



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LIANA MARIA MACHADO DE SOUZA

**A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) COMO
POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL E PREVIDENCIÁRIA**

FORTALEZA - CEARÁ

2017

LIANA MARIA MACHADO DE SOUZA

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) COMO
POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL E PREVIDENCIÁRIA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça.

FORTALEZA - CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Souza, Liana Maria Machado de.

A política tributária do microempreendedor individual (MEI) como política pública de inclusão social e previdenciária [recurso eletrônico] / Liana Maria Machado de Souza. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 142 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça.

1. Economia Informal. 2. Política Pública. 3. Microempreendedor Individual. 4. Política Tributária. 5. Proteção Previdenciária. I. Título.

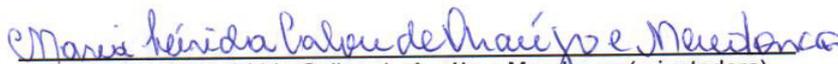
LIANA MARIA MACHADO DE SOUZA

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI)
COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL E PREVIDENCIÁRIA

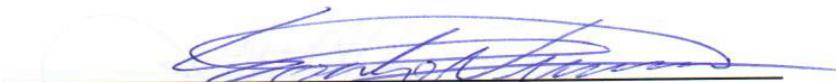
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 09/01/2017

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª. Dr.ª. Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (orientadora)
Universidade de Fortaleza - UNIFOR



Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida
Faculdade Católica Rainha do Sertão - UNICATÓLICA



Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues
Faculdade Nordeste - FANOR

A Marcelo, meu companheiro inseparável de vida, com quem dividi as alegrias e aflições deste trabalho, e a Lucas e Mariana, pelo carinho, companheirismo e torcida permanente.

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem há muito descobri, que me ama imensamente. A Ele, Eterno Pai, que faz possível todas as coisas.

Aos meus pais, Anita Machado e Joãozinho, por todo o amor, apoio, incentivo, e dedicação de uma vida inteira.

Ao meu esposo Manoel Marcelo, companheiro de todas as horas, que está ao meu lado em todos os momentos da vida desde que decidimos construir uma família e seguimos sempre juntos na descoberta de novos horizontes. Obrigada pelo apoio e compreensão, tornando esta empreitada leve, alegre e amorosa!

Aos meus lindos filhos Lucas e Mariana, que apesar de sentirem minha ausência em muitos momentos, sempre ratificaram seu total apoio nas minhas escolhas profissionais, transmitindo mensagens de coragem e força.

Às minhas irmãs e aos meus irmãos do Movimento dos Focolares, com quem partilho o Ideal da Unidade, doado à Humanidade por Chiara Lubich, que nos impulsiona permanentemente no desejo de viver pela unidade e pela construção da fraternidade universal.

Ao Francisco Ferreira Júnior, amigo que fez a diferença nessa jornada e como um verdadeiro anjo, acreditou na minha capacidade, incentivou-me a cursar o mestrado e ajudou-me a realizar este sonho. Eu lhe serei eternamente grata por sua força, críticas e orientações sempre tão consistentes.

À Fernanda Mara Pacobahyba, grande profissional e amiga que, com sua competência, responsabilidade e tenacidade, colabora de forma decisiva e inovadora na árdua tarefa de conduzir nosso mister fazendário, sempre transmitindo todo o apoio necessário.

À dileta amiga Gersa Marília, por sua amizade, companheirismo e partilha e pelo tempo que trabalhamos juntas, dividindo tantas vivências profissionais e experiências de vida, sempre em meio a muita alegria, risadas, leveza e descontração. Querida, aprendi muito com você!

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça, por seu generoso acolhimento, por suas orientações e por acreditar na pesquisa e aceitar estar comigo nessa jornada. Pode crer, você ganhou mais uma admiradora, dentre tantos outros! Ao

Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues e ao Prof.^a Dr.^a Saulo Nunes Carvalho Almeida, por aceitarem o convite para compor a banca examinadora desta dissertação e pelas contribuições para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Ao Dr. Antônio Elgma Soares Araújo, Articulador da Unidade de Políticas Públicas do SEBRAE, grande profissional e profundo conhecedor do Microempreendedor Individual –

MEI, que ao me fornecer informações, dados estatísticos e publicações do SEBRAE, possibilitou-me conhecer melhor a figura do MEI, o que me trouxe profundo encanto e motivação à pesquisa.

Aos meus amigos da SEFAZ/CE, em especial os colegas da Coordenadoria de Administração Tributária (CATRI), com tenho o prazer de dividir a labuta dos dias atuais, por seu profissionalismo e comprometimento com a causa fazendária.

Ao Prof. Dr. Horácio Frota, por sua reconhecida dedicação ao saber científico e acadêmico, em especial no Curso de Mestrado de Planejamento e Políticas Públicas e por sempre acolher de forma tão atenciosa e humana a cada um.

Aos meus professores do Mestrado, pelos valiosos conhecimentos transmitidos, tempo dedicado à aprendizagem e partilha de tantas experiências possibilitaram-me conhecer tanta coisa bela.

Aos milhares de Microempreendedores Individuais – MEI, heróis anônimos na construção de um Brasil mais justo e menos desigual, dedico-lhes a presente pesquisa com todo o meu respeito e a minha consideração!

“Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome.”

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

Nas últimas décadas, com a reestruturação produtiva decorrente do processo mundial de globalização das economias capitalistas, as sociedades modernas, nas médias e grandes cidades, têm se caracterizado por apresentarem altas taxas de desemprego, subemprego, precarização das relações das relações de trabalho e consequente pauperização das classes trabalhadoras, situação que contribui ainda mais para o recrudescimento da economia informal. São milhões de profissionais que, não conseguindo mais retornar ao mercado formal, passam a desempenhar suas atividades laborais no mercado de trabalho informal, como única forma de sobrevivência. Uma vez atuando no mercado informal de trabalho, permanecem à margem dos benefícios sociais, trabalhistas e previdenciários, tornando-se verdadeiros “invisíveis sociais”. Nesse contexto, pôde-se perceber o papel fundamental que compete ao Estado, notadamente no que se refere à implementação de ações com foco na superação das desigualdades sociais no Brasil, a partir da construção de políticas públicas sociais e fiscais voltadas, notadamente, à redução da economia informal e à geração de emprego e renda. A partir da primeira década deste século, a temática da economia informal foi ganhando contornos cada vez mais amplos e passou a merecer importância crescente, especialmente no âmbito do planejamento governamental, com a formulação de políticas tributárias específicas para o pequeno empreendedor informal e para a microunidade produtiva. Assim, no ano de 2008, com o advento da LC nº 128/2008, ocorreu a introdução no ordenamento jurídico nacional da inovadora figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI. Portanto, o objetivo geral desta dissertação está inserido justamente nesse contexto de analisar a política tributária do Microempreendedor Individual (MEI) enquanto política pública, de caráter extrafiscal, com o objetivo de formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária. Assim, pretendeu-se destacar os benefícios sociais, trabalhistas e previdenciários contemplados na legislação do MEI, com vistas a incentivar os trabalhadores informais a buscarem a formalização. Com relação à metodologia aplicada, trata-se de estudo exploratório, a partir de pesquisa bibliográfica com a utilização de método dedutivo, analítico-descritivo, documental e exploratório. Percebeu-se, através da pesquisa, que a política tributária do MEI possui evidente conotação extrafiscal de inclusão social e proteção previdenciária e que vem proporcionando resultados positivos que se coadunam perfeitamente com os fundamentos da República Federativa do Brasil, não obstante mereça permanentes ações de aperfeiçoamento.

Palavras-chave: Economia Informal. Política Pública. Política Tributária. Microempreendedor Individual. Inclusão Social. Proteção Previdenciária.

ABSTRACT

In the last decades, with the productive restructuring resulting from the global process of globalization of capitalist economies, modern societies in medium and large cities have been characterized by high rates of unemployment, underemployment, precarious relations of labor relations and consequent pauperization of the working classes, a situation that contributes even more to the upsurge of the informal economy. Millions of professionals, unable to return to the formal market, begin to perform their labor activities in the informal labor market as the only form of survival. And, once they work in the informal labor market, they remain on the margins of social, labor and social security benefits, becoming true "social invisibles." In this context, it was possible to perceive the fundamental role that the State is responsible for, especially regarding the implementation of actions focused on overcoming social inequalities in Brazil, based on the construction of public social and fiscal policies, informal economy and the generation of employment and income. From the first decade of this century onwards, the theme of the informal economy has been gaining increasingly broader lines and has become increasingly important, especially in the context of government planning, with the formulation of specific tax policies for the small informal entrepreneur and the microunity productive. Thus, in 2008, with the advent of LC # 128/2008, the innovative legal figure of the Individual Microentrepreneur (MEI) was introduced into the national legal system. Therefore, the general objective of this dissertation is inserted in this context of analyzing the tax policy of the Individual Microentrepreneur (MEI) as a public policy of an extra-fiscal nature with the objective of formalizing small enterprises and social inclusion and security. Thus, it was intended to highlight the social, labor and social security benefits contemplated in MEI legislation, with a view to encouraging informal workers to seek formalization. Regarding the applied methodology, it is an exploratory study, based on a bibliographical research using a deductive, analytical-descriptive, documentary and exploratory method. It was noticed through the research that the MEI tax policy has an evident extra-fiscal connotation of social inclusion and security protection and has been providing positive results that are perfectly in keeping with the foundations of the Federative Republic of Brazil, despite the fact that it deserves permanent improvements.

Keywords: Informal Economy. Public policy. Tax Policy. Individual Microentrepreneur. Social inclusion. Social security protection.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Gráfico do Índice de Economia Subterrânea.....	55
Gráfico 2 -	Índice de Gini do Rendimento Mensal dos Domicílios – 1998-2008..	79
Gráfico 3 -	Total de microempreendedores individuais (acumulado) – dezembro de 2010 a dezembro de 2015.....	114
Gráfico 4 -	Enquadramento dos microempreendedores no SIMEI/Ceará - 2012 a 2015.....	115
Gráfico 5 -	Tempo de empreendedorismo Informal.....	115
Gráfico 6 -	Distribuição do MEI por grande Setor.....	117
Gráfico 7 -	Principais motivos que levaram à formalização como MEI.....	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de informalidade no Brasil 2003 - 2015.....	56
Tabela 2 - Quantidade de contribuintes ativos do ICMS – Ceará - por regime de recolhimento.....	116
Tabela 3 - Principais atividades econômicas de cadastramento do MEI – Brasil.....	118
Tabela 4 - Principais atividades econômicas de cadastramento do MEI – Ceará.....	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABASE	Associação Brasileira dos Sebrae/Estaduais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC/LOAS	Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social
CACB	Confederação das Associações Comerciais do Brasil
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGSN	Comitê Gestor do Simples Nacional
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNDL	Confederações Nacionais de Dirigentes Lojistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
CONAJE	Confederação Nacional dos Jovens Empresários
CONEMPE	Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresa
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPP	Contribuição Patronal Previdenciária
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTN	Código Tributário Nacional
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DASMEI	Documento de Arrecadação do Simples Nacional Microempreendedor Individual
DASN/SIMEI	Declaração Anual Simplificada para o Microempreendedor Individual
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
ECINF	Economia Informal Urbana
EPP	Empresas de Pequeno Porte

ETCO	Instituto de Ética Concorrencial
FENACON	Federação Nacional das Empresas Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
FGV/IBRE	Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE	Imposto de Exportação
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
II	Imposto de Importação
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor Individual
MONAMPE	Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PAEG	Programa de Ação Econômica de Governo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGMEI	Programa Gerador do DAS para o MEI
PME	Programa Mundial de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PREALC	Programa Regional del Empleo para America Latina y el Caribe
REDESIM	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SIMEI	Sistema de Recolhimento de Valores Fixos Mensais dos Tributos abrangidos pelo Simples Nacional, devidos pelo Microempreendedor Individual
SIMTD	Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Micro Empresas
SOF/MPOG	Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento Gestão
STN/MF	Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	ASPECTOS GERAIS DA ECONOMIA INFORMAL.....	22
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	22
2.2	A ECONOMIA INFORMAL – DEFINIÇÃO E ASPECTOS GERAIS.....	23
2.3	PANORAMA HISTÓRICO DA ECONOMIA INFORMAL.....	25
2.4	A ECONOMIA INFORMAL E O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO.....	29
2.5	AS PRINCIPAIS CAUSAS DA ECONOMIA INFORMAL	36
2.6	OS EFEITOS DA ECONOMIA INFORMAL SOBRE A ECONOMIA FORMAL.....	41
2.7	O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA INFORMAL.....	44
2.7.1	Enfoque keynesiano.....	45
2.7.2	Enfoque Neoliberal.....	46
2.7.3	Enfoque Estruturalista.....	47
2.8	CARACTERÍSTICAS DOS PEQUENOS EMPREENDIMENTOS E DOS TRABALHADORES INFORMAIS.....	48
2.9	A ECONOMIA INFORMAL NO BRASIL.....	53
3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA INFORMALIDADE E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO.....	57
3.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	57
3.2	CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
3.3	DA POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNO À POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO.....	60
3.4	CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO.....	61
3.5	CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	64
3.6	O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	68
3.7	A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA INFORMALIDADE E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL	73
3.7.1	Plano Plurianual 2004-2007.....	74
3.7.2	Plano Plurianual 2008-2011.....	78

3.7.3	Plano Plurianual 2012-2015.....	80
3.8	A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA INFORMALIDADE E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO ÂMBITO DE OUTROS ATORES E ARENAS.....	80
4	A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL: ASPECTOS NORMATIVOS E REFLEXOS SOCIAIS.....	85
4.1	A POLÍTICA FISCAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ASPECTOS CONCEITUAIS E FUNÇÕES DESEMPENHADAS.....	85
4.2	POLÍTICA TRIBUTÁRIA ENQUANTO DESDOBRAMENTO DA POLÍTICA FISCAL.....	91
4.3	A POLÍTICA TRIBUTÁRIA E SUAS FUNÇÕES: FISCAL E EXTRAFISCAL.....	95
4.4	DO ESTATUTO DA MICROEMPRESA À LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006.....	102
4.5	A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI).....	105
4.5.1	Aspectos Normativos do Microempreendedor Individual.....	106
4.5.1.1	Exigências para se tornar um Microempreendedor Individual.....	106
4.5.1.2	Carga Tributária do MEI.....	108
4.5.1.3	Da Simplificação e Racionalização dos Procedimentos Tributários do MEI.....	109
4.5.1.4	Obrigações Tributárias Acessórias exigidas do MEI	110
4.5.1.5	Benefícios Previdenciários concedidos ao MEI.....	112
4.6	NÚMEROS DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) NO BRASIL.....	113
4.7	A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MEI CONSTITUI POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL E DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA?.....	120
4.7.1	MEI enquanto política pública de inclusão social.....	121
4.7.2	MEI enquanto política pública de proteção previdenciária	126
5	CONCLUSÃO.....	130
	REFERÊNCIAS.....	135

1 INTRODUÇÃO

O acelerado crescimento nas últimas décadas, a precarização e flexibilização das relações de trabalho, a globalização, o processo de pauperização da classe trabalhadora, as inovações tecnológicas e as mudanças nos processos produtivos vêm acarretando a transferência, nas médias e grandes cidades, de grandes contingentes de pessoas para a chamada economia informal, como forma de buscar alternativas de sobrevivência, considerando que um número cada vez maior de pessoas precisa desempenhar alguma atividade laboral. O trabalho informal funciona, portanto, como uma válvula de escape nesse complexo cenário econômico e social brasileiro.

Ante esta realidade de grandes desigualdades socioeconômicas, a discussão em torno da temática da economia informal assumiu relevância no contexto da reestruturação das economias mundiais e das relações de trabalho.

Desta feita, o planejamento governamental de políticas públicas não pode preterir sua atuação e intervenção, bem como as normas jurídicas não podem passar ao largo da questão. Assim, sensível à demanda social relacionada ao mercado informal de trabalho, muitas vezes representado por pequenos comerciantes e autônomos, a Constituição Federal assegurou, nos Art. 146, inciso III, alínea “d”, Art. 170, inciso IX e Art. 179, o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

Considerando a eficácia contida de conteúdo programático da norma constitucional, adotou-se, num primeiro momento, a política através da Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Posteriormente, novas modificações são introduzidas pela Lei Complementar nº 128, de 2008, tornando efetivo o tratamento diferenciado e favorecido direcionado especificamente aos pequenos comerciantes que trabalham no mercado informal, quando instituiu a inovadora figura do Microempreendedor Individual (MEI) no ordenamento pátrio, a qual constitui objeto precípua de análise da presente pesquisa.

O referido diploma legal também estabeleceu um conjunto de regras tributárias, trabalhistas e previdenciárias, com o objetivo de regular as relações desse universo de profissionais que durante muito tempo permaneceu à margem da economia formal, a despeito de mecanismos preexistentes voltados especialmente à concessão de um tratamento diferenciado e favorecido às micros e pequenas empresas brasileiras.

Muito embora o microempresário individual não esteja expressamente contemplado na Carta Magna, a criação de um regime tributário próprio, e com regras

específicas para esta categoria, tem representado elemento impulsionador da formalização desses profissionais que têm merecido diversas análises institucionais e estudos acadêmicos.

Assim, por meio de políticas tributárias de natureza nitidamente extrafiscal, o tratamento tributário dispensado ao MEI tem por objetivo estimular a formalização desses microempresários para que assim “apareçam” no cenário econômico nacional e demonstrem a sua força econômica e empreendedora, bem como os potenciais efeitos de suas atividades laborais, especialmente no contexto de produção de renda, geração de emprego, formalização de vínculos empregatícios e fortalecimento da cidadania.

A política tributária do MEI envolve, também, a ampliação do acesso ao crédito, ao mercado, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão como caminho para trazer à formalidade esse grupo de atores sociais integrantes da denominada “economia informal”, que, além de trazer sérias implicações para o sistema tributário como um todo, impõe diversificadas distorções ao frágil equilíbrio que envolve a estabilidade econômica do país e o funcionamento regular dos mercados.

Em verdade, a categoria do Microempreendedor Individual (MEI) representa um conjunto de profissionais extremamente numerosos no contexto nacional, mas que não dispunha de visibilidade, proteção ou de qualquer tratamento particularizado, seja pelos entes políticos, seja por entidades de trabalhadores, sindicatos e assemelhados. Quando muito, esses pequenos empresários contavam com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e de entidades congêneres que implementavam medidas isoladas de apoio e fomento às suas atividades.

Nessa classe de pequenos empreendedores, incluem-se profissionais que não constam na lista de grandes contribuintes de tributos, configurando-se em verdadeiros “invisíveis” da economia nacional. São exemplos a costureira, o adestrador de cães, o alfaiate, o barbeiro, o barraqueiro, o chaveiro, o churrasqueiro ambulante, a cozinheira, a faxineira, dentre outros que, apesar de serem bastante numerosos, passavam de forma despercebida pelas estatísticas das riquezas nacionais, o que ratifica a importância deste estudo.

Neste sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral avaliar a política tributária de formalização do Microempreendedor Individual (MEI) como instrumento de política pública de inclusão social e previdenciária e de redução da economia informal. Para que este objetivo central seja alcançado, será necessário a abordagem de temas periféricos, tais como economia informal e políticas públicas, imprescindíveis para dar fundamentação às conclusões que serão obtidas.

Quanto aos objetivos específicos do trabalho, estes buscam compreender as seguintes questões: examinar aspectos gerais da economia informal e apontar as suas causas e seus efeitos sobre a economia formal; investigar o surgimento da política fiscal de redução da informalidade, no âmbito do planejamento do governo federal, buscando identificar as principais características dessa política pública; apresentar os principais benefícios proporcionados ao trabalhador informal com a formalização através do Microempreendedor Individual (MEI); e, por último, identificar aspectos relacionados à extrafiscalidade presentes na política pública do Microempreendedor Individual, de que forma estes possam promover uma diretriz de redução da informalidade, de combate à pobreza e de inclusão social e previdenciária;

A especial relevância de se analisar a política pública do Microempreendedor Individual (MEI) reside no fato de que se trata de uma inédita política tributária voltada à formalização, com a redução e simplificação de encargos burocráticos tributários, trabalhistas, creditícios e previdenciários, voltada à inclusão social e previdenciária de milhões de trabalhadores brasileiros.

O estudo da política pública do MEI é de todo relevante, na medida em que aborda as implicações decorrentes da sua implementação para pessoas que realizam suas atividades na modalidade de “subemprego”, mas que, mesmo diante de inúmeras dificuldades, conseguem prover o sustento próprio e de suas famílias, ainda que mediante a obtenção de uma diminuta renda, e que acabam por dar corpo a um gigantesco mercado informal, o qual se contrapõe àquele constituído por empresas formalmente estabelecidas que procuram cumprir, de forma regular, com os custos e as obrigações estabelecidas pelo Estado por meio de diversificados e inúmeros instrumentos normativos.

