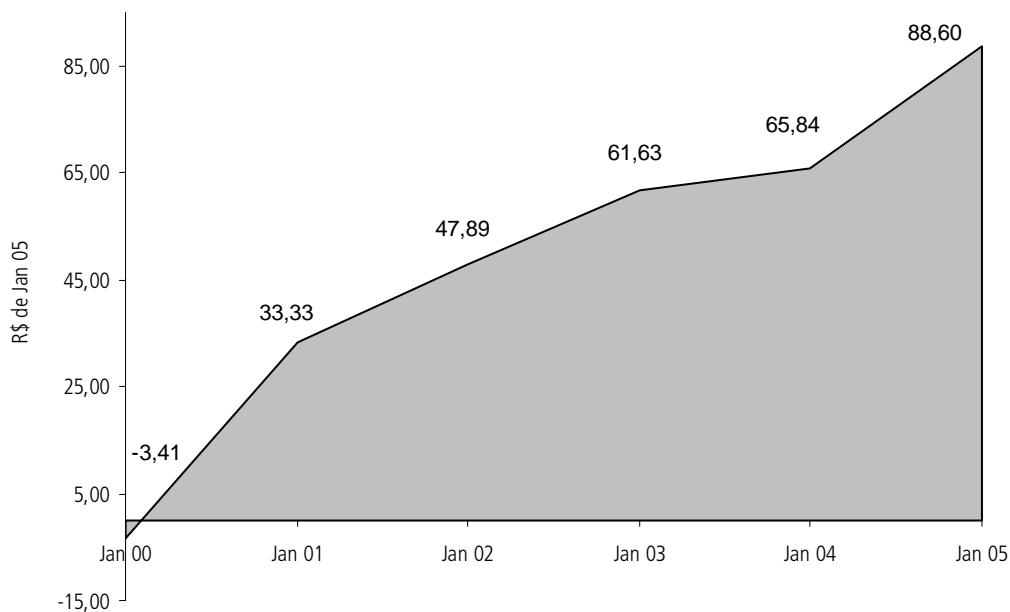
Os estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples diferenciaram-se não apenas em termos de empregados, mas também em termos de salários. Em 2000, os montantes pagos eram praticamente os mesmos em ambos os grupos. Mas, em 2005, já havia uma diferença de R\$ 88,60.<sup>22</sup> Ou seja, os estabelecimentos não-optantes passaram a pagar mais aos seus empregados, quando comparados com os optantes.

Tomando os momentos extremos da análise, percebe-se que estes últimos estabelecimentos mantiveram praticamente estáveis os salários de seus empregados, com uma diminuição de 0,1%. Ao passo que os que optaram por se manter fora do Simples aumentaram os salários médios em 18,2% entre 2000 e 2005.

22. Todos os valores mencionados são expressos em R\$ de janeiro de 2005 – atualizados pelo INPC/Geral do IBGE.

GRÁFICO 5

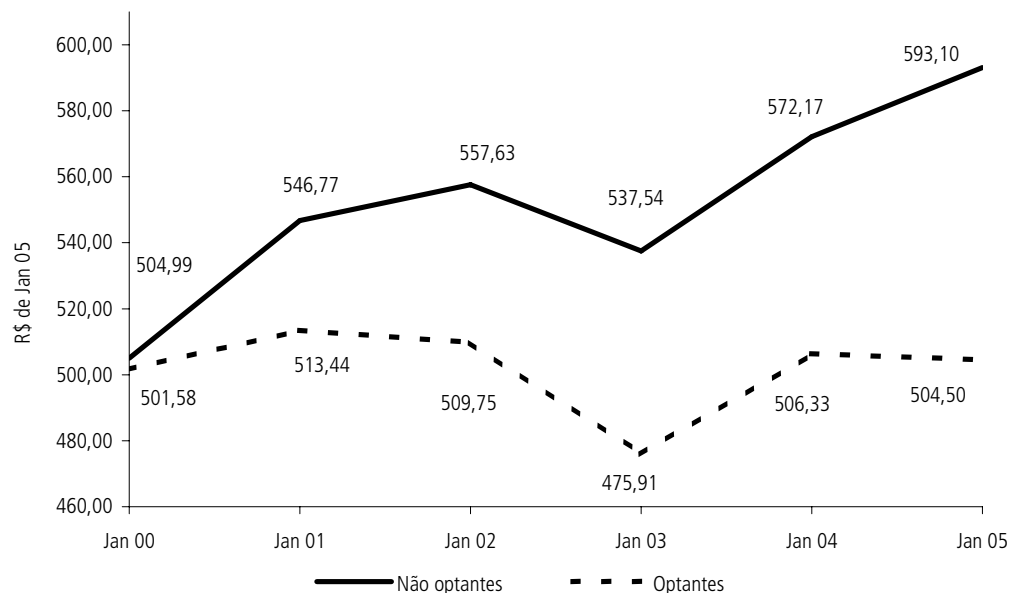
**Diferença entre o salário médio dos empregados dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 6

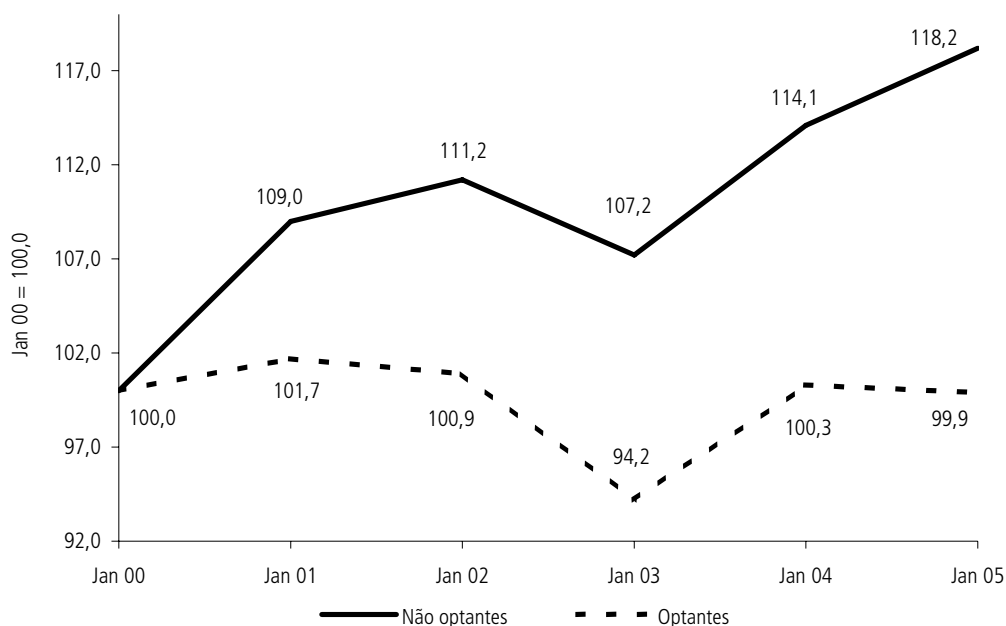
**Evolução do salário médio dos empregados dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 7

### Evolução do salário médio dos empregados dos estabelecimentos não optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 – Brasil (Jan 2000 = 100,0)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

#### 5.3.4 Nº trabalhadores autônomos

Optando ou não pelo Simples, os estabelecimentos aqui estudados contavam principalmente com o trabalho assalariado para o desenvolvimento de suas atividades. Conforme examinado acima, o seu número de empregados oscilou entre 5 e 7 ao longo do período de análise.

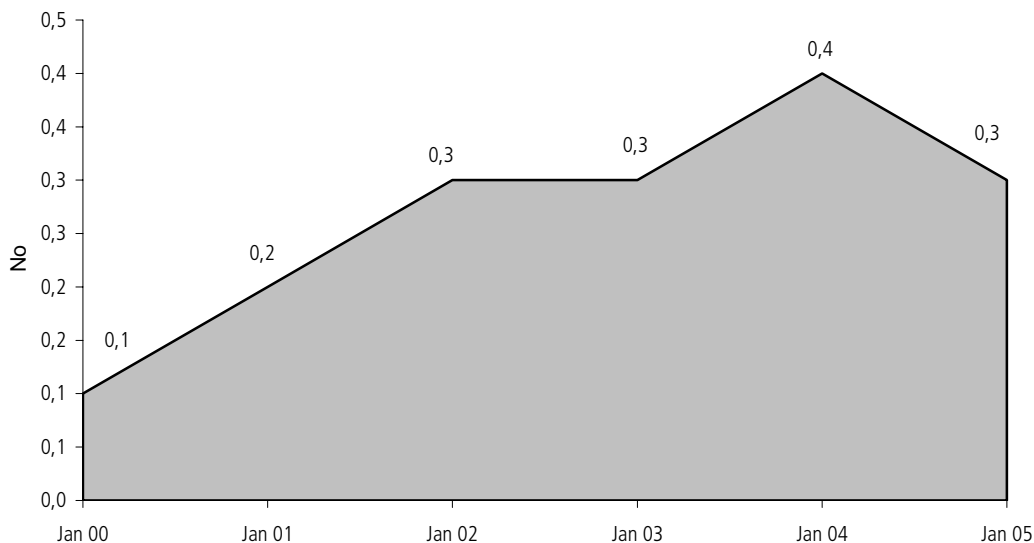
De maneira subsidiária, tais estabelecimentos contavam também com o trabalho por conta-própria. Entre 2000 e 2005, havia aproximadamente 2 trabalhadores autônomos auxiliando o desenvolvimento de suas atividades.