Representa, pois, uma política que, estudada amiúde, tem objetivos nitidamente extrafiscais, consubstanciando tratamento tributário que indubitavelmente é voltado a alcançar as finalidades constitucionais relativas a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o desenvolvimento socioeconômico do país. O tema, de caráter interdisciplinar, envolve a grande área Ciências Sociais Aplicadas, com predominância das especialidades de Direito Público e Direito Tributário. Feita tais considerações, cabe referir que o trabalho está dividido em três capítulos.

No primeiro deles, analisa-se a denominada a economia informal, de modo a sistematizar os aspectos conceituais e básicos atinentes à temática. Verifica-se a concepção histórica de economia informal desde a década de 1970, com enfoque especial aos reflexos do processo de globalização na precarização da relação capital-trabalho e no recrudescimento do

desemprego e subemprego nos chamados países subdesenvolvidos. Examinam-se, também, as principais causas da economia informal, bem como os efeitos da economia informal sobre a economia formal. Ainda no capítulo inicial, pretende-se realizar uma discussão acerca do papel do Estado a partir das vertentes ideológicas keynesiana, neoliberal e estruturalista, bem como os diversos tipos de abordagens estatais no que se refere às políticas públicas voltadas à redução da informalidade. Na última parte desse capítulo, é traçado o perfil dos microempreendimentos e dos trabalhadores informais, a partir de suas características básicas, bem como apresentam-se dados referentes ao contexto da economia informal no Brasil.

No segundo capítulo, busca-se amparo no exame da atuação estatal, consubstanciada nas políticas públicas, para se estabelecer certas premissas fundamentais à pesquisa. Neste sentido, adentra-se no estudo específico do conceito de políticas públicas, distinguindo os conceitos de política pública de governo e de política pública de estado, a partir das características dessa última. Nesse momento, apresenta-se, também, os antecedentes histórico-institucionais percorridos pela atividade de planejamento governamental no Brasil, bem como analisa-se os ditames legais que permeiam essa primordial função estatal, a qual, na vigente ordem constitucional, possui o status de vinculativa e determinante para o setor público, conforme o dispõe o Art. 174 da Constituição Federal de 1988. Em vista disso, faz-se necessário aprofundar a evolução da política tributária de redução da informalidade e geração de emprego e renda no planejamento do governo federal, notadamente a partir da inclusão do tema na agenda pública, seguida e evolutivamente, nos planos plurianuais de 2004-2007 (Plano Brasil de Todos/Participação e Inclusão), 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) e 2012-2015 (Plano Mais Brasil). Apresenta-se, por derradeiro, a trajetória da política tributária de redução da informalidade e geração de emprego e renda no âmbito de diversos outros atores e arenas.

No terceiro e último capítulo, buscar-se o conagraamento das duas temáticas anteriormente exploradas - economia informal e política pública – através da efetivação da política tributária do Microempreendedor Individual (MEI). Para tanto, primeiramente, analisa-se a política fiscal, enquanto política pública de desenvolvimento econômico, com enfoque nos seus aspectos conceituais e funções desempenhadas. Dentro dessa ótica, examina-se a política tributária, enquanto desdobramento da política fiscal, abordando suas funções fiscal e extrafiscal, com ênfase nessa última. Adentrando especificamente na abordagem pretendida, faz-se mister apresentar a evolução histórica que a política tributária de tratamento diferenciado e favorecido às micros e pequenas empresas percorreu nos últimos anos, desde o Estatuto da Microempresa à promulgação da Lei Complementar nº 123/2006 e,

mais recentemente, com a instituição da figura jurídica do Microempreendedor Individual. Nesse capítulo final, em continuação à edificação dos alicerces do trabalho, a análise aborda detidamente aspectos normativos do microempreendedor individual, notadamente no se refere às exigências para se tornar um microempreendedor individual, à carga tributária e aos benefícios previdenciários aplicáveis a esse tratamento tributário, bem como os aspectos relacionados à simplificação e racionalização dos procedimentos tributários do MEI. A partir de dados obtidos de diversas instituições, apresenta-se alguns números do Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil, os quais dão a dimensão, grandiosidade e extensão dessa política tributária.

Por fim, há uma última parte do trabalho, em que, à luz de todo o arcabouço teórico e dos dados quantitativos do MEI no Brasil que se carrou à pesquisa, busca-se compreender se a política tributária do MEI constitui efetiva política pública de inclusão social e de proteção previdenciária em consonância com os fundamentos da República Federativa do Brasil.

Com isso, espera-se que, caso atingido o seu objetivo, a presente pesquisa possa colaborar com o aperfeiçoamento do regime tributário do Microempreendedor Individual (MEI), bem como contribuir para o fortalecimento de políticas tributárias voltadas à efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre estes a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

2 ASPECTOS GERAIS DA ECONOMIA INFORMAL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir das últimas décadas do século XX, a população economicamente ativa de baixo poder aquisitivo vem enfrentando crescentes dificuldades em seu ingresso e permanência no mercado de trabalho formal e assalariado. A OIT, através do *World Employment Report*¹, apontou que, em 1995, 30% de toda a mão-de-obra mundial estava desempregada ou subempregada.

O Processo de globalização, a flexibilização das relações de trabalho, a privatização de setores econômicos, a concorrência global, as inovações tecnológicas e as mudanças nos processos produtivos das grandes empresas, através da automação e incremento das competências exigidas dos trabalhadores, tornaram mais grave a situação do desemprego, do subemprego, da falta de oportunidades e das perspectivas de carreira.

Concomitante a esses fatos, ocorre, também, uma maciça transferência de pessoas para a chamada economia informal nas médias e grandes cidades, uma vez que um número cada vez maior de pessoas precisa desempenhar alguma atividade laboral para garantir a sua sobrevivência.

A presença de profissionais autônomos não inscritos na Previdência Social, de trabalhadores “por conta própria”, de ambulantes, de trabalhadores sem vínculo empregatício registrado na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e os trabalhadores em domicílio caracterizam a chamada economia informal, economia ilegal, marginal, clandestina, periférica, irregular, autônoma, paralela, alternativa, não registrada ou, ainda, como preferem alguns teóricos, “economia subterrânea”.

Domingos e Ribeiro (2015) esclarecem que:

A informalidade acontece em múltiplos lugares e não-lugares (calçadas, terminais de ônibus e metrô, galerias, ruas de comércio especializado e até mesmo espaços digitais), em diferentes contextos (sazonais ou não) e por várias mãos (desempregados, complementação de renda, entre outros). No nosso dia-a-dia, de alguma forma, temos contato com o mercado e a economia informal, seja participando dela diretamente ou indiretamente, adquirindo produtos e serviços. (DOMINGOS e RIBEIRO, 2015, p.80)

Em que pese a heterogeneidade que o permeia, o tema da informalidade tem merecido importância crescente nos estudos acadêmicos, haja vista que a abordagem da temática demanda a análise de fenômenos bem diversos, tais como a evasão fiscal, a

¹ United Nations Development Programme — PNUD, Human Development Report 1996.

sonegação de tributos, a flexibilização das leis trabalhistas, a terceirização, o comércio de rua ou ambulante, os trabalhadores autônomos, a contratação ilegal de trabalhadores assalariados, o trabalho temporário e o trabalho em domicílio, dentre outros.

A atividade informal se fortalece à medida que a economia formal mostra-se incapaz de gerar postos de trabalho suficientes para atender a crescente demanda por atividade remunerada e também porque, em muitos casos, a formalização de um trabalhador possui inúmeros entraves. Nesse contexto, torna-se cada vez maior o número de pessoas que veem na economia informal a única saída para a sobrevivência.

De acordo com Dupas (1998):

O emprego formal apresenta uma tendência nítida de queda. Paralelamente, o trabalho flexível e a pequena e média empresa - inclusive unidades familiares informais - adquirem novo espaço de inserção por meio da tecnologia da informação, que facilita a sua integração em cadeias produtivas mais amplas. (DUPAS,1998, p.125):

O fato é que, hodiernamente, os trabalhadores informais estão inseridos não apenas nos interstícios da formalidade, mas sim em todos os espaços; vale dizer, em todos os segmentos econômicos e nos mais diversos países.

2.2 A ECONOMIA INFORMAL – DEFINIÇÃO E ASPECTOS GERAIS

Os estudos relacionados à economia informal se deparam com dificuldades concernentes à sua conceituação e compreensão, não existindo uma definição ou descrição universalmente aceita ou considerada exata para o tema, por ser dotado de significações distintas, especialmente quando se considera que a compreensão da economia informal costuma se modificar de acordo com a visão de mundo, compromissos e interesses imediatos do segmento social interlocutor, sejam no mundo acadêmico, sejam entre os formuladores de políticas públicas, ou mesmo no senso comum.

Krein; Proni (2010) afirmam que:

Entre os autores que estudam o tema, há uma relativa concordância de que sob a noção da informalidade há uma grande diversidade de situações heterogêneas, que, em geral, correspondem a condições desfavoráveis aos trabalhadores: indefinição do local de trabalho, condições de trabalho prejudiciais à saúde e à segurança, baixos níveis de qualificação e de produtividade do trabalho, rendimentos baixos e irregulares, extensas jornadas de trabalho, falta de acesso à informação e à tecnologia, além das dificuldades para a obtenção de financiamento e para uma inserção legal no mercado. (KREIN; PRONI, 2010, p.12)

Como observa Cacciamali (2000) “a percepção da informalidade pode ser apreendida através de distintos marcos teóricos que, em virtude de diferentes propósitos, podem levar a objetos múltiplos de estudo”.

Apesar da relevância do tema, o que se observa é a falta de um marco teórico preciso para sua definição, e a existência de uma literatura bastante dispersa e pouca categorizada. A temática é marcada por uma grande variedade de definições e denominações utilizadas tanto em trabalhos teóricos quanto de forma empírica.

Smith (1994), define informalidade como a “produção de serviços e produtos com base no mercado, seja legal ou ilegal, que escape de detecção das estimativas oficiais do produto Interno Bruto”.

Outra conceituação adotada por diversos pesquisadores a descreve como sendo “toda a atividade que contribui para o cálculo oficial ou observado do Produto Interno Bruto, mas não são correntemente registradas.” (FEIGE, E.1994) e (SCHNEIDER, 1994).

Outros autores preferem definir a economia informal como “aquelas atividades econômicas e a renda provenientes dessas que evitam as regulamentações governamentais, tributação ou avaliação” (DEL’ANNO, 2003, e FLEMING et al, 2000 apud TANZI, 2009, p.54).

Cacciamali (1991), defende que a informalidade engloba dois conceitos diferentes. O primeiro conceito refere-se ao conjunto de atividades econômicas no qual os fatores trabalho e capital se inserem dentro de um determinado processo produtivo, geralmente desenvolvido por pequenas unidades de baixa produtividade, sem que seja possível separá-los efetivamente. Em geral é o caso das pequenas empresas.

Por outro lado, a segunda conceituação englobaria toda atividade econômica desenvolvida fora da esfera regulatória. Nesse contexto, consubstanciaríamos aquelas atividades desenvolvidas à margem da legislação tributária, trabalhista e previdência.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT definiu a expressão *economia informal* como “todas as atividades econômicas de trabalhadores e unidades econômicas que não são abrangidas, em virtude da legislação ou da prática, por disposições formais”. (OIT, 2005, p. 7).

Para Hernando De Sotro (1989), economia informal representaria o conjunto de unidades econômicas que não cumpre com as obrigações impostas pelo Estado, no que se refere aos tributos e à regulação. Segundo o autor peruano, seria, pois, “a resposta racional dos agentes econômicos ao excesso de imposição fiscal e burocrática por parte do Estado”.

Por fim, observa-se que alguns autores, dentre eles, Tanzi (2009, p. 37), ao se referir à economia informal, preferem utilizar os termos economia subterrânea (*underground economy*) ou economia paralela (*shadow economy*):

O fenômeno conhecido por diversos nomes, entre eles economia subterrânea, mercado negro, economia informal e assim por diante, começou a chamar a atenção dos economistas e sociólogos na segunda metade da década de 1970. O fenômeno também já havia atraído a atenção durante a Segunda Guerra Mundial, especialmente nos Estados Unidos. Decerto, esse fenômeno já existia anteriormente, embora ainda não houvesse despertado interesse. Economia subterrânea é frequentemente confundida com economia informal, que, por sua vez, tem outras raízes e causas. As pessoas tendem a esquecer de que, antes da criação das economias modernas, que contam com a atuação forte e significativa do governo, as atividades econômicas eram, em sua maioria, de caráter informal. Portanto, a informalidade era a regra, e não a exceção. Assim, é prudente manter a economia informal e a economia subterrânea como dois fenômenos distintos, embora haja grande interseção entre ambas. (TANZI 2009, p. 37).

No bojo dessa discussão, a OIT (2002) faz a importante observação de que a economia informal não pode ser confundida com atividade criminosa e que essa parte obscura da economia apresenta regras e regulações, não se olvidando da existência de atividades criminosas inseridas na economia informal, notadamente porque uma gigantesca parcela desse segmento econômico fornece produtos e serviços que são legais.

Por oportuno, faz-se imperioso esclarecer que o conceito de economia informal adotado no decorrer do presente estudo excluirá aquelas atividades que são ilegais e que se encaixam nas tipificações de ilícitos penais, tais como roubo, contrabando, tráfico de drogas, dentre outros.

2.3 PANORAMA HISTÓRICO DA ECONOMIA INFORMAL

O estudo sobre o tema informalidade começou a ganhar espaço na academia a partir do final dos anos de 1980 e início da década de 1990, no contexto de internacionalização das economias capitalistas, que acarretava reflexos diretos no mercado de trabalho.

A OIT, no início dos anos 1970, divulgou pesquisa liderada por Hans Singer, intitulada *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, ou simplesmente “Relatório Quênia” (OIT, 1972), que se debruçou sobre a situação econômica do Quênia, como foco de análise voltado para o setor informal daquele país. O estudo apontava, como característica primordial, a correlação direta entre a

pobreza e a forma de inserção no mercado de trabalho, evidenciada pelo subemprego, precariedade das condições de trabalho e produção em pequena escala.

No ano de 1969, a OIT lançou o denominado *Programa Mundial de Emprego* (PME), que, dentre seus principais objetivos, buscava avaliar os efeitos sobre o emprego e a distribuição da renda das estratégias de rápido crescimento econômico empreendidas por países retardatários no processo de industrialização.

Inserido nesse mesmo escopo programático, ainda na década de 1960, a OIT lançou o *Programa Regional del Empleo para America Latina y el Caribe* (PREALC), cujo objetivo consistia em propor estratégias voltadas à geração de empregos e à elevação de salários e renda na América Latina.

Ressalte-se, todavia, que os aludidos programas da OIT visavam aprofundar o conhecimento do setor informal, através de pesquisas, como forma de contribuir para a formulação de programas e políticas econômicas com ênfase no incremento do emprego e da renda, como forma de combater a extrema pobreza. Contudo, possuíam caráter basicamente descritivo, carecendo de referencial teórico de investigação social consistente que pudesse explicar a informalidade em si.

O termo “setor informal” se origina e se difunde a partir de muitos estudos realizados no âmbito desses programas, o qual reconheceu a existência de um conjunto de características circunscritas à atividade, expostas a seguir: (a) propriedade familiar do empreendimento; (b) origem e aporte próprio dos recursos; (c) pequena escala de produção; (d) facilidade de ingresso; (e) uso intensivo do fator trabalho e de tecnologia adaptada; (f) aquisição das qualificações profissionais à parte do sistema escolar de ensino; e (g) participação em mercados competitivos e não regulamentados pelo Estado (OIT, 1972).

Naqueles estudos sobre o desenvolvimento do continente latino-americano, liderados pela *Comissão Econômica para a América Latina* (CEPAL), predominava o entendimento de que haveria uma estrutura econômica dualista, constituída por um polo moderno, desenvolvido, dotado de grandes unidades de produção e com relações assalariadas regulares e formais, além de outro polo, composto por pequenas unidades produtivas com utilização de mão-de-obra sem regulamentação, a qual integraria a economia informal.

De acordo com o mesmo entendimento, o crescimento econômico, nos países subdesenvolvidos, seria insuficiente para atender à demanda de emprego e a heterogeneidade da estrutura produtiva se originava de dois setores distintos no mercado de trabalho das grandes cidades: o mercado formal, no qual se encontram as ocupações em empresas organizadas, e o mercado informal que contempla o contingente de trabalhadores de baixo

nível de produtividade, constituído por trabalhadores autônomos e independentes, representando exatamente o excedente estrutural da mão-de-obra que vivia em extrema pobreza e em situação de exclusão social. A definição da OIT à época resume bem a linha de pensamento:

Um fenômeno típico de países subdesenvolvidos, nos quais o avanço das relações mercantis modernas não havia sido capaz de incorporar expressiva parcela da população trabalhadora no padrão de emprego capitalista, possibilitando o aparecimento de outras estratégias de sobrevivência. (OIT, 1972).

As análises da OIT partiam da visão de que “setor informal compreendia uma dicotomia em que seus ocupantes produzem bens e serviços que, em essência, não são demandados pelo setor formal” (PREALC, 1978, p.11). O setor considerado moderno ou mais moderno determinava o nível de emprego e renda da economia e, por sua vez, se responsabilizava pela introdução do novo progresso técnico, enquanto o setor informal funcionava como “colchão amortecedor” (ao absorver o excesso de mão-de-obra na fase recessiva) e como “exército de reserva” (ao liberar mão-de-obra para o setor estruturado na fase de crescimento acelerado). Na realidade, setor informal era visto como “funcional” ao conjunto das empresas formalmente organizadas por rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho. (KREIN; PRONI, 2010).

Em suma, segundo a corrente de pensamento liderada pela CEPAL/PREALC, o setor informal era considerado um produto residual da evolução capitalista, característico dos países de terceiro mundo ou subdesenvolvidos, como uma forma pré-capitalista, como explica (MACHADO, 2008).

Faz-se mister abrir parênteses para registrar que, em total contraposição à corrente cepalina, a marxista defendia que as atividades desenvolvidas pelo setor informal seriam, na verdade, complementares àquelas do polo desenvolvido, das quais o capitalismo não podia prescindir e dependia para gerar e acumular riquezas.

A esse respeito, Soares indaga:

[...] não será o trabalho informal o caminho encontrado pelas empresas capitalistas para redução dos custos com o pessoal? Mais do que isso, não será ela um meio eficaz na extração da mais-valia absoluta? Não estarão as relações de trabalho, no mercado capitalista, aproximando-se mais da informalidade do que da formalidade? (SOARES, 2006, p.91).

Na mesma linha de pensamento, SABANI defende que a informalidade é parte integrante do modo capitalista de produção e varia, em maior ou menor escala, em função do estágio de acumulação capitalista e do tipo de política econômica adotado em cada país. Para

o autor, a informalidade desempenha uma função subordinada e integrada à lógica da acumulação capitalista, mesmo quando não participa diretamente na produção de mais-valia. (SABANI, 2002).

Portanto, segundo o pensamento marxista, as atividades informais já não se restringem às práticas de fundo de quintal, exercidas de forma independente, sem articulações com a produção capitalista. Ao contrário, o processo de acumulação capitalista articula muito bem com os setores formal e informal, e ambos participam desse processo de produção e acumulação. O sistema capitalista hoje se alimenta tanto do trabalho formal quanto do informal, sejam trabalhadores produtivos, sejam improdutivos. Ambos são complementares ao capital. (TAVARES, 2004).

Em 2002, na 90ª Conferência Internacional do Trabalho, optou-se por um aprofundamento conceitual, reconhecendo-se o caráter multifacetado do próprio setor informal em cada país estudado, sua importância social e política, bem como a complexidade da matéria.

Neste sentido, a OIT passou a recomendar o uso do termo “economia informal” em substituição ao termo “setor informal”, como forma de englobar o crescente contingente de trabalhadores informais provenientes do primeiro, segundo ou terceiro setor da economia, bem como pertencentes às áreas econômicas urbanas ou rurais. Esta conceituação, com escopo mais abrangente, do ponto de vista metodológico, passou a incluir tanto o critério de “unidade produtiva” como o de “ocupação”:

A expressão "economia informal" é preferível à expressão "sector informal", pois os trabalhadores e as empresas em questão não advêm de um só setor de atividade econômica, mas sim de vários. Esta expressão tende, porém, a minimizar a importância das ligações, das zonas cinzentas e das interdependências que existem entre atividades formais e atividades informais. A expressão "economia informal" refere-se a todas as atividades econômicas de trabalhadores e unidades econômicas que não são abrangidas, em virtude da legislação ou da prática, por disposições formais. (OIT, 2006, p.6)

Segundo a categorização de Krein; Proni (2010), a expressão economia informal inclui as categorias trabalhadores independentes típicos (microempresa familiar, trabalhador em cooperativa, trabalhador autônomo em domicílio); “falsos” autônomos (trabalhador terceirizado subcontratado, trabalho em domicílio, trabalhador em falsa cooperativa, falsos voluntários do terceiro setor); trabalhadores dependentes “flexíveis” e/ou “atípicos” (assalariados de microempresas, trabalhador em tempo parcial, emprego temporário ou por tempo determinado, trabalhador doméstico, “teletrabalhadores”); microempregadores;

produtores para o autoconsumo; e trabalhadores voluntários do “terceiro setor” e da economia solidária.

Ao compreender a informalidade como um fenômeno em expansão, a OIT reconheceu que “os trabalhadores e as unidades econômicas da economia informal podem constituir um bom potencial empresarial e que (...) têm um sentido apurado do negócio, espírito criativo, dinamismo e capacidade de inovação” (OIT, 2005, p.8).

Por outro lado, passou a defender a necessidade de intervenção estatal com o objetivo de eliminar os aspectos negativos da informalidade, identificando os obstáculos jurídicos e práticos à formação de organizações de trabalhadores e de empregadores da economia informal, bem como de alargar a segurança social através da formulação e da implementação de políticas nacionais de reconhecimento legal e de proteção dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal. Em suma:

Um ambiente político e jurídico favorável reduz os custos de criação e de exploração das empresas: procedimentos simplificados de declaração e obtenção das licenças, regulamentação apropriada, tributação razoável e justa. Tal ambiente multiplica também as vantagens da legalização: acesso facilitado à clientela comercial, condições de crédito mais vantajosas, proteção jurídica, cumprimento dos contratos, acesso à tecnologia, a subsídios, a divisas estrangeiras e aos mercados locais e internacionais.(OIT, 2005, p.14).

A conceituação referendada pela OIT inaugurou uma nova dualidade entre protegidos e desprotegidos, “sem esmiuçar os vários tipos de trabalhadores e de relações de trabalho que se encontram por detrás destas categorias, e tampouco as interações entre os mesmos, também marcadas pela diversidade”. (BARBOSA, 2009).

Apresentado o debate teórico em torno da definição de economia informal e sua evolução no contexto histórico mundial, torna-se fundamental analisar a economia informal no processo de globalização.

2.4 A ECONOMIA INFORMAL E O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

A partir dos anos de 1980 e início dos anos 1990, em decorrência das graves dificuldades enfrentadas pelo Estado, dentre as quais responder satisfatoriamente às políticas sociais, crescente *déficit* público, aumento da dívida pública, inflação e crise fiscal, o modelo de Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), que havia prevalecido nas três décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, entra numa crise sem precedentes. Tais fatos deram

ensejo ao renascimento dos ideais liberais, à retomada do Estado mínimo, agora, rebatizado de *Neoliberalismo*.

Oliveira (2004) sintetiza o pensamento neoliberal:

A ideologia do neoliberalismo preconiza a firme convicção de combater toda e qualquer política governamental baseada na orientação keynesiana do Estado de bem-estar-social (ou Estado-providência), considerado pelos pensadores de orientação neoliberal destruidor das liberdades dos cidadãos e da competição. Alertavam que a sobrecarga do Estado levaria impreterivelmente a ingovernabilidade das democracias. Portanto, fazia-se necessidade urgente limitar a participação política, distanciar a sociedade e o sistema político e subtrair as decisões políticas administrativas ao controle político. O Estado deveria desregular, transferindo aos setores privados determinadas atividades produtivas da economia. A seguir, o Estado deveria regulamentar-se no sentido de diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados, atuando somente como fiscalizador e regulador. (OLIVEIRA 2004, p. 465)

Esse paradigma ideológico neoliberal, marcado pelo fortalecimento do processo de internacionalização das economias capitalistas, foi ganhando força a ponto de promover o redirecionamento da atuação do Poder Público, a reestruturação produtiva, a intensificação das interações transnacionais que se convencionou a chamar de globalização.

Por oportuno, registre-se a observação de Dualibe que aponta quatro fenômenos que se imbricaram e se complementaram com vistas ao enfrentamento da crise de rentabilidade do capital, quais sejam: o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a financeirização como modo hegemônico de acumulação e a globalização (DUALIBE, 2010)

Não obstante o processo de globalização haver recebido diversas denominações no âmbito acadêmico, tais como: aldeia global, fábrica global, terra-pátria, nave espacial, terceira onda, mundialização, desterritorialização, cidade global, todas as expressões ensejam uma mesma significação, no sentido de descrever e interpretar um mesmo significado.

Pode-se, portanto, compreender a globalização como um movimento social, político, econômico, cultural, jurídico, que visa transformar e modificar todo o sistema de relações internacionais, reorientando e reformulando as decisões dos Estados-Nações, desde as mais diversas áreas da vida social até (e principalmente) os diversos sistemas produtivos e financeiros, com reflexos imediatos no sistema de emprego e nas diferenças entre países ricos e pobres. (OLIVEIRA 2004).

A partir da análise do processo de globalização, Santos (2005) conclui tratar-se de um “fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo (...) e as explicações monocausais e as interpretações monolíticas parecem inadequadas.”.

O autor observa que, longe de ser um processo consensual, o processo de globalização possui um intrínseco campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro, possuindo inclusive divisões e conflitos internos no interior do campo hegemônico. (SANTOS, 2005).

Contudo, a par de todas as contradições, importa observar que o processo de globalização possui uma matriz prescritiva, qual seja, o “Consenso de Washington”, uma vez que foi subscrito naquela cidade, no ano de 1988, pelos países centrais do sistema mundial. Como dito, o Consenso de Washington surgiu no contexto de criação do movimento identificado por neoliberalismo e foi explicitado por John Williamson, daí ser também conhecido como “Consenso Neoliberal”.

O Consenso de Washington propunha o decálogo de medidas econômicas necessárias para se atingir o crescimento econômico. Seriam elas: 1. Disciplina fiscal; 2. Reorientação do gasto público; 3. Reforma dos impostos; 4. Unificação das taxas cambiais; 5. Garantia dos direitos de propriedade; 6. Desregulamentação; 7. Liberação do comércio; 8. Privatização; 9. Fim das barreiras ao investimento direto; 10. Liberalização financeira.

Na verdade, trata-se de quatro consensos, porém, todos possuem uma meta consenso, decorrem da mesma matriz hegemônica e abordam questões tais como as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia.

Em síntese, a economia mundial regulada pelo consenso neoliberal possui, dentre as principais características: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento em escala global; forte influência dos organismos financeiros multilaterais; revolução nas tecnologias da informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; processos de produção flexíveis e multilocais; e, baixos custos de transporte.

Santos (2006) também sintetiza as orientações e prescrições decorrentes da aludida matriz prescritiva:

As economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o sector empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização; a mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; a regulação estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras medidas

compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela actuação do mercado. (SANTOS, 2006, p. 29-30).

A reestruturação produtiva, orientada pela lógica de acumulação do capital e alinhada com o pensamento neoliberalista, passou a demandar o aumento de produtividade, a expansão dos mercados e a liberação comercial. Tais fatos levam os países capitalistas centrais a buscar uma reorganização geográfica em direção aos países periféricos e semiperiféricos e dentro deles próprios.

Com o recrudescimento da globalização, as agências financeiras multilaterais passam a impor condições e programas de ajustamento fiscal e estrutural aos países periféricos, como condição para renegociação de suas dívidas externas. Ocorre, então, um agravamento, nunca dantes visto, da marginalização das camadas mais pobres da população desses países.

Em decorrência do elevado déficit público, dos altos índices inflacionários e estagnação geral das empresas controladas pelo Estado, os países latino-americanos, na condição de países periféricos e semiperiféricos, ficam mais sujeitos ao receituário neoliberal e passam a ser laboratório de aplicação do novo modelo econômico imposto pelos países desenvolvidos.

Aumentam, pois, os riscos sociais no continente latino-americano, notadamente no que se refere às relações econômicas dos países ditos periféricos, donde se incluem o emprego e a renda dessas populações. Cresce de forma exponencial a marginalização de parcelas expressivas da população que passam a viver abaixo da linha de pobreza. Vergopoulos assevera:

Na realidade, o subcontinente latino-americano, há muito campeão mundial do fenômeno de marginalização, vê sua situação deteriorar-se seriamente, sobretudo desde seus governos optaram pela “globalização”. Ou seja, a política de “globalização”, além de não livrar a América Latina da marginalização, cada vez mais impiedosa, ainda agrava seus efeitos. Nessas circunstâncias, é inútil pretender opor a globalização à marginalização: nesta parte do mundo, as duas noções coexistem e se reforçam reciprocamente. Os globalizados podem muito bem ser ao mesmo tempo marginalizados. A estrutura da distribuição de renda na América Latina continua a ser a mais desigual do mundo e não para de se agravar: 5% das rendas mais elevadas representam 25% da renda nacional total, ao passo que 30% das rendas menores só participam de 7,5% dessa renda. (VERGOPOULOS, 2005, p. 88)

Apoiado em estudos divulgados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, coordenados por Burki e Perry, PEREIRA (2012) ratifica:

A globalização elevou as desigualdades na América Latina. (...) serviu para aumentar a vulnerabilidade dos países da região a desenvolvimentos que acontecem em outras partes do mundo. A distribuição de renda não melhorou em muitos países, e se deteriorou em outros. (...) a globalização trouxe efeitos distributivos potencialmente adversos, que precisam ser neutralizados por novas estruturas institucionais. (...) Consta-se que os países da América Latina que adotaram essas políticas de austeridade, durante a década de 90, conduziram os seus países para um processo de desestabilização macroeconômica e de fragilidade externa, que resultaram em crise econômica e política. Como resultado, tiveram baixas taxas de crescimento e a persistência de altos níveis de pobreza e indigência. (PEREIRA 2012, p. 65)

Buffon (2009) arremata que “o processo de globalização neoliberal colabora decisivamente na amplificação do risco social. Isso ocorre porque este é alicerçado no aspecto econômico e, desconsidera, quase por completo, o elemento humano”.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Pedro Hespanha afirma que um efeito particularmente visível da globalização consiste na emergência ou na amplificação de situações de risco social, através de processos por vezes muito complexos de ruptura dos equilíbrios sociais à escala local. O desemprego cíclico, os empregos precários e mal pagos, a insegurança social, a informalização do mercado de trabalho, o trabalho infantil, a sobre-exploração das mulheres e dos idosos, as várias discriminações no trabalho, as migrações forçadas de famílias à procura de ocupação, a marginalização dos pobres e dos que sofrem incapacidades para trabalhar, a criminalização da droga, da miséria e da revolta, o renascimento dos racismos e da intolerância são apenas alguns sinais do lado negro do sistema econômico em que vivemos, o capitalismo globalizado (HESPANHA, 2001).

O certo é que o capitalismo do início do século XXI, na esteira da globalização, apresenta uma série de transformações econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e ideológicas, as quais refletem demasiadamente sobre todo o processo de produção de mercadorias, gerando diversas consequências para a sociedade. Dentre as questões mais impactadas pelo processo de globalização, estão as relações de trabalho, que se apresentam de forma diversa daquele do período Fordista/Taylorista de produção.

A crescente desqualificação do emprego globalizado, em que o emprego direto passa a dar lugar a novas formas de emprego indireto, tais como contratos de prestação de serviços, subcontratação, franchising, etc. refletindo a precarização e a insegurança na relação de trabalho. Os empregos qualificados são reduzidos em detrimento do grande número de empregos não qualificados, a flexibilização torna-se um padrão para os novos empregos, o recurso ao trabalho informal aumenta consideravelmente na base das cadeias de produção.

No que concerne aos reflexos diretos da globalização sobre as relações de trabalho, a OIT conclui:

A integração económica global teve como resultado que muitos países e setores enfrentem grandes desafios de desigualdade de rendimento, continuando com altos níveis de desemprego e pobreza, com a vulnerabilidade das economias a choques externos e o crescimento da economia informal e trabalho desprotegido. Estes por sua vez tiveram um impacto sobre a relação de emprego e a proteção que oferece. Muitos dos novos operadores no mercado de trabalho e muitos daqueles que perdem os seus empregos na economia formal, têm cada vez mais problemas em aceder ao emprego formal. Em muitas partes do mundo, eles não têm outra alternativa senão envolverem-se em atividades informais, levando a um aumento do emprego informal em ambos os setores formal e informal. (OIT, 2014, p.13)

Na mesma linha, mas referindo-se especificamente sobre as consequências diretas do processo de globalização na dinâmica da população brasileira, Dupas (2001) aponta fortes mudanças com a migração do campo para as cidades:

Nos últimos cinquenta anos, em virtude da mudança do padrão tecnológico no campo, das migrações e da dinâmica populacional, as cidades brasileiras passaram de 12 milhões para 138 milhões de pessoas, constituindo-se em um dos mais maciços processos de deslocamento populacional da história mundial. Esse processo deu origem aos cinturões de pobreza urbanos – especialmente metropolitanos –, formando um estoque de reserva de mão-de-obra não-qualificada, mal acomodada no subemprego. (DUPAS, 2001, p.144)

A década de 1990 fica marcada pela intensificação e explosão do trabalho informal nas metrópoles, com o surgimento de bolsões mundiais de trabalho barato, com a crescente precarização da relação de trabalho e com insegurança nas relações trabalhistas, inclusive quanto à manutenção do vínculo empregatício e, por fim, a informalidade. Como resume Boaventura Santos (2005), “o consenso neoliberal é o de que o crescimento e a estabilidade económicos assentam na redução dos custos salariais”. Neste sentido, trabalha sempre na direção da flexibilização das regras trabalhistas, redução dos direitos sociais e dos ganhos de produtividade e proibição da indexação do salário mínimo à desvalorização da moeda.

Não obstante a produção de riquezas, poucos são os que dela usufruem, ao passo que as desigualdades sociais avançam sobre populações inteiras dos países pobres, deixando marcas indeléveis de exclusão social, notadamente no que se refere à precarização do direito ao trabalho. Bufon observa ainda que:

Está sendo gerada riqueza, porém muitos são os países e as pessoas que não participam dos benefícios. Para uma grande maioria de mulheres e homens, a globalização não tem sido capaz de satisfazer suas simples e legítimas aspirações de obter um trabalho decente e um futuro melhor para os seus filhos. Muitos deles vivem no limbo da economia informal, sem direitos reconhecidos e em países pobres que subsistem de forma precária à margem da economia global. (BUFON 2009, p.54)

Cumpra destacar que o processo de globalização promoveu o surgimento de novos atores nas relações de poder nacionais e internacionais, dos quais se podem citar as corporações multinacionais, que estão ligadas “em redes internacionais de empresas e subunidades empresariais”, que transcendem as fronteiras, as identidades e os interesses nacionais (CASTELLS, 1999).

A força de trabalho sofre os efeitos diretos da transnacionalização da produção, a partir da mobilização do capital através da formação de uma rede global de fornecedores e compradores, caracterizada por uma segmentação hierárquica da mão-de-obra entre as fronteiras nacionais. Para Manuel Castells, as mudanças ocorreram de forma flagrante quando as empresas transnacionais buscaram:

a) reduzir o quadro funcional, mantendo os empregados altamente qualificados indispensáveis no Norte e importando insumos das áreas de baixo custo; subcontratar parte do trabalho para seus estabelecimentos transnacionais e para as redes auxiliares cuja produção pode ser absorvida no sistema da empresa em rede; ou (c) usar mão-de-obra temporária, trabalhadores de meio-expediente ou empresas informais como fornecedores no país natal; ou (d) automatizar ou relocar tarefas e funções para as quais os preços do mercado de trabalho sejam considerados muito altos na comparação com as fórmulas alternativas; ou ainda (e) obter de sua força de trabalho, inclusive da permanente, anuência para condições mais rígidas de trabalho e pagamento como condição para a continuidade de seus empregos, com isso revertendo os contratos sociais estabelecidos em circunstâncias mais favoráveis para os trabalhadores. (CASTELLS, 1999, p.260).

Como se vê, o sistema globalizado de produção, na busca pela valorização ampliada do capital, introduziu significativas mudanças no sistema de relações de trabalho, inclusive elevando-o a um patamar supranacional. A tarefa de regulamentar e ditar as regras entre trabalhadores e patrões, antes do Estado, passa a ser flexibilizada e negociada entre empresas e trabalhadores. Os movimentos sindicais perdem força.

Outras mudanças nas relações de trabalho decorrentes da globalização referem-se a uma diminuição da relevância dos contratos coletivos de trabalho, com a fragmentação e individualização das relações trabalhistas, também pelo crescimento de novos tipos de vínculos, tais como os decorrentes de trabalhos temporários, parciais, terceirizados e remunerados de outras formas de remuneração, como, por exemplo, por meio da participação nos lucros e nos resultados.

Dessa forma, este novo mercado de trabalho, gerido pela ótica de um capital organizado em rede por todo o globo, e agora mais flexível, passa, de maneira geral, a ser caracterizado pelo desemprego e pela informalidade da mão-de-obra.

Todavia, cumpre observar, alguns autores defendem que a menor rigidez das relações de trabalho com o conseqüente aumento da informalidade apresenta aspectos positivos, a partir do momento que novas contratações passam a implicar em novas estratégias de sobrevivência, trazendo aspectos positivos às condições de trabalho.

Por fim, é importante salientar que o fenômeno da globalização na relação capital-trabalho não pode ser analisado tão somente como um processo negativo ou positivo, no sentido que seria uma visão reducionista e contrária à heterogeneidade do seu processo histórico. O fundamental é que, em se tratando de trabalho formal ou informal, seja respeitada a dimensão do trabalho decente e condizente à dignidade humana.

Em vista disso, faz-se mister adentrar-se na análise da informalidade a partir de suas principais causas e seus principais efeitos, como forma de apresentar um panorama geral do problema para, no desenvolver do trabalho, integrá-lo à temática central da política pública tributária do Microempreendedor Individual – MEI.

2.5 AS PRINCIPAIS CAUSAS DA ECONOMIA INFORMAL

O estudo sobre aspectos relacionados à economia informal e suas manifestações pressupõe aprofundar as causas, condições e fatores que acarretam sua existência, não obstante a heterogeneidade e a diversidade que permeiam o tema. Igualmente, a identificação das causas que contribuem para o recrudescimento do trabalho informal no Brasil envolve a análise de aspectos econômicos, tributários, sociais e políticos.

Cumpre observar-se que a maioria dos pesquisadores da matéria, mesmo usando nomenclaturas ou expressões diversas, reportam-se, praticamente enumeram, às mesmas causas ou fatores condicionantes.

Schneider (2006), enumera as seguintes causas: aumento da carga tributária, ou seja, impostos, taxas, contribuições sociais e outros; intensidade da regulamentação governamental; regulação específica do mercado de trabalho, baixa qualidade dos serviços públicos; redução do índice de moralidade (*taxmorale*) percepção da corrupção e outras influências.

No que se refere à carga tributária, aqui representada pelos encargos tributários e fiscais e também pela seguridade social, os pesquisadores são uníssonos em apontá-la como a uma das principais causas, se não a primeira causa do aumento da economia informal.

Considerando o objeto da pesquisa ora realizada, a discussão sobre a elevada carga tributária refletida nos encargos fiscais e de seguridade social constitui questão basilar,

uma vez que a política pública de redução da informalidade através da inserção como Microempreendedor Individual – MEI possui todo um viés de extrafiscalidade.

Especificamente em relação à questão tributária, diversos doutrinadores (SOTO, 1989; RIBEIRO, 2000; ENSTE; SCHNEIDER, 2004; TANZI, 2002) afirmam que, quanto maior a carga tributária incidente sobre os rendimentos provenientes do trabalho na economia formal, maior será o incentivo para se eximir dessa exação fiscal e ingressar no mercado informal. Assim, quanto maior a diferença entre o custo total do trabalho na economia oficial e os ganhos líquidos dos trabalhadores, maiores serão os incentivos para permanecer na economia informal.

Portanto, o resultado da equação entre carga tributária e rendimentos líquidos do trabalhador constitui fator decisivo de se ingressar ou não na formalidade, uma vez que “os tributos afetam as escolhas de lazer-trabalho, estimulam a oferta de trabalho no setor que não tributa, gerando distorções na economia”. (SCHNEIDER 2000, p.8).

A análise do impacto da carga tributária sobre a informalidade deve considerar que, além de impor uma alta carga sobre os lucros das empresas, através da elevada incidência de tributos diretos e indiretos, existe, também, a complexidade do Sistema Tributário Nacional. Alíquotas muito altas são contraproducentes, tanto para a arrecadação quanto para a economia, uma vez que impactam reflexivamente no aumento da exação fiscal, o que, combinadas com a complexidade administrativa e legal, desestimulam o desenvolvimento de atividades formais, tornando-se fatores cada vez mais determinantes na opção pelo trabalho informal.