No que se refere ao número destes trabalhadores, a diferença entre os estabelecimentos que aderiram ao Simples e os que não aderiram aumentou ligeiramente no Brasil como um conjunto. Desprezível no momento inicial, tal diferença correspondeu a 0,3 trabalhador em 2005.

Os estabelecimentos que passaram a operar com regras tributárias simplificadas contaram com praticamente o mesmo número de trabalhadores em todo o período (1,7 conta-própria). Por outro lado, os que se mantiveram à margem de tais regras agregaram novos trabalhadores às suas atividades (de 1,8 para 2 autônomos entre 2000 e 2005 – um incremento de 11,1%, concentrado no ano inicial).

GRÁFICO 8

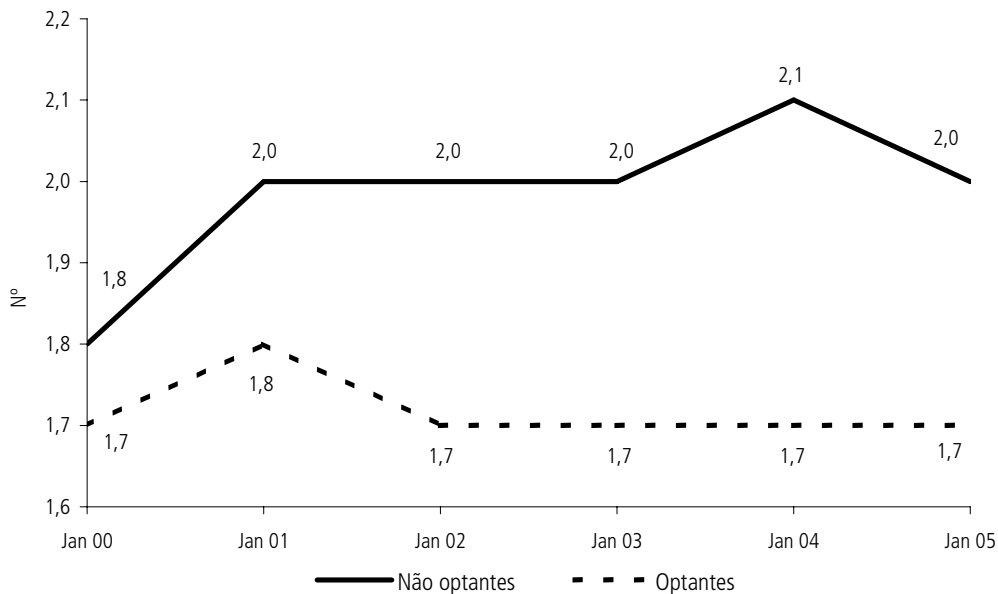
**Diferença entre o nº de trabalhadores autônomos dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 9

**Evolução do nº de trabalhadores autônomos dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**

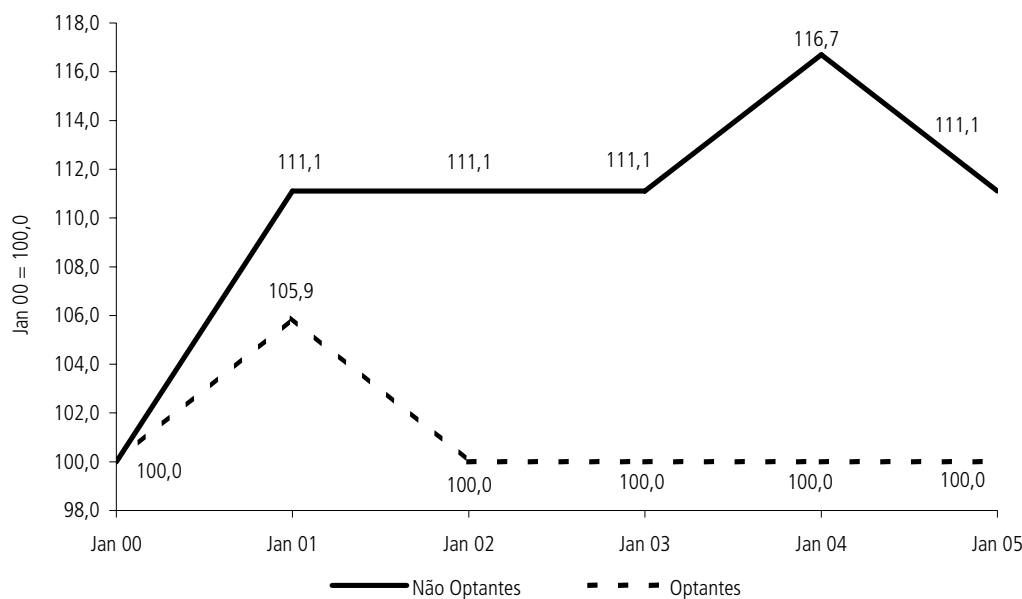


Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.



GRÁFICO 10

### Evolução do nº de trabalhadores autônomos dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 – Brasil (Jan 2000 = 100,0)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

### 5.3.5 Remuneração

A remuneração média dos trabalhadores autônomos contratados pelos estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples apresentou um comportamento diferenciado do restante das variáveis aqui analisadas.

Afinal, a diferença entre ambos os estabelecimentos ampliou-se até 2003, quando alcançou R\$ 72,76. Contudo, nos anos seguintes, essa diferença reduziu-se, chegando a R\$ 14,40 em 2005 (menos da metade da existente em 2000 – que era de R\$ 33,59).<sup>23</sup>

Na verdade, até 2003, a remuneração dos trabalhadores conta-própria caiu de modo mais saliente nos estabelecimentos que aderiram às regras tributárias simplificadas (de R\$ 548,80 para R\$ 483,38 – uma queda de 11,9%). Nos estabelecimentos que se mantiveram à margem de tais regras, a remuneração caiu de maneira mais discreta (de R\$ 582,39 para R\$ 544,78 – uma queda de apenas 6,5%).

De 2003 a 2005, a dinâmica inverteu-se, pois os estabelecimentos optantes do Simples elevaram mais fortemente a remuneração dos autônomos (que chegou a R\$ 612,80 – um patamar 11,7% superior ao de 2000). Ao passo que os não-optantes elevaram mais suavemente tal remuneração (que alcançou R\$ 627,20 – valor 7,7% acima do registrado no momento inicial de análise).

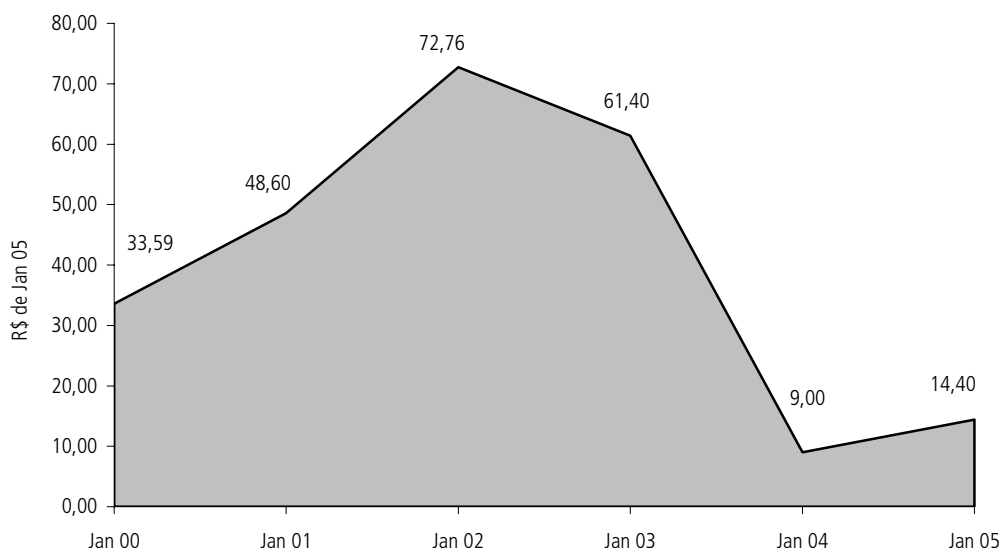
Por fim, assinala-se que todos os estabelecimentos, no Simples ou fora dele, contavam com o trabalho por conta-própria de forma apenas subsidiária para o desenvolvimento de suas atividades. Ao longo de todo o período estudado, havia entre 3 e 4 vezes mais empregados que autônomos laborando em tais estabelecimentos.