A carga tributária total, medida pela parcela dos tributos (incluindo as contribuições para a seguridade social) no PIB, leva em conta o fato de que não são apenas os tributos diretos que fazem com que as pessoas se desloquem para o setor informal, mas também os tributos indiretos sobre bens e serviços. Estes incentivam ainda mais a evasão fiscal, pois tanto os vendedores e compradores têm interesse de sonega-los. (FREY e WECK apud RIBEIRO, 2000, p.8)

Especificamente em relação à carga tributária como uma das causas principais da informalidade, pesquisa² voltada a avaliar os impactos diretos e indiretos de políticas sobre o nível de informalidade no Brasil, especialmente àquelas voltadas para a redução dessa carga tributária, demonstraram que as reduções da carga tributária e do custo do financiamento teriam um efeito direto na diminuição da informalidade na economia brasileira. Os dados da pesquisa apontaram que, se o objetivo de determinada política é reduzir a informalidade tanto na produção quanto no emprego, reduções na tributação sobre o consumo ou no custo dos

² PAES e SIQUEIRA. Políticas de Redução da Informalidade no Brasil: uma Análise do Sistema Tributário e do Mercado de Crédito Prêmio - Ipea 40 Anos – Ipea-Caixa 2005, 2007.

empréstimos bancários são as melhores alternativas a serem adotadas, haja vista que reduziriam mais que proporcionalmente o peso da informalidade na economia, trazendo, em conjunto, ganhos expressivos de produção e de emprego para o setor formal, bem como um forte crescimento do produto total da economia. (PAES; SIQUEIRA, 2007).

Conforme dito alhures, a relação de causalidade entre a questão tributária e a redução da informalidade constitui ponto central do objeto da presente pesquisa sobre a política pública do Microempreendedor Individual – MEI.

Outro fator que influencia demasiadamente na decisão de migrar ou não para o setor informal diz respeito às regulações específicas do Mercado de Trabalho e a rigidez da Legislação Trabalhista. Muito embora constitua garantia positivada de proteção dos direitos sociais e econômicos dos trabalhadores deste país, a rigidez garantida pela Constituição Federal, CLT e demais leis trabalhistas, num contexto de precarização das relações de trabalho, a desproporção entre mão-de-obra excedente e escassas ofertas de trabalhos formais acaba por corroborar com o processo de exclusão da formalidade para a informalidade, uma vez que podem ser consideradas meras barreiras burocráticas. A questão pode ser assim traduzida:

As alegações que se agregam e alimentam a existência do problema da informalidade na maioria das atividades informais são inúmeras, ou seja, o alto custo dos impostos, o atraso dos meios para a burocratização da regularização da atividade laboral informal, o alto gasto com os referidos processos de formalização das atividades trabalhistas marginalizadas e a falta de estímulo social para ensejar o pagamento de impostos são fortes motivos para a permanência desses trabalhadores na informalidade. (TAVARES, 2007, p.103)

O deslocamento para o setor informal pode estar atrelado, por exemplo, à inflexibilidade das horas de trabalho que não atende as necessidades dos trabalhadores, os quais acabam por optarem por um segundo emprego, no mercado de trabalho informal, em outro horário. Exemplificando, a existência de normas legais, em alguns países, que impedem estrangeiros de atuarem no mercado formal também pode constituir fator de favorecimento para ingresso na informalidade.

A fixação legal da remuneração mínima do trabalhador e da carga horária adequada à atividade laboral, seguridade e salubridade e outros direitos trabalhistas são conquistas, de certa forma, recentes da classe trabalhadora brasileira, porém, ainda se encontram distantes de sua plena efetivação e, por vezes, contribuem para o recrudescimento da informalidade.

Acrescente-se às exigências trabalhistas outros disciplinamentos legais decorrentes do poder de polícia estatal, os quais exigem o cumprimento de determinadas

normas legais atinentes a inscrições cadastrais, regras de saúde públicas relacionadas à vigilância sanitária ou à salubridade de atividades ou produtos, deveres e obrigações decorrentes dos direitos do consumidor, até regramentos legais específicos para a industrialização ou comercialização de determinados produtos com potencial tóxico ou prejudicial à saúde ou à integridade física dos cidadãos tutelados. Certamente, o cumprimento dessas leis e normas legais redundará em ritos e trâmites burocráticos a serem observados, bem como podem representar custos adicionais que podem determinar a opção ou não pela informalidade. Segundo Cacciamali (2007):

[...]aspecto toca ao ambiente jurídico-institucional, como fator condicionante das possibilidades objetivas econômicas e sociais de promover, manter ou dissolver pequenas unidades de produção e do trabalho por conta própria. Códigos relativos às regras de abertura e funcionamento de estabelecimentos, a legislação laboral, os diferentes níveis de legislação tributária, bem como a eficácia da máquina fiscalizadora do Estado, e sua moralidade fiscal, podem permitir a criação de unidades de produção de pequeno porte formalizadas ou determiná-las a exercer suas atividades ignorando o marco legal. (CACCIAMALI 2007, p. 152):

Corroborando com esse entendimento Prahalad (2005) adverte que a “consequência da proliferação dos microregulamentos pode ser o mesmo da pura e simples inexistência de leis. Um setor informal emerge à margem da legislação local.”

A *taxmorale* é citada como uma das causas que levam ao incremento da informalidade, no sentido que se o Estado falha na prestação dos serviços públicos custeados com a receita oriunda dos tributos, os cidadãos sentem-se desmotivados ou não incentivados ao pagamento dos tributos, preferindo migrar para a informalidade. Por outro lado, “se os cidadãos percebem que seus interesses são devidamente representados com os serviços e bens públicos, eles não desejarão trabalhar informalmente” (SCHNEIDER, 2004, p. 151).

Aos baixos níveis de *taxmorale*, acrescente-se a baixa qualidade dos serviços públicos e a percepção da corrupção que permeiam a Administração pública e a prestação dos serviços. Neste sentido, a falta de acesso aos sistemas de proteção social, aos direitos de propriedade e justiça, aos serviços de educação e saúde e às oportunidades do mercado de trabalho reforçam ainda mais a concepção coletiva que o poder público não utiliza adequadamente a arrecadação tributária na construção do bem comum e no fornecimento de bens públicos à coletividade.

Sobre a questão específica, a OIT se expressou no sentido de a regulamentação inadequada e os encargos fiscais exagerados encarecem excessivamente o processo de formalização. Igualmente as barreiras de entrada nos mercados e a falta de acesso à

informação sobre o mercado, os serviços públicos, a segurança, a tecnologia e a formação excluem as unidades econômicas que operam na economia informal dos benefícios da formalização. (OIT, 2002).

Por derradeiro, cite-se, ainda, como causa do recrudescimento da economia informal, o alto custo de conformidade (*compliance cost*) para ingressar na economia formal, sejam estes diretos ou indiretos, os quais, em geral, excedem os benefícios da formalidade. Os custos de conformidade podem ser entendidos como todos os custos em que incorrem as empresas ou contribuintes para cumprir com suas obrigações tributárias. Os custos de conformidade se referem às despesas relacionadas às atividades que os contribuintes têm de realizar para ser registrados pela Administração Tributária e apresentar declarações nos termos exigidos pela legislação. Em geral, os custos de conformidade envolvem dois componentes: O primeiro deles seria o tempo dispendido pelo contribuinte ou por seus empregados; o segundo, seria o pagamento dos serviços providos por empresas contábeis, assessorias tributárias ou outros prepostos para conseguir adimplir, tempestivamente, com todas as suas obrigações fiscais e contábeis. Um aspecto relacionado aos custos de conformidade que merece registro, diz respeito ao fato de que estes são decrescentes por natureza, ou seja, as pequenas empresas terão custos de conformidade similares aos de empresas de maior porte, significando que terão cargas de conformidade relativamente altas, dificultando ainda mais a formalização. Segundo Pontes (2004), no Brasil, o custo de conformidade (*compliance cost*) com as regras que impõe as denominadas obrigações tributárias acessórias tornou-se um relevante item na planilha de custos das empresas:

Enquanto no mundo inteiro a simplicidade dos deveres acessórios constitui meta de uma adequada política tributária, do ponto de vista da economicidade e da eficiência, no Brasil a legislação caminha no sentido oposto, elevando o custo de conformidade a patamares talvez nunca vividos neste país (PONTES, 2004, p. 142).

A OIT, no relatório *Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*, enumera quatro aspectos que influenciam na decisão de permanecer na economia informal, quais sejam:

Un estudio de OIT (2014a) destaca cuatro aspectos que inciden fuertemente en el nivel de formalización de las unidades productivas, especialmente en las MYPE. En primer lugar, la baja productividad de este tipo de empresas no les permite enfrentar los costos de la formalidad. En segundo lugar, la complejidad de procedimientos para el registro junto con una regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas dificultan la formalización. Tercero, existe la percepción de escasos beneficios de la formalidad. Por último, la reducida fiscalización y la escasa sanción social no contribuyen a la formalización (OIT, 2015, p.33)

Ante as considerações apresentadas neste tópico, percebe-se a estreita conexão entre política fiscal e as possíveis causas da informalidade, de forma a evidenciar o quanto a qualidade da governança pode influenciar na decisão de permanecer ou não na informalidade. Na verdade, muitos trabalhadores têm a pretensão de se enquadrar na categoria de agentes formais, cumpridores das responsabilidades tributárias a eles atribuídas, mas, tão logo se apercebem do custo extremamente alto que envolve a responsabilidade pela administração e pelo pagamento de tributos, desistem de ingressar na formalidade.

2.6 OS EFEITOS DA ECONOMIA INFORMAL SOBRE A ECONOMIA FORMAL

Após analisar a economia informal e as suas causas, adentra-se nos efeitos ou consequências que contribuem para o seu crescimento, os quais trazem graves consequências. Assim, partindo de Tanzi (2009), citem-se as seguintes consequências: i) concorrência desleal com aquelas empresas formalmente constituídas e que recolhem regularmente os tributos incidentes sobre os produtos que vendem e comercializam; ii) implicações para o sistema tributário, considerando que, quando uma porção considerável da economia de um país passa para a economia subterrânea e, portanto, não cumpre com suas obrigações fiscais, mas, ainda assim, usa os serviços do governo, força o governo a aumentar as alíquotas dos impostos para aqueles que as pagam, tornando sua vida ainda mais difícil; iii) desestímulo ao investimento estrangeiro, pois, muitas vezes, esse tipo de investimento é associado a atividades mais controladas e tributadas, e iv) distorção na medição de inúmeras variáveis econômicas importantes, incluindo as estatísticas de renda nacional, taxas de crescimento, carga tributária, taxa de desemprego, produtividade.

Conforme demonstrado no item anterior, a informalidade possui conexão direta com a questão fiscal, no sentido de que se menos pessoas cumprem com as obrigações tributárias de recolher os impostos devidos, conseqüentemente, a receita pública decorrente dos tributos apresentará graves decréscimos, podendo, inclusive, tornar-se deficitária, comprometendo, assim, a atuação estatal no que se refere à qualidade e à quantidade dos bens e serviços públicos.

Outra consequência que merece referência diz respeito a não contabilização no cálculo do Produto Interno bruto - PIB e nas estatísticas governamentais das rendas auferidas e provenientes da economia informal, acarretando, assim, uma subavaliação da situação e do crescimento econômico daquele país. Em decorrência dessa importante fonte de riqueza não

ser considerada nos cálculos oficiais da economia, as políticas públicas de cunho econômico e social restam prejudicadas, posto que se tornam inadequadas e fora da realidade fática.

Sobre esta questão específica, cite-se o exemplo clássico dos Estados Unidos, apontado por Fichtenbaum (1989), quando, no período de 1970 a 1989, a queda de produtividade daquele país foi superestimada exatamente por não levar em consideração o crescimento da economia informal no país. (RIBEIRO, 2000; PASCHOAL et al, 2013).

A informalidade acarreta, também, um desequilíbrio competitivo nos mercados, em decorrência da concorrência injusta e desleal que rege a sua prática, que produz efeitos tanto no âmbito nacional como internacional. Melhor explicando: aqueles comerciantes formais que trabalham dentro dos padrões de regulamentação, vendendo seus produtos e serviços no mercado formal e pagando seus impostos em dia e cumprindo com as demais regulamentações decorrentes do exercício daquela atividade econômica, acabam em significativa desvantagem em face dos custos mais baixos dos concorrentes que operam na informalidade.

Tendo em vista que as empresas sem cadastro ou informais não se submetem aos ditames legais e tributários, ou seja, não pagam impostos, taxas e encargos sociais, dentre outros ônus tributários, ganham competitividade frente às empresas formais, em decorrência da concorrência injusta e desleal que rege a sua prática.

Aqueles comerciantes formais que trabalham dentro dos padrões de regulamentação, vendendo seus produtos e serviços no mercado formal e pagando seus impostos em dia e cumprindo com as demais regulamentações decorrentes do exercício daquela atividade econômica, acabam em significativa desvantagem em face dos custos mais baixos dos concorrentes que operam na informalidade. E, como já observado, o Estado fica privado dos recursos financeiros para fazer frente às demandas da sociedade, o que produz efeitos tanto no âmbito nacional como internacional.

No que se refere à legislação trabalhista, Tanzi (2002) observa que as consequências da informalidade na flexibilização das regulamentações trabalhistas podem ser deletérias, representando graves prejuízos aos direitos protetivos dos trabalhadores.

Na obra *Microempreendedorismo em Portugal*, coordenada por José Portela (2008), os aspectos “negativos” relacionados à atividade informal são assim resumidos:

Os aspectos negativos destes empreendimentos informais são bem conhecidos, por constituírem quase sempre o lado mais divulgado do fenómeno: o seu carácter ilegal (não conformidade com leis e regulamentos); o seu carácter fraudulento (não contribuírem para as receitas governamentais devido à evasão de impostos); o seu carácter de concorrência desleal (competem em desigualdade com empresas formais

ao evitarem custos a que estas estão sujeitas); e o seu carácter eventualmente criminal. É sabido, algumas actividades informais são ilegais, ou eventualmente mesmo criminosas, num sentido jurídico mais rigoroso. (PORTELA et als, 2008, p. 33)

E complementa o autor que, não obstante as dificuldades encontradas, na maioria das vezes, a atividade informal é a única forma de sobrevivência para essas pessoas:

No entanto, as atividades informais e, sobretudo, as de pequena escala são, na maior parte dos casos, a alternativa possível para muita gente, uma oportunidade de obtenção de rendimento para aqueles que de outra forma estariam sem meios de subsistência. Em vez de existir nessas pessoas uma espécie de preferência pelo regime informal, o que se verifica é que este é a sua escolha mais racional. Para quem tem falta de recursos (não só monetários, mas também educacionais e sociais), a solução formal pode ser inviável. A incerteza acerca do êxito do negócio torna proibitivo e muito arriscado o investimento na formalização desse negócio: autorizações, licenças, impostos, etc. O sistema fiscal e de segurança social e as leis laborais são excessivamente restritivos ou complexos para um empreendimento de pequena dimensão. (PORTELA et als, 2008, p. 33-34)

Em contrapartida, outros autores (FRIEDMAN *et al*, 1989; ENSTE; SCHNEIDER, 2004), consideram a informalidade como uma das mais eficientes atividades econômicas e, neste sentido, visualizam diversas consequências positivas dessa atividade informal para a sociedade e a economia, como um todo.

Por meio de estudos Enste e Schneider (2004) demonstraram que mais de 66% da renda gerada pela atividade informal é gasta no setor formal, gerando dinamismo na economia e contribuindo para o incremento das receitas tributárias. Estes autores defendem, ainda, que a competição causada pela atividade informal traz benefícios sob o ponto de vista do consumidor ao se refletirem nos preços finais dos produtos e serviços.

Aludidos autores contestam os argumentos que apontam a informalidade apenas como ameaça ao Estado, notadamente no que se refere à concorrência desleal, explicando que esta somente se dá em casos extremos, haja vista que os produtos e serviços oferecidos pela economia informal dificilmente substituem àqueles produzidos e comercializados pelo setor formal.

Ribeiro (2000) menciona o exemplo da Bélgica, quando ADAM *et al* (1985) descobrem uma “correlação positiva entre o crescimento da economia informal e a oficial, supondo um baixo custo para a entrada na informalidade devido a uma baixa coercitividade”.

Realizado esse apanhado sobre as possíveis consequências da economia informal na sociedade como um todo, denota-se o entrelaçamento de diversas questões e a complexidade que permeia o tema, demonstrando quão distante se está de esgotar a matéria, o que certamente ainda provocará inúmeras pesquisas e debates acadêmicos.

2.7 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA INFORMAL

Nesta parte do estudo, em continuação à edificação dos alicerces do trabalho, a análise se dedica ao papel desempenhado pelo Estado no que se refere à economia informal, a partir dos enfoques keynesiano, neoliberal e estruturalista. Também serão abordadas as diferentes formas de intervenção do Estado na questão da informalidade. Para realizar tal intento, tomam-se, por referência, os estudos de Mário Theodoro (2000, 2002), que aprofundou estudos sobre o tema.

Observa-se que os estudos sobre a economia informal têm dado pouca atenção ao papel do Estado, atribuindo-lhe um papel secundário, preferindo abordar o funcionamento desse setor, suas características intrínsecas, suas diversas formas de organização, heterogeneidade, dentre outros aspectos.

Alguns autores apontam a incapacidade do Estado em responder aos desafios fundamentais da população, no que se refere ao emprego e à geração de renda, e que, a ineficiência estatal, dentre outros fatores já explanados no presente estudo, constitui uma das causas do crescimento da atividade informal.

Assim, pretende-se demonstrar que, na verdade, o Estado e suas ações encontram-se no centro da discussão sobre a temática e que, portanto, merece especial atenção quanto se tencionar aprofundar os estudos sobre a economia informal.

Nesse sentido, serão apresentadas as três abordagens teóricas mais importantes no que tange ao papel do Estado, cada qual lhe atribuindo determinado papel, conforme aquela linha de pensamento: keynesiana, neoliberal e, finalmente, a vertente estruturalista. Para tanto, será utilizada a análise de Theodoro (2002):³

A primeira, keynesiana, ligada originalmente à OIT/PREALC, onde o Estado intervencionista e desenvolvimentista teria, no aparecimento do próprio conceito de informal, um novo campo de ação e de execução de políticas. Em seguida, será apresentada a vertente liberal, para quem o Estado, burocratizado e cartorial, constituir-se-ia na fonte primeira e inexorável da informalidade, tida aqui como uma disfunção do mercado. Finalmente, tem-se uma vertente de cunho mais estruturalista, que percebe o informal como resultante de uma dada relação entre Estado e sociedade, existente sobretudo nos países em desenvolvimento.

Em linhas gerais, as três principais vertentes a seguir apresentadas evidenciam a atuação do Estado no contexto de existência da economia informal, a qual será orientada a partir de sua concepção ideológica e econômica. Fica demonstrada, pois, quão relevante é a

³THEODORO, Mário. O estado e os diferentes enfoques sobre o informal. Texto para Discussão nº 919, Ipea, Brasília, 2002.

atuação estatal, que jamais poderá ser relegada a um segundo plano de análise ou ser considerada secundária.

2.7.1 Enfoque keynesiano

A concepção keynesiana, consolidada no pós-guerra, defende uma maior presença do Estado na organização e na administração do sistema econômico, de forma a promover uma maior interação entre políticas de proteção, com vistas a minimizar os conflitos sociais e possibilitar o crescimento econômico.

Assim, torna-se fundamental a conjugação do planejamento com as políticas econômicas (fiscal e monetária) para se alcançar crescimento e desenvolvimento. Na concepção keynesiana, como observa Theodoro (2002, p.10), “o Estado, gestor da economia e planificador dos horizontes de médio e longo prazos, colocava-se assim na linha de frente da vida econômica.”

Conforme dito alhures, na OIT/PREALC, nos anos 1950-1960, predomina o pensamento de cunho keynesiano adaptado à problemática do subdesenvolvimento, segundo a qual uma política de crescimento estaria atrelada à industrialização, a qual influenciaria na questão do emprego e do mercado de trabalho.

Abrindo um parêntese, vale mencionar que nos anos de 1960, surge a chamada Teoria da Dependência, em contraposição à ideologia cepalino-keynesiana do Estado planificador e desenvolvimentista, que irá propor novas luzes sobre a questão. Segundo essa nova teoria, “o subdesenvolvimento não seria apenas um problema de relação entre centro e periferia, mas principalmente no que diz respeito às relações entre as classes sociais internamente ao país” (THEODORO, 2002, p. 11).

Nessa concepção, o papel do Estado, em que pese a sua atuação na economia informal, constitui elemento essencial para propor políticas e programas específicos e direcionados a combater a informalidade. Theodoro (2002, p. 16) resume o papel do Estado no decorrer dos anos 70, 80 e 90:

Mais do que um fenômeno e/ou uma realidade multifacetada, o informal seria, antes, um campo de ação; novo campo de ação do Estado, para o qual se acumulariam sugestões de políticas, seja no enfoque técnico dos anos 1970, no enfoque político dos anos 1980 ou ainda no subsidiário dos 1990. Em uma palavra, se na década de 1970, a perspectiva era de que o informal e a pobreza seriam em breve erradicados, nos anos 1980, o informal é visto como um fenômeno intrínseco à sociedade brasileira e, ao mesmo tempo um aliado na luta pela erradicação da pobreza. Já na visão ensinada na década seguinte, nem o informal nem a pobreza

podem ser erradicados; ao contrário, são parte constitutiva de uma realidade econômica e social à qual o Estado, em conjunto com a sociedade organizada, pretende oferecer alguns mecanismos – programas e ações de governo – cujo objetivo principal seria o de reduzir suas sequelas sociais.

E, na década de 90 do século XX, com o surgimento de novos riscos sociais, a concepção keynesiana entra em crise, dando revigoramento do pensamento liberal e acarretando consequências no debate da economia informal.

2.7.2 Enfoque Neoliberal

No ideário neoliberalista, que representa um rompimento com os fundamentos keynesianos, o Estado funcionaria basicamente produzindo leis cujo principal objetivo seria criar amarras à iniciativa privada, à produção de bens e serviços. Portanto, para que fosse possível produzir, seria necessário estar à margem da lei, estar na informalidade.

Segundo essa linha de pensamento neoliberal, a qual tem como um dos principais defensores o peruano Hernando de Soto⁴, o Estado, no seu papel intervencionista, será, em última análise, o responsável pelo crescimento da economia informal e sempre irá atuar no sentido de privilegiar alguns poucos. Neste sentido, a oposição entre Estado e informalidade aparece como a base das ideias de De Soto.

Para o aludido autor, o Estado deveria retirar-se e possibilitar o livre funcionamento das forças desse mercado. Assim, uma vez liberado das amarras, o próprio mercado seria capaz de expurgar as distorções existentes que seriam decorrentes da própria atuação estatal.

E a informalidade da economia seria, pois, um dos caminhos a ser percorrido para solução dos problemas dos países subdesenvolvidos. Azevedo (1986,) resume assim o pensamento de De Soto sobre a questão:

A perspectiva correta, segundo ele, seria apontar o Estado, enquanto inepto, discriminador e corrupto, este sim, como o real problema dos países do Terceiro Mundo: um Estado que concede privilégios a "pequenas elites privadas" e marginaliza a maioria da população; um Estado elitista e burocratizado que não é e nunca foi expressão do conjunto da sociedade; enfim, um Estado dotado de um sistema imoral e insuficiente para atender aos interesses coletivos e cujo labirinto jurídico faz com que a legalidade se constitua, antes de tudo, em um privilégio somente alcançável através do poder econômico e político. (AZEVEDO 1986, p.138-139)

⁴ Hernando de Soto defende tal pensamento no livro *O Outro Sendeiro – A Revolução Informal no Terceiro Mundo*.

Para a vertente neoliberal, quando se trata de países subdesenvolvidos, como os países latino-americanos, o Estado seria o grande responsável pela situação de precariedade e pobreza, e o principal entrave ao desenvolvimento econômico e à consolidação de uma economia capitalista sólida. O Estado seria, pois, o instrumento da perpetuação da sociedade mercantil e pré-capitalista, numa clara alusão à situação da Europa e mesmo dos Estados Unidos nos séculos XVIII e XIX. (THEODORO, 2002)

2.7.3 Enfoque Estruturalista

A terceira e última abordagem retorna, em parte, à visão estruturalista dos anos 1970, no sentido de recuperar a dimensão social e política associada à economia informal, e compreende o Estado como um dos polos do processo de gestão da informalidade.

De conformidade com essa abordagem teórica, a informalidade não seria uma resposta ao excesso de Estado da parte de uma parcela da sociedade, mas uma forma particular de funcionamento desta sociedade dentro da qual o enquadramento jurídico-institucional – representado pela ação coercitiva e legal do Estado – , teria um alcance parcial e limitado. Assim, a economia informal representaria uma forma particular e restrita de respeito à Lei cujos limites seriam socialmente aceitos, perpassando assim todo o tecido social e assumindo o caráter de um fenômeno mais geral. (THEODORO, 2002).

Não se trata, pois, de um sistema de regulação através do qual o Estado vise favorecer a um determinado grupo ou segmento social dado, mas estaria associada diretamente à totalidade dessa mesma sociedade. Na realidade, a vertente estruturalista “preconiza a existência de um Estado particular, subdimensionado, que, dialeticamente, produz e é produzido pela informalidade”.

As considerações apresentadas neste tópico pretenderam demonstrar o papel do Estado na estruturação de cada uma das três concepções – keynesiana, neoliberal e estruturalista - sobre a informalidade. Observou-se que, não obstante as particularidades de cada dessas concepções, o Estado assume sempre um papel fundamental nesse processo de atuação frente à economia informal. Neste aspecto, Theodoro (2002) assim sintetiza:

O Estado intervencionista, principal tributário da ideia de setor informal – na vertente keynesiana; o Estado mercantilista – onde sua presença consubstanciaria, por outro lado, o próprio espaço para a proliferação do informal; e o Estado emissor de leis parcialmente cumpridas – co-partícipe, portanto, da informalidade e suas conseqüências. Essas parecem ser as três principais visões do Estado, na percepção das diferentes abordagens sobre o sistema informal. THEODORO (2002, p.19)

No que se refere às diversas formas de intervenção do Estado na informalidade, Theodoro (2000), ao analisar o tema, identifica três tipos de abordagens existentes no Brasil, desde a década de 1970: abordagem técnica, abordagem política e abordagem subsidiária.

Na abordagem técnica, atrelada ao desenvolvimentismo, a informalidade era vista como uma anomalia passageira, a ser resolvida pelo Estado.

A abordagem política surge com a Nova República e visualiza a informalidade, não apenas como problema econômico, mas também como uma questão social. Portanto, a atuação estatal reveste-se de instrumentais de combate à pobreza, tais como a implementação de programas de emprego, voltados à formalização. Contudo, alerta Theodoro (2000) que essa abordagem possui um cunho excessivamente assistencialista, fragmentado e residual, voltado à acomodação das demandas sociais.

Por fim, por volta dos anos 1990, época de redefinição do papel do Estado, adentra-se na intervenção estatal fundamentada na abordagem subsidiária, na qual o Estado considera o informal como um empreendedor em potencial que deve ser incentivado pelo Estado subsidiário, administrador de conflitos, gestor da miséria e das desigualdades. E Theodoro (2000) assevera que a abordagem subsidiária vai reforçar o corporativismo e a ação política em favor de grupos mais organizados e mais próximos das estruturas de poder. Neste aspecto, observa o autor:

nesta visão liberal ocorre uma participação mais ativa da sociedade civil organizada e, de outro, uma visão mais liberal do que deveria ser o apoio ao informal. Trata-se de uma etapa cuja característica é o reforço da ação das instituições responsáveis pelos programas de apoio ao informal, assim como uma cada vez maior disputa entre essas. Uma disputa que deixou de ser entre lideranças políticas locais (coronelismos e caciquismos) para se dar em um terreno mais institucional. (THEODORO, 2000, p.16)

Dupas aponta para o aspecto de ambiguidade que reveste o relacionamento entre setor informal e o Estado:

O setor informal padece de uma relação mal resolvida com o Estado, na qual, ao mesmo tempo em que as autoridades vêem no setor informal uma "solução", tratam-no muitas vezes como marginal, dado nosso sistema tributário encará-lo como agente de evasão fiscal. (DUPAS, 1998, p.150)

Portanto, lógico é concluir que a inépcia e a omissão do Estado acarretam consequências nefastas, uma vez que viabilizam a manutenção de relações de emprego informais, desprotegidas, ainda que geradas no segmento formal da estrutura produtiva.

2.8 CARACTERÍSTICAS DOS PEQUENOS EMPREENDIMENTOS E DOS TRABALHADORES INFORMAIS

Conforme já mencionado, a atividade informal é bastante heterogênea e multifacetada, no sentido que há diversas categorias de trabalho envolvidos e muitas são as causas que impactam no crescimento da economia informal com reflexos na economia formal. A própria denominação economia informal pode representar fenômenos muito distintos, tais como evasão e sonegação fiscais; terceirização; microempresas, comércio de rua ou ambulante; contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou imigrantes; trabalho temporário ou ocasional; trabalho em domicílio, dentre outros.

Na 17ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho (17ª CIET), em 2003, a OIT adotou as “Diretrizes relativas a uma definição estatística do emprego informal” (“Diretrizes CIET”), quando assim definiu “emprego informal”:

o número total de postos de trabalho informais, quer sejam realizados em empresas do setor formal, empresas do setor informal ou agregados familiares, durante um determinado período de referência. Estes incluem: os trabalhadores por conta própria e empregadores, a trabalhar nas suas próprias empresas do setor informal; trabalhadores familiares, independentemente de trabalharem em empresas do setor formal ou informal; trabalhadores com postos de trabalho informais, quer sejam trabalhadores de empresas do setor formal, de empresas do setor informal, trabalhadores domésticos nos agregados familiares; membros de cooperativas de produtores informais; e trabalhadores por conta própria, envolvidos na produção de bens para utilização exclusiva do seu agregado familiar. (OIT, 2014, p. 8-9).

Essa heterogeneidade é novamente abordada no relatório “Transição da economia informal para a economia formal” da OIT (2014), quando enumera os principais aspectos nos quais se concentram as diferenciações:

Os trabalhadores da economia informal diferem amplamente em termos de rendimento (nível, regularidade, sazonalidade), situação na profissão (assalariados, empregadores, trabalhadores por conta própria, trabalhadores ocasionais, trabalhadores domésticos), setor (comércio, agricultura, indústria), tipo e dimensão da empresa, localização (urbana ou rural), proteção social (contribuições para a segurança social) e proteção do emprego (tipo e duração do contrato, direito a licença anual). (OIT, 2014, p. 8)

Contudo, os diversos grupos de trabalhadores que compõem a economia informal apresentam, via de regra, duas características comuns: o não reconhecimento e a falta de proteção por leis ou regulamentações e, tanto os empregados quanto os empregadores, estão

submetidos a um elevado grau de vulnerabilidade, padecendo da falta de proteção, ausência de direitos e de representação, estes trabalhadores são frequentemente atingidos pela pobreza.

Outra consequência da desregulamentação e do não pagamento dos tributos devidos, é refletida na concorrência desleal com outras empresas, conforme já mencionado neste capítulo ao se discorrer sobre os efeitos da economia informal.

Sobre o aspecto da vulnerabilidade que atinge os trabalhadores informais, a OIT (2002) concluiu:

A maior parte daqueles que entram na economia informal não o fazem por escolha, mas por necessidade absoluta. Nomeadamente em situações de forte desemprego, de subemprego e de pobreza, a economia informal é uma fonte potencial de criação de empregos e de rendimentos, pelo fato de ter um acesso relativamente fácil, mesmo sem muita instrução ou qualificações, nem grandes meios técnicos ou financeiros. É raro, porém, que os empregos assim criados correspondam aos critérios de trabalho digno. A economia informal permite também satisfazer as necessidades dos consumidores pobres, oferecendo bens e serviços acessíveis a preços baixos. (OIT, 2002, p.8)

Ademais, dada toda essa diversidade e heterogeneidade, redundando numa outra dificuldade, especialmente nos países pobres, qual seja, quantificar a economia informal e mensurar os seus efeitos sobre a sociedade como um todo. Desta feita, poucos são os países que produzem estatísticas regulares e, mesmo para aqueles que as possuem, estas são inadequadas e ineficazes quanto à mensuração e monitoramento dos números da informalidade, impactando negativamente na formulação de políticas públicas adequadas.

Contudo, o espaço econômico informal possui um conjunto de características e aspectos específicos. No que se refere à natureza e à organização do trabalho na pequena empresa informal, ou microunidade de produção informal, ou ainda pequeno empreendimento informal, caracteriza-se, essencialmente, pela não separação entre o capital e o trabalho. Em geral, o pequeno empresário é possuidor das ferramentas de trabalho, do estoque de bens e das habilidades para o desenvolvimento do trabalho.

Assim, o microempreendedor ou proprietário informal participa diretamente no processo produtivo, realizando, pessoalmente, o conjunto das atividades ou parte delas. É também muito marcante a presença do trabalho familiar não remunerado ou sub-remunerado na pequena empresa informal, representado, via de regra, pelo aporte de trabalho do proprietário ou de seus familiares para a empresa. Na microempresa informal, o nível de produtividade é muito baixo e a divisão de trabalho é pouca, se não inexistente. O mesmo ocorre com a especialização. Em resumo, o microempresário informal participa, simultaneamente, na produção, desempenhando, na maioria das vezes, as funções de operário, vendedor e gerente, dentre outras.

Notadamente no que se refere aos impactos sociais e econômicos da economia informal, pode-se concluir que estes são essencialmente negativos. Os trabalhadores informais carecem de absoluta falta de proteção social e de ausência de representação. Sofrem frequentes violações de seus direitos fundamentais. Tendo em vista que na maioria das vezes não estão organizados em sindicatos ou associações, a representação coletiva junto dos empregadores ou autoridades públicas é insuficiente ou nula e, em geral, são atingidos pela baixíssima produtividade e extrema pobreza.

No que se refere à capacidade de acumulação, utiliza-se a classificação do economista colombiano Ernesto Parra (1984), na obra clássica *Microempresa y desarrollo*, citada por Valdi Dantas (2000):

Segundo esse critério, podemos distinguir três níveis ou categorias de pequenos empreendimentos informais:

- a) Microempresas informais de acumulação ampliada: São microunidades que conseguem reter e investir grande parte do lucro gerado no processo de produção, em um grau que lhes permite a reprodução das condições de produção em escala crescente. São microunidades que, ao longo de tempo, conseguem aumentar suas máquinas e seus equipamentos, o número de trabalhadores e o volume de produção.
- b) Microempresas informais de acumulação simples: São microunidades que conseguem reter e investir uma pequena parte dos lucros que lhes permite somente reproduzir o processo de produção na mesma escala anterior ou pouco acima dela, o que se reflete, basicamente, em certo aumento do volume de produção.
- c) Microempresas informais de sobrevivência: São microunidades situadas abaixo dos níveis de acumulação, que não conseguem reter e investir parte do lucro, remunerando apenas o trabalho de seu proprietário. Este obtém uma pequena renda que é gasta com suas necessidades de sobrevivência, sem que consiga formar um capital. Expressando com rigor o resultado desse quadro, essas microunidades não apresentam excedente. (DANTAS, 2000, p. 292-293)

Na pequena empresa informal, em decorrência da escassez de capital, não existe, geralmente, planejamento da produção, decidindo-se sempre a curto prazo. Conseqüentemente, o microempresário se vê obrigado a se dedicar inteiramente à produção diária, na expectativa de entregar a encomenda para receber o que resta do pagamento e poder comprar um pouco mais de matéria-prima e, assim, suprir as necessidades de sobrevivência pessoais e familiares. Essa falta de programação acaba por tornar, muitas vezes, a produção intermitente e descontínua.

No que se refere à atividade mercantil em si, cumpre mencionar que é basicamente inexistente qualquer orientação/planejamento em relação a estratégias de vendas ou ao mercado. Em geral, o microempreendedor participa pessoalmente das atividades de comercialização de seus produtos, muitas vezes os oferecendo de porta a porta.

Vale observar que a maioria dos trabalhadores e das empresas na economia informal produzem bens e serviços lícitos, muito embora sejam frequentes as situações de desconformidade com os requisitos processuais, tais como as formalidades de registro. Contudo, é imprescindível distinguir essas irregularidades formais da prática de atividades criminosas e ilegais, como por exemplo, a produção e o tráfico de drogas ilícitas, que, não podendo ser regulamentadas ou se beneficiar de proteção através da legislação comercial ou do trabalho, sendo, no caso, objeto de atuação do Direito Penal.

A programação financeira segue a mesma tendência dos outros aspectos já citados, ou seja, é muito comum a não separação do recurso financeiro pessoal daquele pertencente à empresa. Logo, é usual o recurso da empresa se confundir com o orçamento familiar. Sói acontecer que o adiantamento recebido de um cliente para iniciar determinado trabalho se confunde com o capital de trabalho necessário para concluir uma encomenda anterior. Por fim, também é frequente um valor destinado a cumprir uma obrigação contraída (débito existente ou pagamento a um fornecedor) ser utilizado no pagamento de salário ou na compra urgente de matéria-prima.

Os registros atinentes a questões contábeis e os custos de conformidade constituem, também, pontos de vulnerabilidade. Em via de regra, o microempreendedor informal não dispõe de um sistema de contabilidade, por mais simples que seja, e é frequente que os poucos existentes sejam feitos de forma empírica e desordenada. A estrutura de custos, em geral, também não existe.

Demais disso, essas vulnerabilidades acabam por privar os pequenos empreendedores informais do acesso ao sistema jurídico e judicial para fazer valer seus direitos, bem como não possuem acesso às infraestruturas públicas, mercados públicos e financiamento.

Cumprido observar, por fim, que as minorias sofrem mais fortemente os impactos, ou seja, mulheres, jovens, migrantes e trabalhadores mais idosos estão exponencialmente mais expostos aos défices de trabalho digno na economia informal. Eles ficam vulneráveis à violência que vai desde o assédio sexual até outras formas de exploração e abuso, incluindo corrupção e suborno. O trabalho infantil e o trabalho análogo à condição de escravo ou por servidão também estão se presentes na economia informal. Sobre a questão a OIT concluiu:

Como resultado destes e de outros fatores, há uma coincidência significativa, mas não total, entre o trabalho informal e a pobreza e a vulnerabilidade. Enquanto algumas atividades oferecem meios de subsistência e rendimentos razoáveis, a maioria dos trabalhadores da economia informal está exposta a condições de trabalho inadequadas e inseguras, e tem níveis elevados de analfabetismo, níveis de baixa qualificação e

oportunidades de formação desajustadas; tem rendimentos inferiores, mais incertos e mais baixos do que aqueles na economia formal, trabalha mais horas, não está coberta pela negociação coletiva e não tem direitos de representação e, muitas vezes, possui um estatuto de emprego ambíguo ou dissimulado; e está física e financeiramente mais vulnerável porque o trabalho na economia informal está fora, ou efetivamente para além do âmbito dos regimes de segurança social, de segurança e de saúde, maternidade e outra legislação de proteção no trabalho. (OIT, 2014, p. 7)

Enfim, as características ora elencadas dão a dimensão das questões sociais e econômicas envolvidas na economia informal, notadamente no que se referem àquelas relacionadas a extrema pobreza, ao déficit de trabalho digno e a falta de proteção social e previdenciária.

2.9 A ECONOMIA INFORMAL NO BRASIL

O estudo da informalidade no Brasil despertou o interesse da academia partir dos anos 1970, época em que começou a surgir o debate. Contudo, a sua análise se intensificou nos anos 1990 com o crescimento dos trabalhadores informais no mercado de trabalho, uma vez que naquela década, as estatísticas relacionadas aos setores formal e informal se invertem rapidamente, ou seja, o número de trabalhadores informais passou a superar o de formais.

Diversos estudos (Sabóia, 1999; Cacciamali, 2001; Feijó, 2003, dentre outros) apontam que, em decorrência das transformações ocorridas nos processos de produção em função da maior exposição das empresas à concorrência externa, o tema da informalidade ganhou importância, notadamente pelo fato de que, nas últimas décadas, aconteceu um significativo aumento nas relações assalariadas clandestinas, portanto, à margem da legislação trabalhista e inseridas na informalidade.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou, no ano de 2005, uma pesquisa sobre o setor informal brasileiro, de abrangência em todo território urbano nacional, denominada Economia Informal Urbana - ECINF, 2003, com o objetivo de identificar as características dos trabalhadores ocupados nos pequenos empreendimentos informais, bem como dimensionar o setor informal dentro da estrutura do mercado de trabalho urbano brasileiro. Nessa pesquisa, o IBGE já identificava a tendência do segmento informal se tornar cada vez mais representativo para a geração de oportunidades de trabalho e renda no país.

Alguns dados da ECINF (2003) demonstraram a grande representatividade e as características da economia informal brasileiro:

- em 2003, havia 10,3 milhões de pequenos empreendimentos informais, com um contingente de mais de 13 milhões de ocupados;
- em 2003, aproximadamente 90% das empresas da economia informal urbana não obtinham constituição jurídica (característica predominante nesses empreendimentos);
- 88% dos empreendimentos pertenciam aos trabalhadores por conta-própria; com apenas 12% de pequenos empregadores em 2003;
- As atividades econômicas mais desenvolvidas no setor informal, eram comércio e reparação com 33%; construção civil com 17% e indústria de transformação e extrativa com 16%;
- Dos empreendimentos pesquisados, 95% tinham um único proprietário e 80% apenas uma pessoa ocupada. (IBGE, Ecinf, 2003)

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2011, no Brasil, a maior parte das firmas é informal: cerca de 75% dos empreendedores não estão inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), não contribuindo, assim, para o sistema de Previdência Social. Estes indicadores são preocupantes do ponto de vista das políticas públicas. A falta de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) aponta um alto índice de evasão fiscal, bem como pode representar sérios entraves ao desenvolvimento de pequenos empreendimentos, quais sejam – difícil acesso ao crédito, impossibilidade de emitir nota fiscal, entre outros. Sobre a falta de proteção previdenciária, este dado revela que a maioria destes empreendedores não está inserida no sistema de seguridade social, constituindo, assim, um elevado passivo social. Este cenário é ainda mais acentuado entre microempreendedores com até um empregado, que correspondem a cerca de 21,3% do total de ocupados e a 89% dos empreendedores no Brasil, segundo a PNAD 2011. (IPEA, 2014)

Na mais recente pesquisa, Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira - 2014, embora não tenha o aprofundamento sobre a economia informal da ECINF 2003, o IBGE identificou que 42% de pessoas com idade acima de 16 anos não se encontra formalmente inserida no mercado de trabalho, representando, assim, o contingente de mão de obra informal, numa população estimada em cerca de 193 milhões.