23. Todos os valores mencionados são expressos em R\$ de janeiro de 2005 – atualizados pelo INPC/Geral do IBGE.

Todavia, destaque-se que estes últimos sempre receberam mais que os primeiros pelo seu trabalho. E, nos estabelecimentos com regras tributárias simplificadas, essa diferença aumentou ao longo dos anos (a remuneração dos conta-própria foi 21,5% superior ao salário dos empregados em 2005). Nos estabelecimentos sem tais regras, essa diferença diminuiu, mas ainda pôde ser verificada até 2005 (5,7%).

GRÁFICO 11

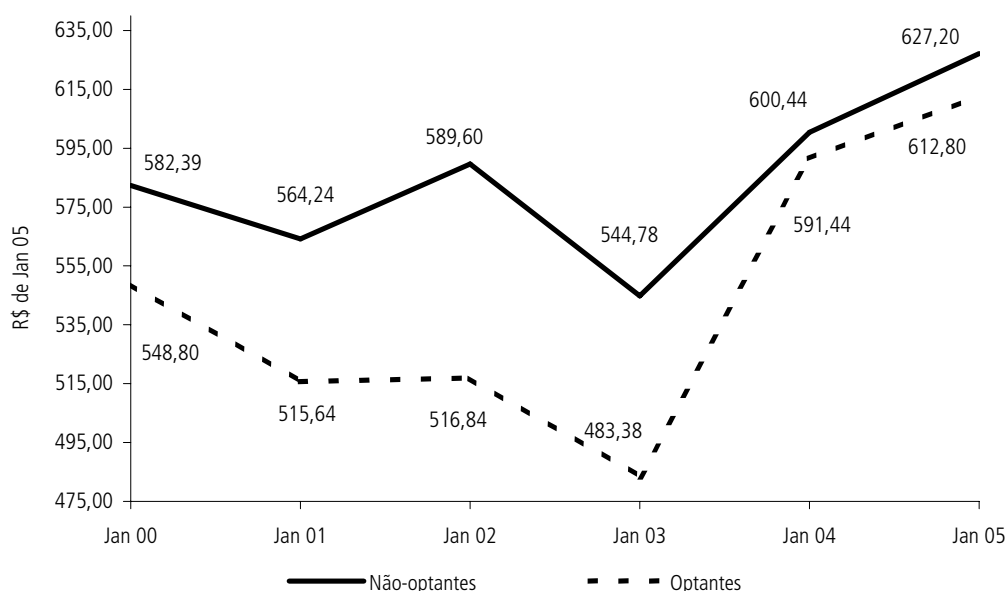
**Diferença entre a remuneração média dos trabalhadores autônomos dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 12

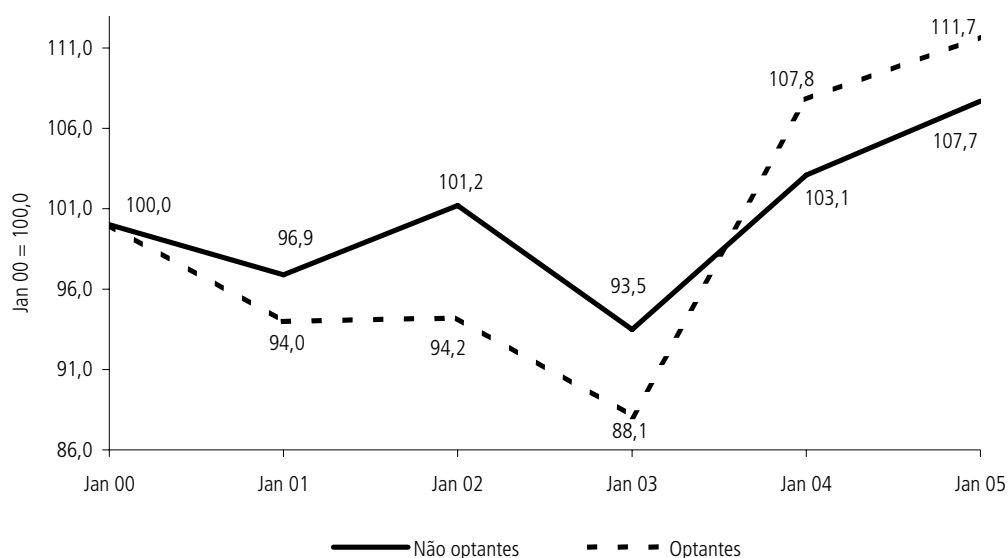
**Evolução da remuneração média dos trabalhadores autônomos dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 13

### Evolução da remuneração média dos trabalhadores autônomos dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 – Brasil (Jan 2000 = 100,0)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

### 5.3.6 Tributos devidos

As informações a respeito de tributos que constam da fonte aqui utilizada (a Gfip) referem-se basicamente ao valor devido pelos estabelecimentos em termos de: *i*) contribuição para o RGPS; *ii*) contribuição correspondente ao salário-educação; *iii*) contribuição do correspondente ao seguro-acidentário; *iv*) contribuição para o chamado “Sistema S” (incluindo-se aí Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sebrae etc.); *v*) contribuição para o Incra; e *vi*) contribuição para o FGTS.<sup>24</sup>

E, no que diz respeito a esse conjunto de tributos, percebe-se que o valor mensalmente devido pelos estabelecimentos optantes do Simples diferiu crescentemente relativamente aos “não-optantes” entre 2000 e 2005.<sup>25</sup> Essa diferença era relativamente pequena no início – R\$ 266,44 (26,0% do valor médio devido pelos optantes). Mas chegou a R\$ 1.570,59 no final do período em análise (163,1%).

Essa dinâmica teve duas explicações relacionadas. De um lado, os estabelecimentos que adotaram regras simplificadas de tributação passaram a declarar valores cada vez menores, ano após ano. Em 2000, o valor mensal correspondeu a 1.025,17; enquanto que, em 2005, equivaleu a somente R\$ 597,02 (uma redução de 41,8%).<sup>26</sup>

24. As informações a respeito desses tributos são provenientes da variável denominada valor devido, que é conceituada da seguinte forma pelo Ministério da Previdência Social: “Valor de contribuição devido pela empresa – Valor total da contribuição previdenciária devida pelos estabelecimentos e obras da empresa. Corresponde ao valor total que será pago pela empresa” (Ministério da Previdência Social. *Datamart CNIS – Relação e Descrição das Variáveis de Dimensão e Métricas*. MPS. Brasília. 2006). É importante destacar que essa variável é aqui utilizada como uma *proxy* dos valores que deveriam ser efetivamente recolhidos pelos estabelecimentos a título de contribuições previdenciárias, de contribuições ao FGTS e assim por diante.

25. Note-se que os valores mensais devidos como tributos referem-se sempre ao mês de janeiro de cada ano.

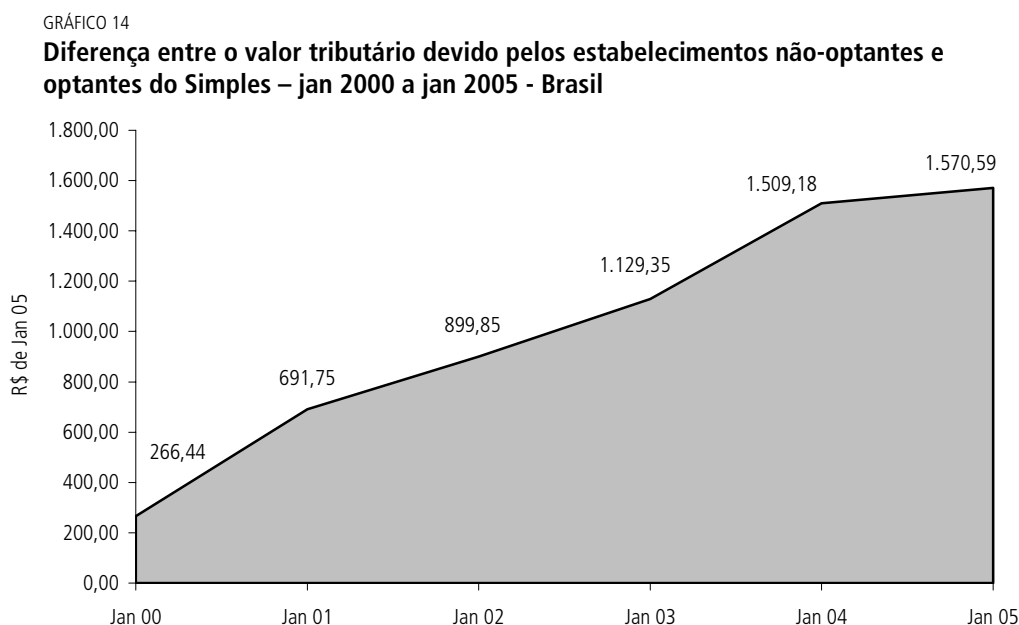
26. Todos os valores mencionados são expressos em R\$ de janeiro de 2005 – atualizados pelo INPC/Geral do IBGE.