Revela a pesquisa que estes percentuais são ainda mais elevados nas Regiões Norte e Nordeste, onde Pará e Maranhão possuem, respectivamente, 67,5% e 74,5% de seus trabalhadores inseridos na informalidade. (IBGE, 2013).

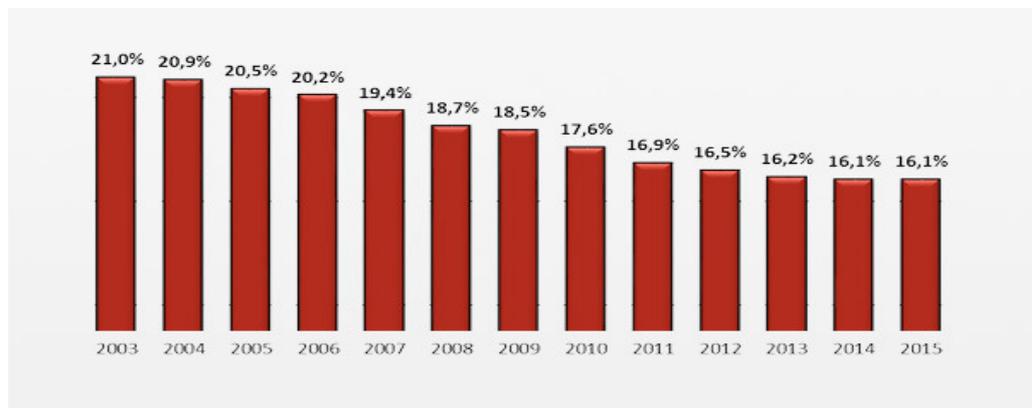
Importante ressaltar que os jovens de 16 a 24 anos e os idosos de 60 anos ou mais de idade apresentaram os maiores percentuais de trabalhadores na informalidade, cujas taxas foram de 46,9% e 70,8%, respectivamente, no mesmo período.

De acordo o ETCO – Instituto de Ética Concorrencial e o Instituto Brasileiro de

Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE) divulgaram o índice da Economia Subterrânea⁵ referente ao exercício de 2015.

O gráfico abaixo demonstra a o tamanho do mercado informal na economia brasileira em comparação ao Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o levantamento, a economia informal movimentou R\$ 932 bilhões, o que equivale a 16,1% do Produto Interno Bruto (PIB), exatamente o mesmo percentual obtido em 2014.

Gráfico 1 - Gráfico do Índice de Economia Subterrânea



Fonte: ETCO – Instituto de Ética Concorrencial e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE)

Importante ressaltar que este montante corresponde a toda a produção de bens e serviços não declarados ao poder público, nela incluída o contrabando, a pirataria, a sonegação de impostos e o emprego informal. Como demonstra a tabela abaixo:

⁵O levantamento ETCO – Instituto de Ética Concorrencial e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE). Disponível em: <http://www.etc.org.br/publicacoes/estudos-pesquisas/economia-subterranea-para-de-diminuir-pela-primeira-vez-em-12-anos/>. Acesso em: 01 ago. 2016.

Tabela 1 - Percentual de informalidade no Brasil 2003-2015

	% PIB	em milhões de Reais	
		Reais Correntes	Reais a Preços de 2015
2003	21,0%	361.561	826.876
2004	20,9%	409.524	869.009
2005	20,5%	444.374	877.247
2006	20,2%	485.907	899.055
2007	19,4%	527.477	917.263
2008	18,7%	580.587	927.385
2009	18,5%	614.602	914.487
2010	17,6%	685.541	939.552
2011	16,9%	738.638	934.632
2012	15,5%	779.241	931.368
2013	16,2%	836.894	939.138
2014	16,1%	889.167	933.437
2015	16,1%	932.378	932.378

Fonte: ETCO – Instituto de Ética Concorrencial e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE)

No que concerne ao Ceará, segundo a pesquisa PNAD 2013, a informalidade representa aproximadamente 63,3% de pessoas com idade acima de 16 anos, sendo, desse total, 59,8% da cor branca e 64,9% da cor preta e parda. Os números estatísticos indicam que mais da metade da população adulta cearense, com idade acima de 16 anos, está exercendo algum tipo de atividade laboral relacionada à informalidade.

Pode-se concluir, pelo exposto, que a dimensão da economia informal possui relevância no contexto da reestruturação das economias mundiais, das relações de trabalho e do próprio mercados de trabalho.

Sob o enfoque do planejamento governamental que tenha como meta a concretização dos direitos fundamentais, as políticas públicas de redução da informalidade, geração de emprego e renda, voltadas para dar máxima efetividade a inclusão social e a proteção previdenciária, desempenham papel essencial e têm muito a contribuir nesse contexto, nos termos que a seguir serão examinados.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA INFORMALIDADE E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Hodiernamente, a diferenciação social tem sido a marca distintiva das sociedades modernas. Sabe-se que tais diferenças ensejam relações conflituosas no âmbito dessas sociedades, as quais são mediadas por intervenções políticas. Na verdade, os grandes dilemas mundiais são situações que passam pela intervenção política. Daí se poder afirmar que a política, num sentido amplo, está inserida em todos os aspectos da vida humana contemporânea, podendo ser compreendida como uma forma de atividade humana, correlacionada ao poder, que procura atender a interesses diversos que, na maioria das vezes, são contraditórios.

Inserido nesse contexto de conflitos e divergências, o Estado, através de processos institucionalizados e pacíficos, utiliza as mais variadas formas de intervenção, instrumentos e estratégias orientadas à solução de problemas ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social como forma de influenciar o comportamento dos seus cidadãos, minimizando os conflitos.

Logo, em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade será reflexo de decisões formuladas e executadas por seus governos. Neste sentido, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas. (HEIDEMAN, 2006).

3.2 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É importante ressaltar que não existe um consenso quanto se trata de conceituar políticas públicas. Contudo, considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes precursores: H. LASWELL, H. SIMON, C. LINDBLOM e D. EASTON.

Na década de 1930, H. Lasswell (1970) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), na tentativa de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos, bem como estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Para David Easton (1953), política pública constitui “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” e se assemelha a um sistema, no sentido de manter relação entre formulação, resultados e ambiente. De acordo Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse que influenciam seus resultados e efeitos. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), em decorrência de situações, tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto interesse dos decisores, dentre outros.

Lindblom (1959; 1979) questionou o racionalismo apregoado por Laswell e por Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Então, segundo o autor, as políticas públicas necessitariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Numa conceituação mais contemporânea, Peters (1993) defende que a política pública pode ser compreendida como a soma das atividades dos governos que agem, diretamente ou por meio de agentes, e que influenciam a vida dos cidadãos. Na mesma linha de pensamento, Höfling define políticas públicas como formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social (2001, p. 30).

Conforme Bañón; Carrillo (1997), Políticas Públicas podem ser definidas “como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”

Na mesma linha de pensamento, (GERSTON, 2010) afirma que a política pública pode ser “a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo”.

A definição mais conhecida é a de Thomas Dye (1972) que define política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Esta definição, embora possa parecer muito simples ante a complexa questão das políticas públicas, resume bem os três principais elementos essenciais.

Em primeiro lugar, a conceituação de Dye deixa claro que o agente principal da *policy-making* é o governo, o qual tem o poder-dever de tomar decisões em nome dos cidadãos, contra os quais cabe constranger e aplicar sanções em casos de descumprimentos. Nessa linha de raciocínio, fica evidente que as ações de grupos privados, organizações não

governamentais, grupos de ação caritativa e filantrópica, por si só, não constituem políticas públicas.

Em segundo lugar, Dye salienta que a política pública vai envolver sempre uma escolha valorativa do governo, podendo ser positiva (decisão de fazer) ou negativa (opção por deixar de fazer), a respeito de alguma coisa, determinado problema ou situação fática que reclame sua atuação. Especificamente sobre o aspecto decisório que envolve a política pública, Howlett (2013) observa que as decisões “negativas” (opção por não fazer), à semelhança das “positivas” (opção de fazer), devem ser deliberadas, no sentido de que, ao decidir não aumentar impostos, certamente o governo deixará de prover fundos adicionais para outras áreas ou políticas públicas.

Como terceiro ponto, a definição de Dye enfatiza que a política pública reflete a ação intencional de um governo. Logo, os resultados inesperados ou não intencionados de uma política não devem ser considerados como política pública.

Para Pedone (1986), as políticas públicas devem ser compreendidas como ações de governo que, em regimes democráticos, visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos cidadãos que o elegeram. Em outras palavras, são “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas”. Referindo-se ao escopo e as interações das políticas públicas à realidade social, o autor afirma que questões como liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em sua ação, distribuição da renda e das riquezas, perpassam, de uma forma ou de outra, pela temática da política pública.

Para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), política pública representa “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”. (SEBRAE, 2008, p 5).

Feito esse apanhado acerca das mais variadas conceituações de políticas públicas, é importante compreender que essas definições de Política Públicas deixam evidente o seu caráter de atividade política, reguladas pelo Estado e, na maioria das vezes, providas por este ente estatal. Todavia, como envolvem a coisa pública, no sentido de se destinar ao público, podem e devem ser acompanhadas e controladas pelos cidadãos.

3.3 DA POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNO À POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO

Partindo das observações precedentes acerca de aspectos conceituais concernentes à política pública, adentra-se na discussão de que a gênese das políticas públicas vai além e extrapola a perspectiva das políticas públicas de Governo ou governamentais.

As chamadas políticas públicas de Estado são aquelas definidas por lei, através de complexo processo que envolve os Poderes Executivo e Legislativo, a partir de suas funções institucionais. Nas políticas de Estado estão positivadas as premissas e os objetivos que o Estado Brasileiro, em determinado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor econômico ou para a sociedade como um todo.

A esse respeito, Matias-Pereira (2012) observa que as políticas de Estado não de ser marcadas por um traço de estabilidade, embora passíveis de alteração a um novo contexto histórico, condicionadas, porém, à alteração do seu arcabouço legal.

As políticas de Governo, por outro lado, constituem objetivos concretos de determinado governante que tencionam ver relacionados a um setor específico da sociedade, por exemplo. Podem se referir ao incremento ou redução da atuação estatal em determinado setor, nova priorização ou reorientação das ações ou, até mesmo, mudança dos encargos de determinada atuação governamental. Em suma, possuem precípua orientação política e de governo. Contudo, devem guardar observância às políticas de Estado.

Acerca da diferenciação existente entre política de estado e política de governo, RUAS (2013) observa que a primeira consiste em *policie* de caráter mais permanente, duradouro e consolidado, extrapolando o período em que um governo exerce o poder (normalmente, de quatro a oito anos nos países presidencialistas). Possui, em geral, articulações com as diversas áreas setoriais e com outras políticas públicas, de modo a convergirem todas para os objetivos do Estado.

De forma contrária, a política de governo seria passageira, transitória, com atuação setorial e vigoraria somente durante o mandato de seus formuladores, consoante com objetivos eminentemente políticos que podem levar à convergência ou dispersão das *policies*.

Comungando do mesmo entendimento, Heidermann ressalta o caráter permanente e inflexível das políticas de Estado, em contraposição às políticas governamentais:

Elas teriam caráter particularmente estável e inflexível e obrigariam todos os governos de um Estado em particular a implementá-las, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiassem, em momentos históricos distintos. Na prática, a noção de política de Estado difere um pouco do conceito de política pública, pois se limita aos valores consagrados na Constituição. Afinal, governos

democráticos não disputam princípios constitucionais, que se presumem universais; simplesmente, cumpre-nos. (HEIDERMANN, 2006, p. 30)

Comparato (1989), por sua vez, chega a mencionar a substituição do governo da lei pelo governo das políticas. Na sua linha de pensamento, as políticas seriam uma evolução em relação ao simples governo da lei em sentido formal, assim como as leis o foram em relação ao “governo de homens” anterior ao Constitucionalismo.

Sob outro enfoque, Kliksberg, referindo ao que chama de “Estado Inteligente”, salienta a importância da “política de Estado”:

Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “política de Estado”, não de partidos, mas sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com papel sinergizante permanente. (KLISKSBERG, 2002, p. 48).

Enfim, a identificação das políticas públicas enquanto política de estado não abstrai o fato de que as políticas públicas estarão sempre influenciadas e se inter-relacionarão com questões econômicas mundiais e locais, com o papel do Estado e a visão desse papel sob a ótica de seus governantes, com a missão das instituições nessas sociedades, com o nível de participação da sociedade e dos diferentes grupos sociais, dentre outros inúmeros e diversificados fatores.

Contudo, impõe-se que as políticas públicas estejam fundamentadas em programas, projetos, planos, linhas de ações concretas e em previsões orçamentárias, humanas e materiais. Igualmente, é de fundamental importância possuir contornos normativos bem definidos, podendo ser incluídas em disposições legais, regulamentares ou normativas de uma forma geral, e chegar, desse modo, a possuir assento constitucional. Enfim, quanto mais as políticas públicas estiverem ancoradas nos fundamentos e princípios constitucionais daquele Estado-Nação mais adquirem status de políticas de Estado.

3.4 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Para os fins a que se propõe a presente pesquisa, torna-se imprescindível adentrar nas características-chaves das políticas públicas de Estado, no sentido de aprofundar a sua compreensão e permitir a construção interpretativa que esteja em harmonia com os princípios que alicerçam esta pesquisa. Desse modo, embora possam existir diversas outras

características, o presente estudo adotará o elenco de características chaves ou aspectos das políticas públicas apresentado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2007, p.17).

De acordo com a referida instituição multilateral de fomento, tais atributos afetam diretamente a qualidade das políticas públicas, podendo transformá-las em verdadeiras políticas de Estado. As características são as seguintes: estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, eficiência e consideração do interesse público.

Sobre a *estabilidade*, o BID defende que as políticas públicas devem ser estáveis no tempo, podendo inclusive sofrer mudanças decorrentes de alterações nas condições econômicas ou ainda em virtude do fracasso de políticas anteriores, jamais para atender mudanças meramente políticas e conjunturais.

Em países com políticas públicas estáveis, as mudanças tendem a ser gradativas, aproveitando as realizações de administrações anteriores e, em geral, são alcançadas através do consenso entre os diversos atores. Por outro lado, em países de políticas públicas instáveis, via de regra, as mudanças ocorrem ao sabor da conjuntura política (seja por mudança na administração, ou mesmo mudança de governo ou de membro do governo) e, geralmente, são realizadas sem consulta aos diferentes grupos da sociedade.

O estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID aponta que a estabilidade das políticas públicas está associada à capacidade dos atores políticos de firmarem acordos intertemporais que possibilitem que certas políticas fundamentais (políticas de Estado) sejam mantidas e preservadas, independentemente da duração dos mandatos de governantes ou de coalizões políticas existentes. (BID, 2007).

Daí decorre a segunda característica das políticas públicas – *adaptabilidade*, significando que estas podem e devem ser passíveis de adaptação e ajustes, sempre que ficar evidente o seu não funcionamento. Contudo, não se deve confundir adaptabilidade com mudanças oportunistas, unilaterais, que visem atender as preferências de eleitores ou grupos de eleitorados importantes e influentes.

Como forma de evitar esses oportunismos com mudanças abruptas nas políticas públicas em desenvolvimento, recorre-se, com frequência, à criação de regras fixas e rígidas. Em algumas situações, certas políticas públicas de amplo alcance social e forte impacto econômico são integradas ao texto da Constituição Federal, como é o caso, por exemplo, dos benefícios previdenciários e tributários.

Atente-se, por outro lado, que países com baixa adaptabilidade de suas políticas públicas serão incapazes de responder adequadamente a choques ou crises econômicas e, assim, podem ficar presos em políticas públicas inadequadas por demasiado tempo.

No que concerne ao aspecto da *coerência e coordenação*, o BID se refere ao fato de que as políticas públicas devam ser compatíveis com outras políticas afins, o que, em geral, resulta de ações bem coordenadas com a participação de todos os atores atuantes na sua formulação e implementação. A falta de coordenação e a falta de comunicação entre os atores acarretam a fragmentação das políticas públicas e ausência de cooperação e interação política.

A *qualidade da implementação e da aplicação efetiva* diz respeito à capacitação do corpo técnico, uma vez que uma política pode ser muito bem planejada, passar pelo processo de aprovação sem alterações e, mesmo assim, ser completamente ineficaz se não for bem implementada e aplicada. O BID (2007) observa que em muitos países da América Latina, a qualidade da implementação e da aplicação de políticas públicas é muito deficiente e ineficaz.

A *consideração do interesse público* refere-se ao nível em que as políticas públicas promovem o bem-estar geral, assemelhando-se a bens públicos. Assim, são rechaçadas as ações estatais voltadas precipuamente a propiciar benefícios privados para determinados indivíduos, grupos ou regiões em forma de subsídios ou brechas fiscais. Sobre essa questão, o BID (2007) pondera que a não consideração do interesse público reflete fortemente na reprodução das desigualdades sociais, uma vez que os setores favorecidos por políticas de interesse privado, em geral, tendem a ser membros da elite que têm influência econômica e política para direcionar sempre as decisões políticas a seu favor.

Por derradeiro, considera-se a *eficiência* um aspecto-chave da boa formulação de políticas públicas, aqui entendida como a capacidade de o Estado alocar seus escassos recursos às atividades de retornos sociais elevados. Este aspecto está intrinsecamente relacionado à consideração do interesse público, posto que quando os formuladores de políticas privilegiam indevidamente grupos específicos em detrimento da coletividade como um todo, distanciam-se da alocação de recursos de forma mais eficiente e da consideração da coisa pública. Em que pesem as características ora apresentadas que afetam diretamente na qualidade das políticas públicas, vale observar que não existe política pública “ideal” ou correta, uma vez que esta sempre irá refletir a realidade fática daquele país num dado momento histórico e a participação de tantos atores e arenas envolvidos na construção dessa política.

3.5 CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Para a melhor compreensão do escopo das políticas públicas, importa ressaltar que a sua construção tem a natureza de um processo no qual intervêm múltiplos atores e arenas diversas, possuidores de visões e percepções distintas, os quais se confrontam e buscam organizar-se e organizam (ou não) em busca de decisões (DRAIBE, 1991).

O caminho percorrido pelas políticas públicas no Brasil tem sua base de formação, conforme Matias-Pereira (2012), marcada pelo autoritarismo e elitismo. Entretanto, o fortalecimento do processo democrático no Brasil, a persecução das garantias fundamentais e a efetivação de direitos sociais está exigindo que se redesenhe um novo modelo no universo das políticas públicas, notadamente em relação àquelas voltadas a diminuir as desigualdades e as injustiças sociais na distribuição da riqueza, da renda e do poder.

As políticas públicas, para Pedone, (1986), não acontecem num vácuo. O estudo de políticas públicas é caracteristicamente idealizado como o nexos entre o pensamento e a ação, a teoria e a prática e há sempre que estudar as políticas públicas a partir do encontro entre valores sociais e institucionais.

Neste sentido, há que se compreender que, ao contrário dos direitos fundamentais, o exercício dos direitos sociais e econômicos, de cunho eminentemente positivo e propositivo, depende de uma postura ativa do Estado com vistas a disponibilizar tais direitos aos cidadãos. Como explicita Faria:

Ao contrário dos direitos individuais, civis e políticos e das garantias fundamentais desenvolvidos pelo liberalismo português com base no positivismo normativista, cuja eficácia requer apenas que o Estado jamais permita a violação, os direitos sociais não podem ser atribuídos aos cidadãos. Como não são *self-executing* nem muito menos fruíveis ou exequíveis individualmente, esses direitos têm sua efetividade dependente de um *welfare commitment*. Em outras palavras, necessitam de uma ampla e complexa gama de programas governamentais e de políticas públicas dirigidas a segmentos específicos da sociedade. (FARIA, 2000, p. 272-273)

Avançando na abordagem pretendida, em que pesem as diversas classificações existentes, convém apresentar sucinto panorama das fases percorridas na construção de políticas públicas no Brasil, a partir de Pedone (1986) e Matias-Pereira (2010). São elas: formação de assuntos políticos e de políticas públicas, formulação de políticas públicas, processo decisório, implementação das políticas e avaliação das políticas.

Na fase de formação de assuntos políticos e de políticas públicas é que surgem as demandas, reivindicações e questões públicas e se formam correntes de opinião ao entorno de

tais questões. Na fase preliminar, os problemas que reclamam por políticas públicas definidas chegam à agenda política do governo. Nessa linha, Dias; Matos (2012) afirmam que “qualquer processo de formação de uma política pública começa com a identificação de um problema ou de um estado de coisas que exija uma intervenção governamental”.