De outro lado, os estabelecimentos que se mantiveram fora das regras simplificadas passaram a declarar valores significativamente maiores. No ano inicial, o montante mensal foi de R\$ 1.291,62; ao passo que, no final, chegou a R\$ 2.167,61 (um incremento de 67,8%).

Em alguma medida, a variável que se refere ao valor devido pelos estabelecimentos em termos de tributos pode ser compreendida como uma “síntese” das demais variáveis estudadas. Isso porque, no caso dos estabelecimentos à margem do Simples, ela resulta diretamente do número de trabalhadores assalariados e por conta-própria contratados, bem como do salário e da remuneração a eles devidos. Assim, dada a relevância dessa variável, vale a pena detalhá-la um pouco mais. Especialmente para definir os tipos de estabelecimentos responsáveis pela diferenciação crescente de valores tributários devidos, tal como observada entre os optantes e os não-optantes do Simples.

Grosso modo, observa-se que quanto maior o estabelecimento, maior a diferenciação introduzida pelas regras simplificadas de tributação. Isso pode ser verificado quando se contrasta, por um lado, o aumento da discrepância entre os valores devidos pelos estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples e, por outro: *i*) o número de empregados de tais estabelecimentos; *ii*) o salário médio pago; *iii*) o número de trabalhadores por conta-própria; e *iv*) a remuneração média paga.

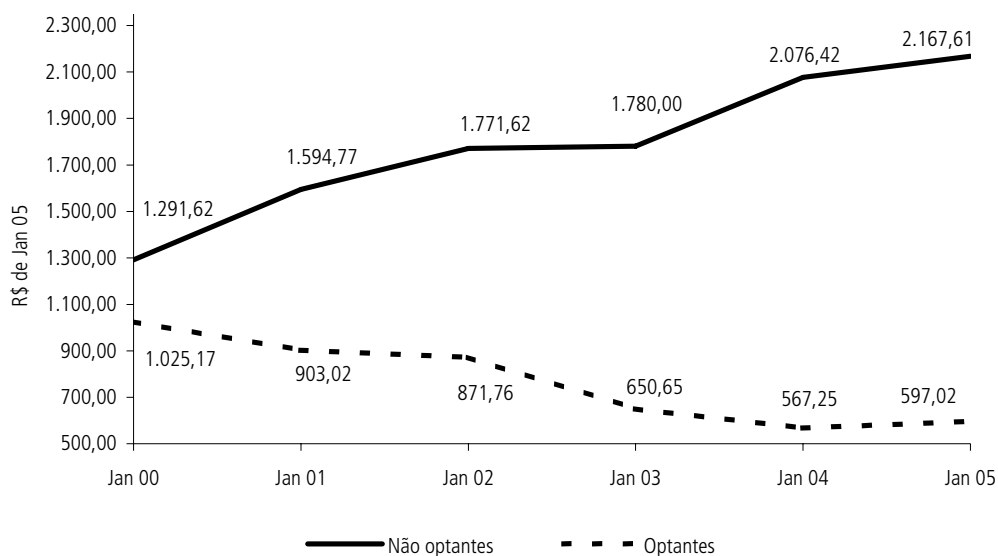
Desse contraste, é possível notar que, aderindo ou não às regras tributárias simplificadas, os menores estabelecimentos não apresentaram disparidades acentuadas em termos de valores tributários devidos. Já os maiores (assim classificados em razão do número de empregados, salário médio etc.) mostraram discrepâncias elevadas. De modo que, entre 2000 e 2005, pode-se afirmar que a opção pelo Simples surtiu efeitos tão mais fortes quanto mais estruturados eram os estabelecimentos em questão.



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 15

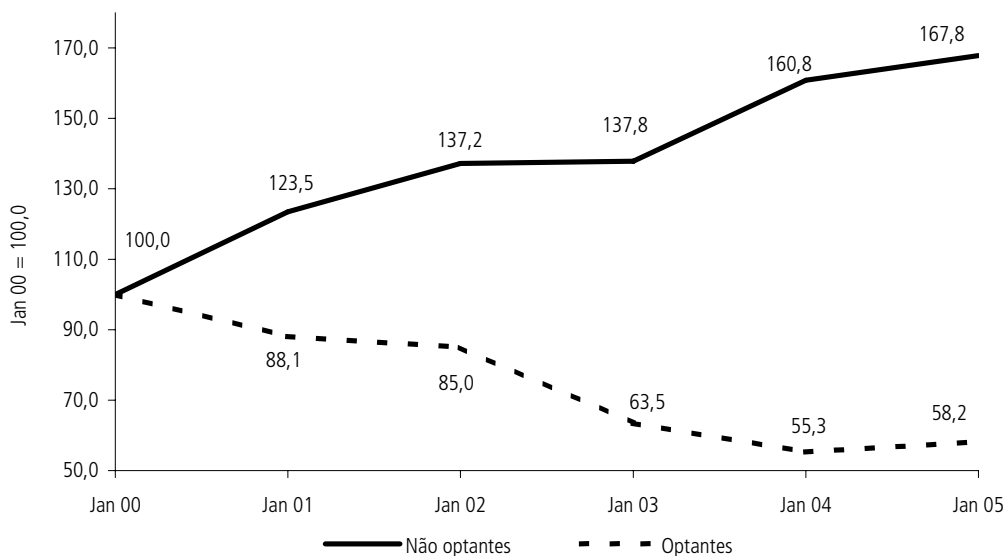
**Evolução do valor tributário devido pelos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 - Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 16

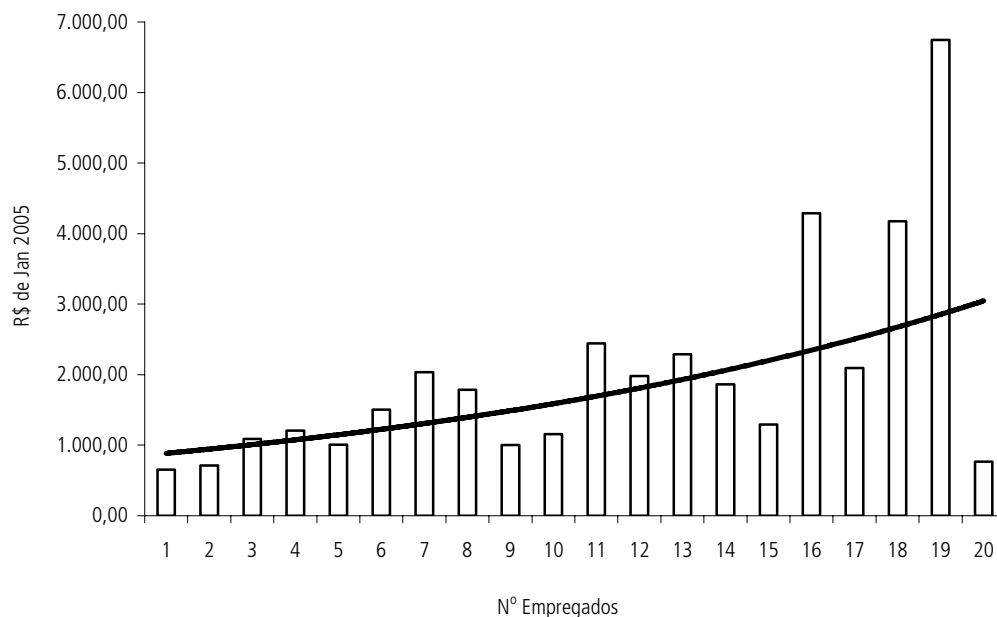
**Evolução do valor tributário devido pelos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples – jan 2000 a jan 2005 – Brasil (Jan 2000 = 100,0)**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 17

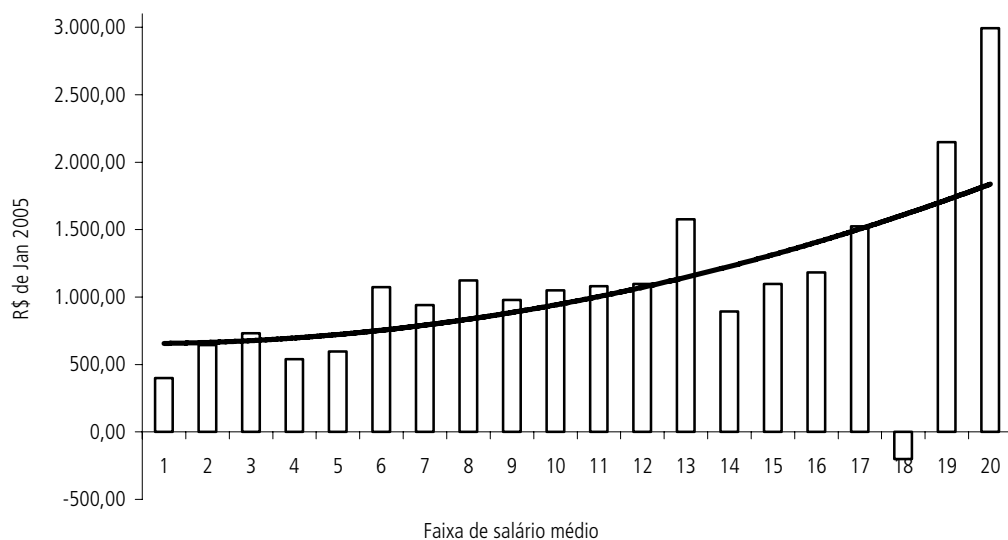
**Variação da diferença entre o valor tributário devido médio dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples entre Jan 2000 e Jan 2005 – por nº empregados – Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 18

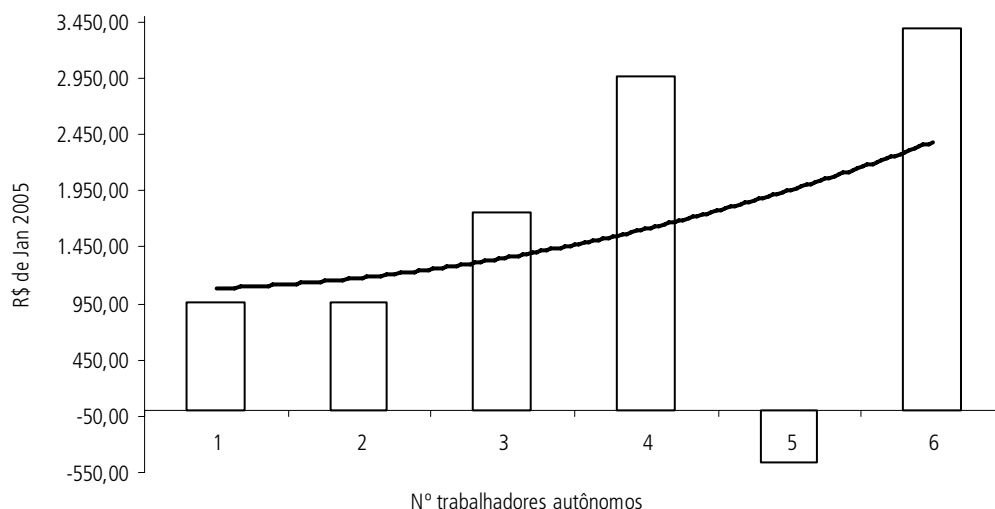
**Variação da diferença entre o valor tributário devido médio dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples entre Jan 2000 e Jan 2005 – por faixa de salário médio – Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 19

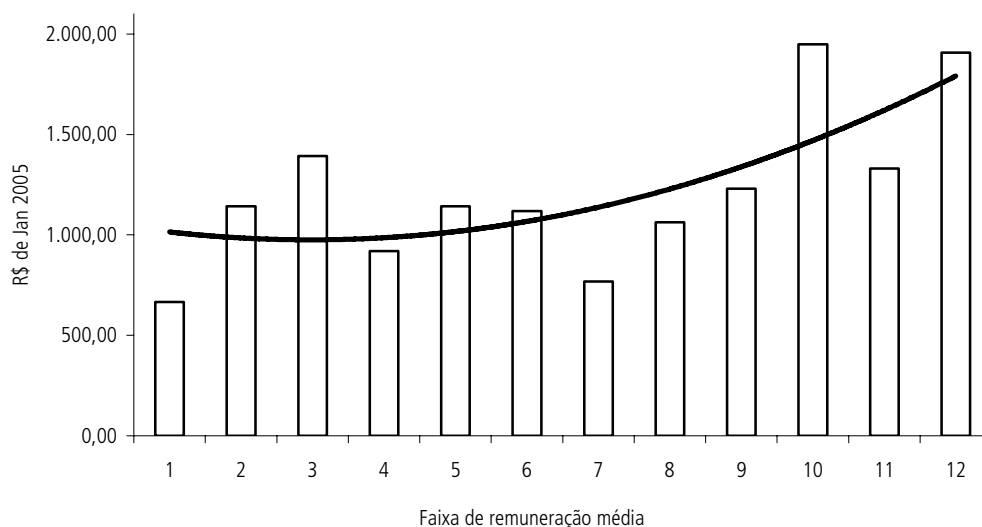
**Variação da diferença entre o valor tributário devido médio dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples entre Jan 2000 e Jan 2005 – por nº de trabalhadores autônomos – Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

GRÁFICO 20

**Variação da diferença entre o valor tributário devido médio dos estabelecimentos não-optantes e optantes do Simples entre Jan 2000 e Jan 2005 – por faixa de remuneração média – Brasil**



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de microdados do MPS/Dataprev/Gfip.

### 5.3.7 Conclusões parciais

A análise comparativa dos “optantes” x “não-optantes” dessa amostra homogênea de pequenos estabelecimentos, revela para praticamente todos os indicadores de desempenho econômico – nº de empregados, salários, contratação e remuneração de autônomos – um desempenho dos “optantes” no sentido da reprodução, com pequena melhoria e um claro benefício no item tributos devidos. Aparentemente os indicadores sempre mais elevados dos “não-optantes” poderiam indicar que estes

estariam saindo dos limites de tributação do Simples à medida que cresceram ou que estivessem alternativamente se situando nas faixas extremas de tributação sobre o faturamento – o que em certos casos não torna a opção pelo Simples interessante.

Os resultados no seu conjunto são consistentes – ou não negam a hipótese 5.3 – ‘Simples é consistente como política de reprodução de microempresa, sem espaço para forte crescimento destas’. Contudo, falta-nos informações complementares para corroborar a tese do Simples como causa da reprodução dos pequenos estabelecimentos, ou seja, não temos elementos empíricos suficientes para sustentar a tese de que a ausência de tributação facilitada provocaria involução no sistema; mas sim de que sua presença é consistente com a reprodução e pequena melhoria nos indicadores de desempenho daqueles que optaram.

#### 5.4 OS EFEITOS SOBRE A ARRECAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os efeitos líquidos sobre arrecadação previdenciária envolvem: a) perdas de tributos devidos dos optantes que já estavam no sistema; e b) ganhos pelo ingresso de novos estabelecimentos na formalidade, sob as regras do Simples. “A soma algébrica dos fluxos a + b é aparentemente positiva” no período 2000-2005”

Essa hipótese de pesquisa somente pode ser respondida com acesso mais detalhado às bases de dados da Receita Previdenciária no período. Mas mesmo sem estes dados completos, algumas ilações lógicas são possíveis.

A análise da amostra da seção 5.3 revelou sobre o indicador tributação uma vantagem crescente das empresas optantes sobre as não-optantes em termos de tributos devidos. Em cinco anos essa diferença para os estabelecimentos da amostra, partindo de 1 para 1, atingiu a relação 1 para 3,5.

Por sua vez, o que a análise em termos agregados da seção 5.1 nos diz, é que no período 2000-2005 há aparentemente um ingresso de 500 mil novos estabelecimentos na formalidade do Simples.

A dificuldade para discernir sobre a magnitude dos fluxos “a” sobre “b” e, portanto, sobre a resultante de ganhos ou perdas de arrecadação deve-se à indisponibilidade de informação sobre características pretéritas do “optante” na data de sua opção. Isto nos obriga a seguir pelo caminho indireto para aferir os efeitos sobre a arrecadação

TABELA 8

#### Valor tributário devido pelos estabelecimentos “optantes” e “não-optantes” do Simples, 2000-2005

(Em R\$ 1 bilhão de dezembro de 2005)

Anos	Optantes		Não-optantes	
	Nº	Índice	Nº	Índice
2000	3,179	100,0	83,52	100,0
2001	3,756	118,2	86,91	104,1
2002	4,388	138,0	82,43	98,7
2003	3,818	120,1	83,96	108,5
2004	4,145	130,4	91,84	110,0
2005	3,884	122,2	86,53	103,6

Fonte: GFIP/MPS/Dataprev.  
Elaboração: Ipea/Disoc.



Os dados da tabela 8 indicam que entre 2000/2005, período em que houve incremento de cerca de 500 mil novos estabelecimentos “optantes”, houve aumento real de 22% do “valor tributário devido” à Previdência. Essa informação, combinada com o fluxo de estabelecimentos em acréscimo no sistema Simples, sugere que esse ingresso de “optantes” somente se deu no período, devido ao Simples, sendo-lhe, portanto, atribuível o referido acréscimo de arrecadação.

Mas há quem conteste tal dedução, sob o argumento de que o crescimento dos pequenos estabelecimentos dar-se-ia por outros fatores, como o crescimento da demanda por produtos e serviços do tipo bens-salário que estas microempresas abastecem.

Por seu turno, não há como negar que sem a sistemática do Simples, a maior parte dos novos pequenos estabelecimentos criados ou já existentes informais, dificilmente ingressariam nos sistemas tributário e previdenciário convencionais.