Rodrigues (2013), por sua vez, observa que em decorrência da limitação de recursos, a capacidade de o governo incluir itens na agenda se torna limitada. Isso acarretará, pois, competição sobre a definição do problema e sobre quais diferentes grupos (ou diferentes visões) devem ser mobilizados para que a ação do governo conte com o seu apoio. Nesse momento, cabem as seguintes indagações: o problema existe? O governo deve se envolver nesse problema? De que maneira? Há mobilização suficiente (em termos de capital social, econômico e político) para incluir o problema na agenda do Governo? Esta fase constitui momento importantíssimo do processo decisório, uma vez que diversos atores entram em confronto para elegerem quais problemas serão efetivamente incluídos na agenda governamental.

A etapa de formulação de políticas públicas diz respeito ao processo de encaminhamento das demandas já previamente escolhidas junto aos Poderes Executivo e Legislativo e de outras instituições públicas, conforme o caso. Nesse momento, a discussão deve enfrentar o debate em torno da racionalidade da política pública sob o ponto de vista econômico e sistêmico. O governo passa então a avaliar a construção da solução para o problema identificado e selecionado e que entrou na sua agenda de prioridade e ação.

Assim, passa o ente estatal a trabalhar na realização de um diagnóstico (levantamento de dados e disseminação de informações sobre o tema), bem como na propositura de alternativas de solução. Nesse momento, os diversos atores se mobilizam para a formação de coalizões de compromissos, negociação e decisão, as quais podem ser dentro e fora do governo. Nessa fase, desenvolve-se o apoio político à política a fim de que ela seja autorizada e legitimada.

Segue-se o processo decisório no qual atuam grupos de interesses exercendo pressões sobre os decisores nos espaços de suas respectivas instâncias institucionais. É a fase que o governo adota um curso de ação ou não ação.

A fase de implementação da política pública significa, em termos gerais, a sua efetiva aplicação pela máquina burocrática, ou seja, significa dar concretude e curso sistemático às decisões resultantes dos processos precedentes de formulação e decisão. Nessa fase, é comum, que ações, programas e projetos da Administração Pública sejam convergentes para os problemas sociais ou os grupos sociais envolvidos.

Na fase de avaliação, consideram os impactos diferenciados ou efeitos gerados pela política implantada. Em termos gerais, verifica-se se uma política de fato está ou não funcionando na prática, o que ainda, porém, é pouco realizado no âmbito nacional. A rigor, envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos com a aplicação de técnicas apropriadas de avaliação. Consiste numa fase de suma importância para se ter uma ideia mais precisa sobre como as políticas (tanto as nacionais como as regionais) influenciam a dinâmica do desenvolvimento no Brasil.

Fica evidente, pois, que não obstante a participação de outros autores, o desenvolvimento de Políticas Públicas é prerrogativa inerente ao Poder Executivo, a quem compete fazê-lo com observância dos fundamentos e finalidades da República Federativa do Brasil, previstos na Constituição Federal.

Neste sentido, vem a relevo o papel desempenhado pelo planejamento governamental, no intuito de possibilitar que as políticas públicas representem forte instrumento de efetivação dos direitos e garantias individuais e sociais codificados na Constituição Federal de 1988, nas leis, atos normativos e resoluções estatais diversas.

Ressalte-se que dentre as funções do Estado, destaca-se, de forma expressa, a imposição constitucional que compete ao Estado exercer, na forma da lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (Art. 174, CF/1988).

Segundo Comparato (1989), dada a importância de planejamento do futuro para a ação governamental, ter-se-ia alterado o sentido material do governo:

Acontece que não foi apenas pela forma de governar que o Estado contemporâneo reforçou os poderes do ramo executivo. Foi também pelo conteúdo da própria ação governamental. Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e, sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. (COMPARATO, 1989, p.102)

Contudo, importa observar que o comando constitucional acima mencionado possui eficácia contida e definidora de conteúdo programático, competindo, pois, ao Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, transformar o comando constitucional em ações práticas, diretrizes e decisões.

Melhor explicando, para que uma política de estado se converta em política pública, impõe que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação, projetos e normas, bem como possuam previsões orçamentárias, humanas e materiais, devendo, pois,

estar incluída em regulamentos, atos normativos diversos e resoluções específicas.

Verifica-se, dessa forma, que a partir da obrigatoriedade da formulação de programas, projetos e planos, de forma ordenada e sequencial, o planejamento governamental assume status de essencial instrumento da ação política, com caráter imperativo e de cunho permanente:

O planejamento, com base nas novas atribuições constitucionais, deixou de ser um instrumento de caráter técnico – que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes – para tornar-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Os planos, depois de sua aprovação, adquirem características jurídicas, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas. MATIAS-PEREIRA (2012, p. 284)

Assim, enquanto gerador de serviços e indutor de mudanças econômicas e sociais, o Estado incorporou a função de planejamento como processo de caráter permanente e contínuo. Todavia, dada a complexidade e os desdobramentos, essa atividade não deve ser desempenhada de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Igualmente não pode ser nem concebida nem executada de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano.

É imperioso que se fortaleça o caráter integrativo do planejamento, com vistas a que deva ser construído com todos os níveis da organização, nas dimensões estratégica, tática e operacional, devendo ser exequível e servir de marco referencial para as outras atividades da ação governamental. Outro aspecto que convém ressaltar é que cabe ao planejamento viabilizar as condições necessárias para o atingimento das metas indispensáveis à consecução dos objetivos. O ato de planejar é sempre anterior à ação, no sentido de torná-la transparente, racional, exequível e efetiva. Logo, o planejamento precede, condiciona e orienta a ação estatal, fundamentando, antecedendo e acompanhando a elaboração orçamentária.

Salienta-se que o planejamento governamental deve guardar estrita observância aos parâmetros legais. Sob este aspecto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu a necessidade de articulação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), devendo as ações governamentais demonstrar compatibilidade com estes instrumentos, notadamente nos casos de despesa de ação continuada.

3.6 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

O Poder Executivo é responsável pelo sistema de planejamento e orçamento, seguindo os princípios básicos para elaboração e controle definidos na Constituição Federal de 1988, na Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

CARDOSO JR; LINHARES (2011) afirmam que a trajetória histórica do planejamento governamental na América Latina e no Brasil possuem grandes semelhanças no que se refere as três principais fases da função de planejamento estatal, quais sejam: auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI).

Assim, o arranjo histórico-institucional percorrido pelo planejamento governamental no Brasil, a seguir apresentado, será importante para sedimentar e convergir os elementos da presente pesquisa da política tributária do Microempreendedor Individual - MEI.

Na década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (1930-1945), inicia-se um processo de organização e aceleração do crescimento econômico brasileiro. Nessa época, visando a centralização da máquina estatal e a institucionalização da Administração Pública com a reorganização de suas funções típicas, foi criado, no ano de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O lançamento do Plano Especial, no ano de 1939, durante o governo de Getúlio Vargas, pode ser considerado o marco inicial do Planejamento no Brasil.

Naquele momento histórico, conforme o processo de industrialização ia avançando, crescia a necessidade e o espaço do planejamento governamental, o qual, embora não sistêmico, nem consolidado, exigia ações estatais neste sentido. Datam também dessa época a criação das primeiras empresas estatais brasileiras, como a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o BNDE (atual BNDES) etc.

No ano de 1948, ocorre o lançamento do que se pôde denominar plano de ação estatal global, o Plano Salte, no governo de Eurico Gaspar Dutra, quando foram priorizadas as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, programa de larga amplitude, como o significado da sigla já indica.

Cardoso Jr. (2011) explica que a década de 1950, especificamente o governo de Juscelino Kubistchek, pode ser considerado o momento áureo do planejamento governamental

no Brasil. Segundo o autor, é nessa época que o peso do planejamento propriamente dito adquire um caráter mais presente e permanente, embora ainda possua caráter exageradamente discricionário. Contudo, observa o autor, a estrutura de gestão continua marcadamente patrimonialista e burocrática.

Data também dessa época a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a qual ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo presidente Juscelino Kubitschek no ano de 1956.

Já no ano de 1963, surge o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do governo de João Goulart, elaborado pelo Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica, comandado pelo economista Celso Furtado, cujo objetivo era combater a inflação a partir de uma política que demandava, entre outras coisas, a contenção salarial, a correção de desníveis regionais e o controle do déficit público.

Posteriormente, com o golpe militar de 1964, o governo de Castelo Branco lança o Programa de Ação Econômica de Governo – PAEG, bem como o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG em 1967, entre as quais se destacam a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei nº 200.

Tem, portanto, início um período que possui, como principal característica, o planejamento autoritário-tecnocrático. Sobre o período ditatorial, Cardoso Jr assevera:

Do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “missão, hierarquia e disciplina” – motes militares clássicos – seriam suficientes para alterar os traços arraigados de patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais. Pelo contrário, é de se supor que as características impositivas e autoritárias do planejamento governamental à época tenham até mesmo reforçado aqueles traços históricos. (CARDOSO JR, 2011, p. 17)

Em 1967, é formulado o primeiro planejamento de longo prazo no Brasil, o Plano Decenal (1967/1976). Em 1968, Artur Costa e Silva lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento. Em 1970, Emílio Garrastazu Médici lança o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo. Também constitui expressão desse momento histórico do planejamento governamental no Brasil a família de PNDs da década de 1970 (1972, 1974 e 1979). Foram lançados três ao todo: I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (I, II e III PND). Nos anos de 1975-1976, são elaborados os Planos regionais brasileiros.

Já nas décadas de 1980 e 1990, no contexto em que a situação socioeconômica do Brasil se deteriora e o ideário neoliberalista ganha força, o Estado e as estruturas de

planejamento construídas até então sofrem as consequências diretas do novo modelo econômico e começam a se esfacelar.

Assim, o planejamento governamental passa a se concentrar em ações de curto prazo e em formas de combater a altíssima inflação. Cardoso Jr. (2011, p. 20) assinala a sintomática migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda. Na época, foi dada especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – BACEN), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF).

Sobre o predomínio das políticas públicas de cunho eminentemente econômico, marcadas com matizes de profundo autoritarismo e de cunho conservador, resquício do período ditatorial. Bacelar observa:

Dado o seu caráter autoritário, o Estado não precisava se legitimar perante a grande parcela da sociedade, ficando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes, principalmente de Brasília, já que se concentra na União. E as grandes lideranças nos períodos das ditaduras nem pressão podiam fazer. Algumas estavam exiladas, outras foram mortas. Assim, a tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-se um traço muito forte nas políticas públicas do país, e as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das políticas públicas. Nelas, o corte era predominantemente compensatório, porque o central era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era a industrialização. (BACELAR, 2003, p.2)

Com a promulgação da Carta Cidadã de 1988, a atividade de planejamento governamental passa a ser entendida sob a perspectiva de processo contínuo da ação estatal, com foco na redução e controle da discricionariedade na sua atuação. De acordo com expressa disposição constitucional, torna-se obrigatório o plano plurianual - PPA, nos termos do Art. 165, inciso I e §1º da Constituição Federal/1988, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

(...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

As funções exercidas pelo Estado, tais como planejar, formular, orçar, implementar, gerir, monitorar, avaliar e controlar, a atividade de planejamento, passam então

a ser consubstanciadas no Plano Plurianual – PPA, de status constitucional.

Com vigência de quatro anos, o Plano Plurianual - PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas que deverão ser observados pela Administração Pública no sentido de prover as demandas da sociedade. O PPA vai definir as ações prioritárias do governo no médio prazo, devendo estabelecer diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual (PPA) constitui, pois, instrumento de planejamento e gestão estratégica, podendo ser definido como um mecanismo de planejamento regionalizado utilizado pelo governo federal com o objetivo de integrar o planejamento à execução das políticas públicas. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento são elaborados de acordo com o plano plurianual, conforme dispõe a Constituição Federal.

Os projetos de lei do Plano Plurianual serão encaminhados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, devendo ser apreciado pelas duas casas (Senado Federal e Câmara dos Deputados), após parecer exarado pela Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados. Ressalte-se que as emendas porventura apresentadas somente serão aprovadas quando em conformidade com o aludido plano plurianual.

Entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU) foram instituídos dois importantes instrumentos voltados à operacionalização e à materialização e junção plano e orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente, enquanto à Lei Orçamentária Anual (LOA) – compete consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Nessa linha, Cardoso Jr. explica (2011, p.21) que o PPA vai estabelecer a ligação entre as prioridades de médio prazo e a LOA e organiza-se ante dois princípios norteadores: O primeiro princípio consiste na ideia de que planejamento é um processo contínuo e pouco disruptivo. Nesse sentido, fica garantido no primeiro ano de gestão de determinado presidente que este tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor.

O segundo princípio norteador do PPA pode ser traduzido como a conexão entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente

dita (metas físicas), através de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. (CARDOSO JR, 2011)

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi elaborado o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995, revisado para o período de 1993/1995, após o *impeachment* de Fernando Collor. Os planos plurianuais do governo Fernando Henrique Cardoso foram 1996/1999 e 2000/2003. Os Planos Plurianuais do governo Lula foram 2004/2007 e 2008/2011. No Governo da presidenta Dilma Rousseff foram elaborados os PPAs para os quadriênios 2012/2015 e 2016/2019.

Conforme Costa et al (2012), a elaboração e execução de Planos Plurianuais no Brasil vêm percorrendo um processo de evolução. O primeiro plano elaborado (1991-1995) não definia objetivos e foi elaborado por mero cumprimento da obrigação constitucional. Já o PPA de 1996-1999 retomou o planejamento nacional, apresentando um mapeamento das demandas e oportunidades, além de metas estruturantes. O PPA 2000-2003 deu continuidade ao anterior, introduzindo a gestão por resultados, bem como a vinculação entre planejamento, orçamento e gestão. O PPA 2004-2007 adotou, como a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, o enfoque nas desigualdades sociais e regionais. O de PPA 2008-2011 objetivou um crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda e a inclusão social de segmentos sociais, historicamente discriminados. Atente-se que este processo vem se fortalecendo gradativamente, assim como estão sendo instituídos espaços e instrumentos voltados à consolidação da democracia, com a crescente presença da Sociedade Civil e de outras instâncias organizativas.

Atualmente, não obstante as críticas formuladas aos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), não se pode desmerecer que eles constituam importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país.

Notadamente, no que se refere à importância do Plano Plurianual para a densificação das políticas públicas, Oliveira, Santos e Araújo (2014) o reconhecem como primordial instrumento na Gestão Pública:

Observa-se que a função principal do PPA é nortear a ação estatal, estabelecendo uma relação entre os objetivos de longo prazo do Estado e as políticas de governo de médio prazo e, por fim, compatibilizá-los com a realização dos gastos previstos pelo planejamento anual. Isso quer dizer que o PPA desempenha um papel intermediário de racionalizar a atividade do Estado, otimizando os gastos públicos, a partir de estratégias definidas e viabilidade fiscal para a implementação das medidas elaboradas. É imprescindível que as políticas públicas estejam ajustadas à heterogeneidade do público-alvo, de modo que a intervenção do Estado ocorra de maneira articulada e consistente. (OLIVEIRA, SANTOS e ARAÚJO, 2014, p. 5)

A análise precedente permite concluir que, nos tempos atuais, a atividade de planejamento governamental não pode ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés eminentemente autoritário e normativo, traduzida através do emblemático “cumpra-se”, imposto de cima para baixo através das redes hierarquizadas da Administração Pública até atingir e intervir os espaços da sociedade, na economia e na vida dos cidadãos.

Por outro lado, longe de querer conceder à atividade de planejamento um *status* mágico ou superior, compete assumir que se trata de função indelegável do Estado, como o faz a Carta Magna de 1988, no sentido de que expressa as escolhas do governo e as viabiliza para o desenvolvimento das políticas públicas, a partir da orientação estatal.

Nesta perspectiva, e face a multiplicação e a complexidade das questões em pauta nas sociedades contemporâneas, o planejamento não pode ser concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano, mas deve propiciar a participação e atuação desses atores. Desta feita, fica fortalecido o planejamento governamental, no sentido mais genuíno do termo, ou seja, como processo contínuo que precede, condiciona e orienta a ação do Estado, tornando-se ferramenta de gestão, hábil para informar adequadamente as ações estratégicas do governo.

3.7 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA INFORMALIDADE E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

Analisado o alicerce do planejamento governamental que deve balizar a formulação de políticas públicas, passa-se a verificar a evolução da política pública voltada à construção do tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados, até o surgimento da figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI.

Sensível à demanda social relacionada ao mercado informal de trabalho, muitas vezes representado por pequenos comerciantes e autônomos, a Constituição Federal de 1988 assegurou tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, nos seus artigos a seguir transcritos:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

III. Estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

d. definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Objetivando dar efetividade ao mandamento constitucional retro transcrito, foi sancionada, em 5 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.317 que instituiu o Regime Simplificado de Tributação para as Micro e Pequenas Empresas, conhecido por Simples Nacional.

A seguir, será apresentado o caminho percorrido pelo planejamento do governo federal no sentido de concretizar o preceito constitucional de instituição de um tratamento tributário diferenciado e favorecido para as micro e pequena empresas acima transcrito.

Neste sentido, serão abordados os Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, os quais, de certa forma, evidenciam o caminho percorrido na construção e formulação da política pública do Microempreendedor Individual – MEI, transformando-a em política de Estado, através da adoção do regime tributário simplificado e favorecido às micro e pequena empresas.

Conforme se demonstrará no tópico que se segue, a política pública de redução da economia informal foi sendo formatada ao longo dos últimos tempos, até ensejar a criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) – objeto da presente pesquisa.

Inicialmente, cabe frisar que este estudo não comporta um exame aprofundado ou crítico do planejamento governamental, consignado nos respectivos planos plurianuais, mas estes serão apresentados, na medida do necessário, voltados a indicar a jornada percorrida na construção da novel arquitetura do Microempreendedor Individual e suas particularidades enquanto política pública.

3.7.1 Plano Plurianual 2004-2007

O Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão) foi instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, e representa o marco dos esforços de planejamento no Brasil a partir da eleição do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2002.

O PPA 2004-2007 inaugurou uma nova fase no planejamento governamental brasileiro, tendo em vista que a construção e a gestão do aludido instrumento de planejamento resultaram de um amplo debate com a sociedade. Neste sentido, foi construído de forma

coletiva, com a participação direta da sociedade civil organizada e de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas. Considerando o amplo debate em torno das grandes questões do Brasil, Carvalho Jr. (2011) observou que o PPA 2004-2007 define-se menos como um instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000.

Foram realizados fóruns da Participação Social nos 26 estados e no Distrito Federal, contando com a participação de representantes de 2.170 entidades da sociedade civil. Estiveram envolvidas organizações representativas de trabalhadores, urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos de atividade econômica, das diferentes igrejas, de movimentos sociais e organizações não governamentais, relacionados a diversos temas, tais como cultura, meio ambiente, saúde, educação, comunicação social, dentre outros. (BRASIL, 2005, p. 15).

O aludido PPA possuiu como vértice de partida a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo, traduzida nos seguintes aspectos: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2005).

As políticas, programas e ações do PPA 2004-2007 foram distribuídos em seis dimensões: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática. E estas foram decompostas nos seguintes 03(três) mega-objetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais; e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia.

Esses mega-objetivos foram divididos em desafios, os quais expressavam grandes alvos voltados à superação de obstáculos para implementação da Estratégia de Desenvolvimento. Por derradeiro, esses mega-objetivos que subdividiam em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas que passaram a abranger, aproximadamente, 4.300 ações.

Especificamente sobre a questão do desemprego e da informalidade, ao contextualizar o agravamento do quadro social, aquele documento governamental enfatizou expressamente o aumento do desemprego e da informalidade, associado à queda dos

rendimentos dos trabalhadores. Observou, também, a precariedade dos postos de trabalho e o incremento do número de trabalhadores sem nenhum tipo de vínculo com o sistema de previdência social e sem acesso ao seguro-desemprego. Segundo o documento, “essas vulnerabilidades contribuíram para o aumento do número de candidatos a ingressar no mundo dos pobres e miseráveis”.

Ao se referir à questão previdenciária, foi ressaltado o fato de que, não obstante o alto índice de trabalhadores informais urbanos, representando assim parcela significativa do mercado de trabalho brasileiro, tal contingente encontra-se excluído do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Na verdade, o reduzido número de trabalhadores contribuintes do RGPS, em relação à população economicamente ativa, expressa uma grave situação social, reflexo das altas taxas de desemprego e de informalidade das relações de trabalho. No sumário de introdução ao PPA 2004-2007, ficou registrado:

Hoje, cerca de 40% da população ocupada não está coberta por nenhum dos subsistemas da previdência social. Na prática, o Regime Geral abriga como segurados o trabalhador assalariado, o trabalhador autônomo que contribuiu para a previdência e o trabalhador no regime de economia familiar rural, mas exclui o trabalhador informal urbano que não contribuiu. (BRASIL, Anexo I, 2003, p.89)

Alerta o citado documento que a questão da informalidade e da inserção no mercado de trabalho se torna ainda mais grave quando se tratam de minorias, como é o caso dos afrodescendentes e mulheres, evidenciando o drama da marginalização econômica e da injustiça social que os afeta. Os dados estatísticos revelam que, no Brasil, 47% da população negra é pobre, enquanto esse percentual cai para 22% em se tratando da população branca. A inserção do negro no mercado de trabalho é sempre mais precária do que a do branco. Os afro-brasileiros têm mais chances de se encontrar desempregados e, no geral, costumam ganhar cerca da metade dos rendimentos dos brancos. A maior parte da população negra está ocupada no setor informal, não gozando de quaisquer direitos referentes ao trabalho, como aposentadoria pública, seguro-desemprego, auxílio-doença ou de acidente do trabalho. (BRASIL, ANEXO I, 2003, p.89-90).