Outro argumento que contesta o aumento da arrecadação via sistemática Simples está na própria enunciação do problema – os efeitos de substituição tributária dos já formais (microempresas do tipo “a”) mais que compensariam os ingressos do tipo “b” (novos e/ou antigos informais que ingressam no sistema). Esta situação, que infelizmente não pode ser verificada sistematicamente com base nos registros da GFIP, é provável que se verifique com alta frequência nos anos iniciais da mudança da regra tributária. Teria ocorrido provavelmente entre 1997-1999, depois da Lei nº 9.317 de dezembro de 1996, até depois da Lei nº 11.196 de dezembro de 2005. Mas no período em consideração na tabela 6 (de 2000 a 2005), não é provável que tal efeito seja preponderante.

Por outro lado, se considerarmos a alta proporção de estabelecimentos informais fora do Simples (97,91% segundo a pesquisa Encif-IBGE) e a constatação lógica de que os estabelecimentos formais que aderiram ao Simples provavelmente o fizeram nos primeiros anos da vigência da lei, temos uma dedução provável de que a partir do seu segundo quinquênio de vigência (Lei nº 9.317/dez 1996), a esmagadora maioria dos aderentes ao sistema seria de estabelecimentos velhos e informais ou completamente novos, do tipo “b”). Se verdadeira esta dedução – há evidentes perspectivas de melhoria da arrecadação previdenciária pelo efeito da inclusão de novos informais – principalmente dos “auto-ocupados” – até agora muito pouco afetados pelo sistema. Obviamente que no caso dos auto-ocupados informais, tudo leva a crer que somente com mudanças nas regras do Simples atuais – na linha de que se propõe no Estatuto da Microempresa para o chamado “Supersimples” (estabelecimentos com faturamento de até 36.000,00 reais ao ano e regras previdenciárias facilitadoras, com redução de alíquota para 11% do salário mínimo), haveria adequada atratividade a maior parcela deste público.

Outra consideração importante, que tanto é válida aos aderentes atuais do Simples, quanto àqueles que vierem a aderir a partir de 2007 a sistemática mais abrangente do “Supersimples”, contida na Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006 (Estatuto da Microempresa), é a estimativa de subvenção previdenciária implícita que tais sistemas carregam, se se levar em conta o custo atuaria de longo prazo dos seus benefícios *vis-à-vis* o valor de suas contribuições capitalizadas no tempo. Isto, contudo, é um cálculo distinto da noção de renúncia previdenciária corrente. O primeiro não é objeto de avaliação neste texto, muito embora seja muito relevante para efeito de dimensionamento do seu impacto no fluxo de caixa de longo prazo do sistema.

A conclusão que pudemos em síntese extrair sobre o efeito final do Simples relativamente à arrecadação previdenciária, é de caráter lógico dedutivo. Se verdadeira a hipótese do efeito persistente e significativo do Simples sobre a criação formal de novos estabelecimentos e/ou formalização dos velhos estabelecimentos informais (hipótese 5.1) – há razões para se concluir que estes novos vínculos contributivos mais que superem a perda de arrecadação decorrente da substituição do regime tributário (das antigas e informais microempresas).

Esta dedução apóia-se em vários testes indiretos de corroboração elaborados neste texto. Mas a hipótese precisa ser rigorosamente testada, até mesmo para que a Previdência Social disponha de informações mais completas sobre a noção de renúncia fiscal que é obrigada anualmente a declarar.

Esclareça-se por oportuno que a noção de renúncia fiscal do MPS relativamente ao Simples, utilizada na tabela 2, pág 9 deste texto, considera quaisquer “optantes” do Simples como se fossem do tipo “a” – portanto geradores de renúncia fiscal. Por sua vez, neste trabalho, consideramos uma outra noção, qual seja o efeito líquido “a+b” e deduzimos que seja o fluxo de “b” maior que o fluxo de “a” no período 2000-2005 – o que significa ganho líquido de arrecadação.

## **6 CONSONÂNCIA DOS ADERENTES COM OS ESTABELECIMENTOS – FOCO DA LEI**

A Lei do Simples é claramente destinada à microempresa com empregados contratados, enquanto que a estrutura do chamado mercado informal de trabalho, segundo o IBGE, é preponderadamente formada por estabelecimentos do tipo familiar, em regime de auto-ocupação. Portanto, o que se pode interpretar dos resultados da pesquisa é que esta foi relativamente eficaz em incorporar novos e pequenos estabelecimentos com empregados e seus respectivos vínculos empregatícios ao sistema previdenciário e tributário, mas não o fez na mesma linha para o regime de economia familiar urbana – cuja adesão ao Simples é de apenas pouco mais de 1% de todos estabelecimentos (segundo o conceito do IBGE).

Os testes às várias hipóteses de trabalho deste projeto respondem em partes independentes às indagações desta seção. A primeira hipótese – sobre o efeito agregado do Simples na criação de estabelecimentos e vínculos empregatícios novos – é corroborada por dados disponíveis a partir de 2000 – no sentido de explicar a criação de cerca 500 mil novos estabelecimentos microempresariais em sua grande maioria; e há uma forte ‘performance’ virtuosa de criação de vínculos empregatícios – com remuneração de até 2 salários mínimos.

Por sua vez, as hipóteses sobre desempenho econômico comparativo ‘de optantes’ corroboram a tese do Simples como uma política de expansão horizontal das microempresas, sem embargo de que nesta expansão fica de fora o numeroso público de “auto-ocupados”.

Por seu turno, a análise evolutiva de estabelecimentos homogêneos – optantes e não-optantes – revela o Simples consistente com a reprodução e pequeno desenvolvimento da microempresa – até limites estritos dos indicadores de

desempenho associados a faturamento, que naturalmente expulsam a partir de certo limite os estabelecimentos mais desenvolvidos para fora do sistema.

Finalmente, a hipótese sobre o efeito líquido sobre a arrecadação previdenciária parece ser consistente com ganhos líquidos, assumindo-se que os incrementos por inclusão previdenciária de novos estabelecimentos – a partir de meados de vigência da Lei, mais que compensem as perdas de arrecadação dos já formais que trocaram de posição (optaram ao Simples já sendo formais).

Em síntese, as hipóteses testadas configuram a experiência do Simples como positiva, com resultados explícitos principais no mercado de trabalho – criação de novos estabelecimentos e vínculos empregatícios. Estes certamente não dependeram apenas do sistema de tributação facilitado. O crescimento expressivo de vínculos empregatícios neste mercado, denota possivelmente efeitos de demanda efetiva ligados ao incremento do salário mínimo e dos gastos sociais a este vinculados<sup>27</sup> que provavelmente têm impactos na geração de um produto de bens e serviços oriundo desse segmento de microestabelecimentos. Esta tese não está aqui demonstrada empiricamente, mas é hipótese consistente com a estratégia de reprodução da micro-empresa que o Simples persegue, que poderia ser objeto de estudos ulteriores mais aprofundados.

Por outro lado, a baixa penetração do Simples no “mercado” de auto-ocupações – com alta pulverização de microestabelecimentos, é um problema de foco da Lei vigente.

Finalmente, cumpre inquirir se é suficiente o sistema de tributação Simples e o vetor de demanda efetiva centrado no salário mínimo como políticas para reprodução e pequeno crescimento da microempresa. Não estaria faltando um projeto mais articulado de desenvolvimento desta base ocupacional e produtiva?

## 7 CONCLUSÕES

Decorridos dez anos de vigência da Lei do Simples (Lei nº 9.317 de 05/12/1996), a avaliação dos seus efeitos sobre a economia informal urbana revela resultados significativos sobre criação de estabelecimentos (microempresas) e vínculos empregatícios correspondentes. Em período de relativa estagnação econômica (2000-2005) – quando o Produto Interno Bruto por habitante cresce a cerca de 0,8% aa, os microempreendimentos com adesão ao Simples estão crescendo a 7% aa, gerando vínculos formais à Previdência Social em velocidade substancialmente mais elevada que as empresas médias e de grande porte.

Diferentes bases estatísticas, com noções distintas, mas aproximadas do que sejam microempreendimentos, convergem em período recente (2000-2005) para indicar fluxo expressivo de criação de novas unidades e novos empregos, com salários em geral baixos – até 02 ou até 03 salários mínimos.

A informação direta do Gpip-MPS dá conta da criação líquida de 500 mil novos estabelecimentos optantes do Simples entre 2000 e 2005, com pelo menos 2,0 milhões de novos vínculos empregatícios criados nos microempreendimentos com até 09 empregados (Fonte Rais).

---

27. Para uma análise específica deste tema no período 1995-2005, ver – Seguridade Social – Origem e Evolução Institucional – “Política Social – Acompanhamento e Análise” nº 13 – Brasília – Ipea – 2007.

A característica marcante do Simples é sua direção a microempreendimentos geridos por empregador. Isto afetaria, segundo a Pesquisa de Economia Informal Urbana do IBGE-Encif, pouco mais de 11% dos estabelecimentos informais urbanos – que caracterizam-se em sua esmagadora maioria – 89%, por serem geridos por “auto-ocupados” urbanos, em regime de produção individual ou familiar. Daí que o foco atual da legislação atinge muito marginalmente a economia familiar e aparentemente com alta intensidade os microempreendimentos – contratantes de empregados, segundo os dados captados pela Gfip (1730,7 mil estabelecimentos desde 1997).

É preciso alertar para o fato de que há estruturalmente uma dinâmica de criação de microempreendimentos e correspondentes empregos com até 02 salários mínimos de remuneração em operação no sistema econômico social desde 2000, pelo menos. Isto ocorre antes e depois do Simples. A novidade é que aparentemente há um vetor de demanda efetiva puxando essa economia informal – que cresce em ritmo muito mais veloz que o conjunto da economia. Os nexos macroeconômicos desse crescimento são mal conhecidos e merecem estudos específicos. Por outro lado, há forte evidência empírica indireta de que a despesa pública em seguridade social no período – com forte concentração em remuneração de baixos salários (despesa evoluiu de 10,9% do PIB em 2000 para 12,7% em 2005), tem funcionado como forte indutor da produção de bens e serviços, do tipo bens-salário, onde a economia informal encontra espaço para crescer.

Neste contexto hipotético de criação de demanda agregada setorial, a economia informal tenderia a crescer mesmo que não se lhes oferecessem condições de regularização tributária-previdenciária. Mas o Simples ao suprir, ainda que limitadamente as condições de facilitação e redução tributária e previdenciária – viabiliza uma porta de entrada à formalização de empreendimentos, que de outra forma cresceriam na ilegalidade.

A avaliação comparativa dos indicadores de desempenho entre microempresas optantes e não-optantes, revela para uma amostra específica de micro-estabelecimentos formais do ramo de reparação de aparelhos eletrodomésticos, eletro-eletrônicos e de transportes e comunicação – que nesse segmento o Simples funcionou como viabilizador das microempresas. Contudo, sempre que estas revelaram indicadores mais potentes de crescimento, mostraram conduta de não adesão e/ou saída do sistema. Aparentemente o crescimento, acima de determinado patamar, seria incompatível com a manutenção das empresas no sistema. Aparentemente também há patamares de tributação sobre faturamento – no limite superior das faixas de faturamento contempladas (até 2.400,0 mil anuais – com alíquota de 12,6%) – onde vão desaparecendo as vantagens fiscais para permanecer no sistema.

Finalmente, sob o enfoque da arrecadação previdenciária, há evidências indiretas, mas consistentes, de que o efeito inclusão de velhos empreendimentos informais e novos que surgiram em função da dinâmica econômica – de que ambas lograram formalizar-se e que o fizeram em razão das condições facilitadoras e mitigadas do novo sistema. Este fluxo de inclusão previdenciária traz acréscimos de receita corrente à Previdência mais importantes que a perda decorrente da mudança do regime tributário às microempresas que já eram formais. Sendo assim, o conceito de renúncia fiscal em decorrência do Simples mereceria recálculo ou reconceituação, visto que sem os incentivos da Lei dificilmente haveria a inclusão previdenciária observada.

Considerando em síntese os vários enfoques da avaliação – formalização de empresas e empregos, desenvolvimento dos optantes, minimização de perdas de arrecadação, foco no setor informal urbano, há resultados em diferentes direções que permitem uma interpretação sintética. O sistema tem funcionado como uma espécie de berçário de microempreendimentos, viabilizando-os ou abrindo espaço para sua legalização e moderado crescimento. Os limites de faturamento que vigoraram até final de 2005, até quando alcançam os registros disponíveis – aparentemente inviabilizam ou expulsam empreendimentos maiores, para a tributação convencional. Do ponto de vista macrossocial, o efeito inclusão e criação ou ratificação dos novos empregos é muito expressivo e ao que tudo indica atinge o objetivo perseguido pela Lei.

De outra leitura é o enfoque sobre a economia familiar auto-ocupada (sem empregados), que é atingida marginalmente pelo sistema, até porque não foi seu foco original.

## REFERÊNCIAS

- BEGHIN, N. Gastos Tributários Sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. *Tributação em Revista*, n. 47, ano 12, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.unafisco.org.br/tributacao/47/report2.htm>>.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Painel fixo da Rais 1979/1992*. Brasília: MTb/SPES/Getip, 1996. 48p.
- DEDECCA, C. S.; FERREIRA, S. P. *O setor informal no funcionamento do mercado de trabalho urbano*. Projeto Terceirização, Metropolização e Gestão Metropolitana. Campinas: IE/Unicamp, 1990 (Relatório de Pesquisa).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Economia informal urbana*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006 (Série Relatórios Metodológicos, v. 35).
- NAJBERG, S.; PUGA, F. P.; OLIVEIRA, P. A. S. *Criação e fechamento de firmas no Brasil: dez. 1995/1997*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 2000 (Texto para Discussão, n. 79).
- POLÍTICAS SOCIAIS. *Acompanhamento e Análise*, n. 13. Brasília: Ipea, dez. 2006.
- POPPER, K. *Lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1972.
- RAMOS, C. A. *Programas federais de apoio aos pequenos investimentos: justificativas, características e balanço preliminar*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 546).
- \_\_\_\_\_. *RAIS, CAGED e Gfip – História, singularidades e subsídios para seu aperfeiçoamento*. Brasília, jul. 2005. Mimeografado.

## **ANEXOS**

### **TERMO DE REFERÊNCIA DA PESQUISA**

#### **1 ANTECEDENTES**

A Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conhecido como Simples. A lei introduziu uma sistemática facilitada para a determinação e o pagamento dos impostos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, consistindo em desoneração da folha salarial e na aplicação de percentuais sobre a receita bruta mensal.

Com efeito, a essência do Simples consiste em substituir as formas de pagamento de tributos e contribuições vigente até então, devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, por instrumentos que, além de simples, mitigassem o ônus tributário dessas empresas.

Um dos objetivos do Simples, segundo a defesa da proposta à época, era principalmente *“arrostar uma das grandes dificuldades dos atuais sistemas tributários, qual seja, tratar, de modo eficaz e adequado, a informalidade”*.

De fato, a questão da formalização via desoneração da folha salarial é central na política do Simples. Buscou-se conferir tratamento prioritário à questão do desemprego, mormente aquele decorrente da introdução de processos produtivos com elevado índice tecnológico e da crescente globalização da economia. Argumentava-se, assim, que *“nada mais oportuno do que adotar tratamento tributário diferenciado para as pequenas e microempresas, inquestionavelmente grandes geradoras de emprego”*.

Decorridos quase nove anos de vigência do Simples, há escassez de uma avaliação aprofundada sobre a eficácia em relação aos seus objetivos, especialmente os efeitos na formalização do mercado de trabalho. O monitoramento dos impactos do Simples é fundamental, pois, para que possam ser discutidas medidas de aperfeiçoamento, além de subsidiar propostas semelhantes em termos de políticas de desoneração da folha salarial.

#### **2 OBJETIVO**

O presente documento tem como propósito nortear a prestação de serviços de equipe especializada para a elaboração de estudo sobre a política do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples, instituída em 1996.

#### **3 JUSTIFICATIVA**

Este termo de referência fundamenta-se na necessidade de avaliar, decorridos quase nove anos desde o início da vigência do Simples, se os efeitos previstos em uma política de desoneração da folha como esta estão sendo atingidos. Ademais, a

avaliação do Simples servirá como subsídio à tomada de decisão acerca de propostas semelhantes, como aquela prevista na Emenda Constitucional nº 42/03 (Reforma Tributária), que abriu a possibilidade da redução da alíquota de contribuição patronal das empresas à Previdência Social, incidente sobre a folha salarial.

#### **4 ESCOPO DO TRABALHO**

O estudo a ser desenvolvido deverá investigar os seguintes pontos em relação ao Simples:

- 4.1 Impactos na formalização do mercado de trabalho;
  - 4.1.1 Efetiva contratação de empregados pelas empresas optantes do Simples;
  - 4.1.2 Comparação da evolução de empresas optantes e não-optantes do Simples, por setor de atividade;
  - 4.1.3 Evolução da remuneração dos empregados antes e depois da adesão ao Simples;
- 4.2 Evolução dos efeitos na arrecadação previdenciária;
- 4.3 Avaliação da consonância entre a previsão do tipo de empresa foco da política e aquelas que de fato são optantes atualmente.

O trabalho deverá ser desenvolvido em conjunto com técnicos da Secretaria de Previdência Social – SPS, e contemplar as seguintes etapas:

- i)* Elaboração de metodologia para cada item;
- ii)* Apresentação, discussão e aprovação da metodologia junto à equipe da SPS;
- iii)* Apresentação de versões preliminares, para discussão;
- iv)* Apresentação e discussão dos resultados com a equipe da SPS;

#### **5 RESULTADOS ESPERADOS E PRAZOS**

- **Produto 1:** Relatório da metodologia a ser aplicada para investigação dos itens 4.1, 4.2 e 4.3 – até 60 dias da assinatura do convênio;
- **Produto 2:** Relatório preliminar de andamento – até o final do mês 5;
- **Produto 3:** Relatório Final (Versão Preliminar) – até o final do mês 8.
- **Produto 4:** Relatório Final (Versão Definitiva) – até o final do mês 9.



## ANEXO II

### LISTAGEM DAS ATIVIDADES QUE NÃO PODIAM ADERIR AO SIMPLES, DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO

A seguir, são listadas as atividades que originalmente não podiam aderir ao Simples (de acordo com a Lei nº 9317/1996), bem como as alterações que foram sendo realizadas nestes critérios de adesão. Assim, não se enquadravam no Simples as empresas que desenvolviam atividades em:

- Banco comercial, de investimento, de desenvolvimento, caixa econômica, sociedade de crédito, financiamento e investimento, sociedade corretora de títulos, valores mobiliários e câmbio, distribuidora de títulos e valores imobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativa de crédito, empresas de seguro privado e de capitalização e entidades de Previdência Complementar Aberta;
- Compra, venda, loteamento, incorporação, construção, locação e administração de imóveis;
- Propaganda e publicidade, excluídos os veículos de comunicação;
- *Factoring*;
- Prestação de serviços de vigilância, limpeza, conservação, e locação de mão-de-obra;
- Prestação de serviços profissionais de corretor, representante comercial, despachante, ator, empresário, diretor ou produtor de espetáculos, cantor, músico, dançarino, médico, dentista, enfermeiro, veterinário, engenheiro, arquiteto, físico, químico, economista, contador, auditor, consultor, estatístico, administrador, programador, analista de sistemas, advogado, psicólogo, professor, jornalista, publicitário, fisicultor, e qualquer outra profissão cujo exercício dependa de habilitação profissional legalmente exigida;
- Importação de produtos estrangeiros ou que tenha sócio estrangeiro residente no exterior;
- Armazenamento e depósito de produtos de terceiros.

Foram realizadas as seguintes alterações quanto às atividades que podiam aderir ao Simples:

- Acrescida a vedação a pessoas jurídicas que se dediquem à industrialização de bebidas e cigarros (MP nº 2189-49/2001);
- Acrescida vedação a sociedade de crédito a microempresas (IN SRF nº 355/2003);
- Excetuada da vedação a pessoa jurídica que se dedique à atividade de creche, pré-escola e escola de nível fundamental (Lei nº 10.034/00);
- Excetuada da vedação a pessoa jurídica que se dedique à atividade de importação de produtos estrangeiros (MP nº 2158-35/01);

- Excetuada da vedação pessoa jurídica que se dedique à atividade de empresas de viagem e turismo (Lei nº 10.637/02);
- Excetuada da vedação pessoa jurídica que se dedique à atividade de centro de formação de condutores de veículos automotores de transporte terrestre e de cargas, agências lotéricas, agências terceirizadas de correios (Lei nº 10.684/03);
- Excetuada da vedação pessoa jurídica que se dedique a: serviços de manutenção e reparação de automóveis, caminhões, ônibus e outros veículos pesados; serviços de instalação, manutenção, reparação de acessórios para veículos automotores, bicicletas, motocicletas e motonetas; serviços de manutenção, instalação, reparação de máquinas de escritório e de informática e de aparelhos eletrodomésticos (Lei nº 10.964/04);
- Excetuada da vedação pessoa jurídica que se dedique à jardinagem (a não ser que se configure como obra de construção civil, serviço de paisagismo, locação de mão-de-obra) (ADI SRF nº 06/05);
- Excetuada da vedação pessoa jurídica que se dedique à atividade de correspondente bancário, conforme normas estabelecidas pelo Banco Central (IN SRF nº 608/06).

## ANEXO III

### A TÉCNICA PROPENSITY SCORE MATCHING

Em sua seção 5.3 (“*Comparação evolutiva sobre desempenho econômico de optantes e não-optantes (2000 – 2005)*”), este estudo preocupou-se em comparar dois grupos de estabelecimentos. Eles eram similares em sua estrutura econômica no momento inicial (quando não podiam aderir ao Simples). Mas um desses grupos, quando passou a haver a possibilidade de adesão, efetivamente aderiu; enquanto que o outro grupo, mesmo com tal possibilidade, não aderiu. De modo que, no momento final, a sua estrutura econômica já podia ser bastante distinta. Para a identificação de ambos grupos de estabelecimentos, a serem acompanhados entre janeiro de 2000 e 2005, utilizou-se uma técnica denominada *propensity score matching*, que merece alguns comentários gerais.

A avaliação dos impactos do Simples aqui realizada consiste em comparar: *i*) o desempenho dos estabelecimentos que aderiram a esse sistema de tributação (isto é, que estavam em setores que, a partir de determinado momento, podiam aderir e efetivamente aderiram ao Simples); e *ii*) contra a performance que estes “mesmos” estabelecimentos apresentariam se tivessem se mantido à margem desse sistema (mesmo em setores que, a partir de determinado momento, podiam aderir ao Simples). Dessa maneira, procura-se isolar a variação no desempenho dos estabelecimentos que se deve apenas à introdução das regras simplificadas de tributação.

Ocorre que este tipo de comparação direta é freqüentemente impossível, já que se observa a performance em apenas uma situação, não existindo informações sobre como ela seria caso o estabelecimento não tivesse se vinculado ao Simples. Esse problema, de ausência de dados, é central no tipo de avaliação de impactos aqui efetuada, fazendo-se necessário construir o dado contra-factual de como seria o desempenho alternativo dos estabelecimentos. Considere-se que a variável representada por  $Y_{it}^S$ , onde:

- $i$  indica a qual estabelecimento pertence o desempenho;
- $t$  indica a qual período se refere o desempenho. Se  $t = 0$ , é referente ao período anterior à adesão ao Simples; se  $t = 1$ , é referente ao período posterior;
- $S$  indica a qual das possíveis situações (tendo ou não aderido ao Simples) pertence o desempenho. Se  $S = 0$ , pertence ao estabelecimento que não aderiu ao Simples; se  $S = 1$ , pertence ao estabelecimento que aderiu ao Simples.

Seguindo essa notação, o que se deseja verificar é a distância existente, em cada momento da análise, entre  $Y_{i1}^1$  e  $Y_{i1}^0$ . Note-se que  $Y_{i1}^0$  corresponde à informação contra-factual, que indica o desempenho que seria apresentado pelo estabelecimento  $i$ , no período 1, caso ele não tivesse aderido ao Simples ( $S=0$ ). Para obter essa informação contra-factual, é construído um grupo de controle (composto por estabelecimentos que podiam aderir, mas não aderiram ao Simples), de forma que os estabelecimentos integrantes sejam similares (controlando-se por um vetor de características observáveis  $X$ ) aos do grupo de tratamento (composto por estabelecimentos que podiam aderir ao Simples e, efetivamente, aderiram).

Essa construção do grupo de controle é realizada com a técnica do *propensity score matching*. O objetivo desta técnica é encontrar, entre os estabelecimentos que não se vincularam ao Simples, o grupo de controle mais próximo ao grupo de tratamento. Para avaliar esta proximidade, é definido o *propensity score*, que corresponde à probabilidade prevista do estabelecimento se vincular ao Simples, dado um vetor de características observáveis  $X$ . O *propensity score* é obtido estimando um modelo de regressão *logit* para toda a população – tendo, como variável dependente, a participação (ou não) no grupo de estabelecimentos vinculado ao Simples e, como variáveis independentes, as características observáveis contidas em  $X$ .<sup>28</sup> De posse dos parâmetros estimados do modelo *logit*, calcula-se a probabilidade estimada para cada estabelecimento.

O *propensity score* funciona, desse modo, como uma síntese das características observáveis, reduzindo todas a um único valor – de forma que estabelecimentos próximos, em termos de características observáveis, são estabelecimentos que diferem pouco quanto ao valor absoluto do *propensity score*. Cada estabelecimento do grupo de controle é então escolhido de forma a corresponder a um estabelecimento específico do grupo de tratamento, formando-se, assim, um par (*match*). Os estabelecimentos do grupo de controle são então usados para fornecer os valores contra-factuais de  $Y_{i1}^0$  e, de posse desses valores, procede-se aos cálculos das distâncias existentes entre  $Y_{i1}^1$  e  $Y_{i1}^0$  para todos os estabelecimentos do grupo de tratamento.

---

28. As variáveis independentes, na análise aqui realizada, foram as seguintes: *i*) logaritmo da idade do estabelecimento em janeiro de 2000; *ii*) quadrado do logaritmo da idade do estabelecimento em janeiro de 2000; *iii*) logaritmo do número de empregados assalariados do estabelecimento em janeiro de 2000; *iv*) quadrado do logaritmo do número de empregados assalariados do estabelecimento em janeiro de 2000; *v*) logaritmo do número de trabalhadores por conta-própria do estabelecimento em janeiro de 2000; *vi*) quadrado do logaritmo do número de trabalhadores por conta-própria do estabelecimento em janeiro de 2000; *vii*) logaritmo do salário médio dos empregados assalariados do estabelecimento em janeiro de 2000; e *viii*) logaritmo da remuneração média dos trabalhadores por conta-própria do estabelecimento em janeiro de 2000.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Samara Silva Nogueira

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Camila de Paula Santos (estagiária)

Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br