Em referência à questão do emprego e renda e redução da economia informal, o PPA 2004-2007 inseriu, especificamente, dentre os mega-objetivos propostos, crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais, o qual possuía como desafios:

Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade;

Diretrizes:

[...]

5. Promoção de políticas para redução da informalidade do mercado de trabalho;

13. Ampliação do alcance da legislação trabalhista voltada para proteção e inclusão do trabalhador dos setores informais;

[...]

Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas para o desenvolvimento da capacidade empreendedora.

Diretrizes:

1. Estímulo ao cooperativismo, ao associativismo e ao desenvolvimento de novas formas de economia solidária;
2. Utilizar o poder de compra do governo no fortalecimento das micro, pequena e média empresas;
3. Fomento à participação das micro, pequena e média empresas nas cadeias produtivas;
4. Promoção de associações de pequenas e médias empresas objetivando a produção e comercialização em escala;
5. Reformulação do sistema tributário, facilitando a criação de micro empreendimentos;
6. Incentivo ao micro e pequeno empreendedor por meio da economia solidária;
7. Disponibilização de bases científicas inovadoras para as pequenas e médias empresas;
8. Promoção de políticas de incentivo à criação de micro e pequena empresa com medidas que garantam sua formalização e sustentabilidade;
9. Apoio fiscal, creditício e tecnológico às micro, pequenas e médias empresas;
10. Oferta de crédito e microcrédito em condições adequadas aos atores da economia solidária. (BRASIL, 2004, p. 26, 29-30 e 42-43).

Já naquele momento histórico, o planejamento governamental brasileiro sinalizava com a possibilidade de atuar de forma diferenciada e em consonância com as especificidades de cada uma das áreas tributária, econômica, trabalhista, previdenciária e creditícia, com o objetivo de buscar a inclusão do setor informal. Já sinalizava para a reforma do atual sistema de previdência, de forma a alcançar maior equidade no acesso a essa gama de direitos.

A materialização da política pública de reformulação do Sistema Tributário (prevista no PPA 2004-2007), especificamente no tocante às micro, pequenas e médias empresas, deu-se na edição da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consubstanciado na instituição do Simples Nacional. Tal fato representou o marco histórico nas políticas públicas de geração de emprego e renda voltados também para o acesso dessas empresas ao crédito, ao mercado, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

Naquele momento histórico, optou-se pela introdução de uma política pública

tributária com caráter nitidamente extrafiscal, fundamentada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da capacidade contributiva e da materialização dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais nos planejamentos do governo federal, demonstrando que o Estado brasileiro objetivava dar soluções adequadas e eficientes para alguns dos mais diversos problemas que afligem a economia do país, tais como desigualdades econômicas e sociais, o desemprego, a informalidade e a concorrência desleal, ao mesmo tempo em que está consciente dos problemas que decorrem da complexidade do Sistema Tributário Nacional.

3.7.2 Plano Plurianual 2008-2011

O Plano plurianual foi instituído pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2000, e organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, estabelecendo metas a serem cumpridas pelo governo, as quais serviriam de indicativo para o setor privado.

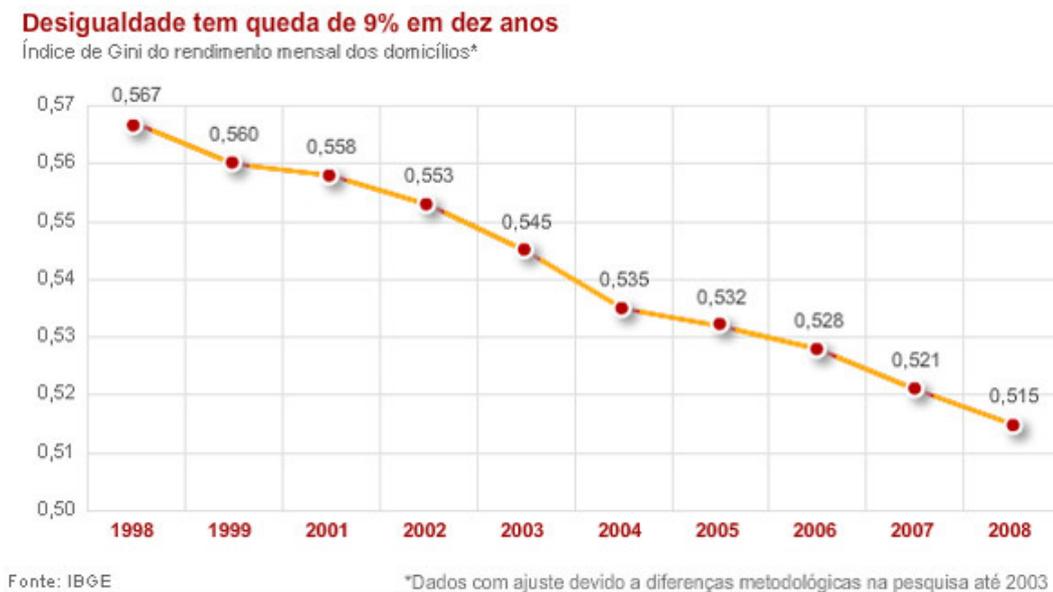
O relatório do PPA 2008-2011, mantendo a mesma orientação adotada no plano plurianual anterior, com respeito ao círculo virtuoso de um crescimento comprometido com a inclusão social e a redução das desigualdades, destacou o volume crescente de pessoas e famílias atendidas pelos benefícios da Previdência Social, Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social e Programa Bolsa Família. Os dois primeiros, em junho de 2007, somavam mais de 24 milhões de benefícios, dos quais mais de 60% tinham o valor de um salário mínimo. Tal fato demonstrou a importância da política de valorização do salário mínimo executada nos últimos anos pelo Governo Federal. Vale lembrar que esta tem efeitos não apenas na recomposição do valor das transferências governamentais, mas também no mundo do trabalho, repercutindo sobre os rendimentos nos mercados formal e informal. (BRASIL, 2007)

O aludido documento ressaltou que a transferência de renda com condicionalidades, associada a outros fatores, tais como o aumento da renda média do trabalhador e a valorização do salário mínimo, produziram melhorias nos indicadores sociais de pobreza e desigualdade, enfim, índices de inclusão social.

Os dados da PNAD/ IBGE demonstraram que, entre 2001 e 2005, houve elevação dos rendimentos para todos os décimos da distribuição, embora os aumentos tenham sido maiores para os mais pobres. A melhoria da distribuição de renda repercutiu notadamente sobre a pobreza e a extrema pobreza, que diminuíram significativamente. Deve-se destacar

também os avanços expressos pela variação do Índice de Gini⁶, que entre 2001 e 2005, declinou de forma contínua e acentuada, especialmente entre 2003 e 2005, quando a queda do índice foi de 2,6%. (BRASIL, 2012, p. 65).

Gráfico 2 - Índice de Gini do Rendimento Mensal dos Domicílios - 1998-2008



Fonte: (BRASIL, 2012, p. 65).

Seguindo a mesma tendência do PPA anterior, e dentro da perspectiva de concretude do tratamento tributário favorecido e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, o PPA 2008-2011 incluiu, entre os objetivos estratégicos, promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.

Reconhecendo, à época, que a redução da informalidade constituía elemento essencial para possibilitar que impactos positivos do crescimento econômico na vida da população de mais baixa renda, o governo federal concluiu que a consolidação do regime tributário, previdenciário e trabalhista simplificado para as micro e pequenas empresas, através da criação do Simples Nacional, aprovado em 2006, exerceu papel fundamental para o estímulo do empreendedorismo e para a formalização das relações de trabalho nas micro e pequenas empresas, levando assim parcela significativa dos trabalhadores a ter acesso aos benefícios garantidos àqueles que têm suas relações formalizadas. (BRASIL, 2007, p.73).

⁶ O coeficiente de Gini varia de 0 a 1. É igual a 0 quando todos apresentam a mesma renda. Por outro lado, quando um único indivíduo detém toda a renda existente, o índice é igual a 1.

Abrindo um parêntese no conteúdo programático dos planos plurianuais, vale observar que foi exatamente no período de vigência do PPA 2008-2011 que se deu a aprovação da Lei Complementar Federal nº 128, de 19 de dezembro de 2008, a qual instituiu a figura do Microempreendedor Individual (MEI).

Ao estabelecer a figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI, o referido diploma normativo regulamentou um conjunto de regras voltadas a incluir na formalidade um universo de profissionais que durante muito tempo permaneceu marginalizados, considerando que os mecanismos de política fiscal até então existentes destinavam-se exclusivamente às micro e pequenas empresas brasileiras.

3.7.3 Plano Plurianual 2012-2015

Na mesma perspectiva, o PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil) ressaltou a importância das micro e pequenas empresas e do microempreendedor individual no contexto do planejamento das políticas públicas como alicerce de um desenvolvimento econômico e social brasileiro duradouro, sustentável e inclusivo. E, nesse contexto, o empreendedorismo, como alternativa de inclusão social e melhoria das condições econômicas de uma grande parcela da população, amplia sua relevância.

A mensagem presidencial do aludido plano aponta a figura do Microempreendedor Individual, criada para reduzir a informalidade no Brasil, como “instrumento importante para o fortalecimento dos processos de inclusão das MPEs neste novo ciclo de crescimento econômico e social.” O documento resalta a quebra de paradigma que representa o empreendedor informal, via internet, proceder ao registro e à formalização da pequena empresa em poucos minutos, no Portal do Empreendedor, que, até meados de junho/2011, já contava com mais de 1,2 milhão de pessoas cadastradas como empreendedores individuais. (BRASIL, Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental, 2011, p. 233-234)

3.8 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA INFORMALIDADE E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO ÂMBITO DE OUTROS ATORES E ARENAS

Mesmo considerando que o planejamento e a elaboração dos planos, programas e ações governamentais praticados nas décadas de 1960 e 1970 possuíam um caráter

eminentemente impositivo e autoritário, em razão do regime político vigente, registra-se que, atualmente, sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, não é mais possível passar ao largo da pluralidade da representação política e da intensa mobilização que existe na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses.

Portanto, numa sociedade democrática, torna-se imperiosa a participação da sociedade na construção de uma dada política pública, no sentido de que sejam ouvidos os diversos segmentos da sociedade. Nesse momento, cabe a avaliação técnica das distintas posições dos atores envolvidos, à luz do interesse nacional e das restrições impostas pela disponibilidade de recursos. Por último, elegem-se os alicerces fundamentais daquela política pública com vistas à aprovação de um plano que equilibre as demandas daquele segmento social aos interesses maiores do Estado.

Portanto, a forma como as demandas e as reivindicações desses atores sociais e grupos de interesse são conduzidas vai refletir diretamente no grau de aderência aos objetivos e prioridades estabelecidos em uma dada política pública, bem como na sua implementação e condução. Inserida nesse contexto e tendo em vista que a questão tributária possui profundos impactos que perpassam toda a sociedade, no sentido que muitos serão afetados direta ou indiretamente por seus efeitos, é certo que a formulação de políticas tributárias, como é o caso da política do Microempreendedor Individual, contou com um grande número grande de arenas e atores formais (os partidos políticos, os presidentes/governantes, as equipes de governo, as legislaturas, os tribunais, a burocracia, dentre outros) ou informais (os movimentos sociais, as associações, as organizações não governamentais, as empresas, os meios de comunicação, etc).

É nesse contexto que merece análise o caminho percorrido por esses atores com vistas à construção da política pública do Microempreendedor Individual (MEI).

No ano de 2003, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)⁷, o Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (MONAMPE) e a Associação Brasileira dos Sebrae/Estaduais (ABASE) lançaram o documento “Justiça Fiscal às Micro e Pequenas Empresas – Proposta de Emendas à PEC 42 para Impulsionar os Pequenos Negócios”, por meio do qual sugeriam a criação de lei complementar que regulamentasse o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para os pequenos

⁷ SEBRAE sociedade civil, sem fins lucrativos e foi instituída pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 que dispôs sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal. O Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990, o qual desvinculou da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), transformando-o em serviço social autônomo. O órgão tem, dentre os objetivos institucionais, monitorar as empresas de pequeno porte no país, capacitar os microempreendedores e propor políticas de desenvolvimento para o setor.

negócios, proposta que contava com apoio suprapartidário no Congresso Nacional, além de aval do Poder Executivo, das entidades representativas das pequenas empresas e da sociedade.

Naquele momento histórico, o Sebrae e suas unidades estaduais promoveram ampla mobilização nacional, com a realização de diversos seminários, com a participação de empreendedores, autoridades, parlamentares, lideranças de classes e formadores de opinião em todos os estados da Federação. Nesses eventos se enfatiza a importância da criação de uma Lei Complementar da Microempresa para estabelecer conceitos de pequena empresa e média e disciplinar sistema diferenciado de tributação, acesso ao crédito, a novos mercados, à tecnologia e à Justiça, com estímulo à exportação, redução da burocracia e formalização dos pequenos empreendimentos. Argumentava o SEBRAE que tal arcabouço normativo constituiria “uma questão de desenvolvimento e justiça social”. O material produzido nesses seminários serviu de subsídio que resultou, posteriormente, na minuta de Lei Geral.

Em dezembro de 2003 foi promulgada a Emenda Constitucional 42/2003 que alterou o Sistema Tributário Nacional, passando o Art. 146, III, alínea “d” da CF/1988 a vigorar com a nova redação⁸.

Como participantes fundamentais da formulação de políticas, em abril de 2005, as empresas, com o apoio do SEBRAE, e organizadas por setores, criaram a Frente Empresarial pela Lei Geral, integrada pelas Confederações Nacionais da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), da Agricultura (CNA), dos Transportes (CNT) e de Dirigentes Lojistas (CNDL), além de Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), dos Jovens Empresários (CONAJE), das Entidades de Micro e Pequenas Empresas (CONEMPE) e da Federação Nacional das Empresas Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON).

Como resultado dessa mobilização, foi organizado a conhecida “Marcha a Brasília”, com a presença de mais de quatro mil pessoas. Na oportunidade, foi oficialmente entregue a proposta de Lei Geral aos presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados. Teve início, pois, em dezembro daquele ano, a tramitação oficial da proposta de Lei Geral.

No ano de 2006, a mobilização de lideranças empresariais e de instituições representativas do segmento resultou num abaixo-assinado com quatrocentas mil assinaturas.

⁸Art. 146. (...).

III – (...).

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

A aprovação final ocorreu em novembro daquele ano. Em 14 de dezembro de 2006, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou a Lei Complementar nº 123 de 2006, entrando em vigor na data de sua publicação, ressalvando que o regime de tributação das microempresas e empresas de pequeno porte (Simples Nacional) entrou em vigor somente na data de 1º de julho de 2007.

Registre-se que o Decreto nº 6.038, de 07 de fevereiro de 2007, instituiu o Comitê Gestor de Tributação da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ou Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), a quem a lei atribuiu competência para tratar dos aspectos tributários da Lei Complementar nº 123, de 2006. Compete, portanto, o CGSN, regulamentar as hipóteses de opção, exclusão, vedações, tributação, fiscalização, arrecadação e distribuição de recursos, cobrança, dívida ativa, recolhimento, rede arrecadadora, questões atinentes a base de cálculo, isenções e reduções, abrangência, restituição, consultas de tributos de competência estadual e municipal, processos administrativos e judiciais, regimes de apuração de receita, cálculo, declarações e outras obrigações acessórias, parcelamento e demais matérias relativas ao Simples Nacional, incluído o Microempreendedor Individual.

Não obstante a aprovação da Lei Complementar 123/2006, deu-se prosseguimento à mobilização para a criação de um ambiente mais favorável para as micro e pequena empresa, sendo criada a Frente Parlamentar Mista das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, com a participação de deputados e senadores de todos os partidos e unidades da federação.

Como resultado da pressão exercida, ainda no ano de 2007, foi aprovada a Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007, que alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, contemplando a possibilidade de determinadas empresas do setor de serviços recolherem os tributos na forma do Simples Nacional, bem como autorizando a reabertura de prazos de opção pelo Simples Nacional e pelo parcelamento de débitos.

Outro ponto fundamental na formulação da política pública em comento refere-se à edição da Lei nº 11.598, de 03 de dezembro de 2007, que instituiu a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, e estabeleceu diretrizes e procedimentos voltados à simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas.

No ano de 2008, foram feitas diversas modificações e ajustes na Lei Geral, com a aprovação da Lei Complementar nº 128/2008. Neste diploma normativo foi definida a alíquota do ICMS no Simples, como referência para a cobrança do diferencial de alíquota

interna e interestadual, a alteração da composição e das atribuições do Comitê Gestor do Simples Nacional, a criação de um comitê de gestão para a REDESIM, retomados em 2008.

Finalmente, a Lei Complementar 128, de 19 de dezembro de 2008, criou uma nova figura jurídica, o Empreendedor Individual ou Microempreendedor Individual (MEI). No mesmo diploma legal, foi formalizada, também, a criação do Agente de Desenvolvimento cuja função precípua consiste em articular as ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que visem ao cumprimento das disposições e diretrizes da Lei do Simples Nacional, sob supervisão do órgão gestor local responsável pelas políticas de desenvolvimento.

Conforme mencionado no decorrer deste capítulo, com a criação do Microempreendedor Individual – MEI, os pequenos empreendedores brasileiros passam a ser contemplados pela legislação, tornando legalmente reconhecido um universo de profissionais que permaneceu, até então, praticamente invisível à economia oficial e absolutamente marginalizado, no que tange à dignidade pessoal e profissional, no sentido que não existia uma lei específica que os reconhecesse, estimulasse ou trouxesse benefícios.

4 A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL: ASPECTOS NORMATIVOS E REFLEXOS SOCIAIS

Neste capítulo, analisa-se, num primeiro momento, os aspectos conceituais e as funções da política fiscal, enquanto política pública que pode contribuir na solução de diversas questões socioeconômicas relacionadas ao desenvolvimento tais como a geração de emprego e renda. Num segundo momento, adentra-se na política tributária que constitui a um dos desdobramentos de ação da política fiscal, enfatizando as finalidades fiscais e extrafiscais de que se reveste esta política pública.

Após isso, aborda-se o percurso histórico-normativo concernente ao do regime tributário diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, até culminar com o regime tributário instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, chegando-se à inovadora figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI).

Serão examinados, ainda, os aspectos normativos do Microempreendedor Individual, notadamente no que se refere às exigências para se tornar um MEI, carga tributária aplicável, procedimentos de simplificação e racionalização dos procedimentos tributários e benefícios previdenciários concedidos. Apresentam-se, também, números estatísticos referentes ao Microempreendedor Individual no Brasil.

Por derradeiro, com base nos aspectos de extrafiscalidade presente no regime tributário diferenciado do MEI, adentra-se no objeto central da pesquisa, perquirindo se a Política Tributária do MEI constitui Política Pública de Inclusão Social e de Proteção Previdenciária.

4.1 A POLÍTICA FISCAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ASPECTOS CONCEITUAIS E FUNÇÕES DESEMPENHADAS

A Política Fiscal compreende uma das expressões do gênero políticas públicas e constitui importante pilar no processo de desenvolvimento econômico e de equilíbrio das finanças públicas. Hodiernamente, tem sido atribuída à política fiscal uma importante função na promoção do desenvolvimento econômico e social, de forma a compensar os efeitos

adversos provenientes de crises estruturais que afetam os países periodicamente.

Com efeito, constata-se que, no decorrer da História, sempre que se verificou a ineficiência do mercado em se autorregular e garantir, de *per si*, o pleno emprego, a estabilidade macroeconômica e o crescimento econômico do País, o Estado tem interferido cada vez mais na Economia. Nesta perspectiva, o ente estatal utiliza dos mais variados mecanismos visando alcançar um desenvolvimento sustentável. Por vezes, resolve garantir aos trabalhadores os direitos sociais, mediante regulamentação específica. Em outros momentos, decide por conceder incentivos e benefícios fiscais com vistas à promoção de emprego e renda, em determinado setor econômico, ou, ainda, opta por promover investimentos públicos e financiamentos diversos para estimular o setor privado.

Silva (1983) assevera que as funções do Governo, no campo econômico, se ampliaram consideravelmente ao longo dos anos, em virtude de dois fatores primordiais, quais sejam, a evolução dos próprios princípios teóricos determinantes da intervenção estatal e as modificações substanciais nas preferências da coletividade, no que se refere à necessidade de uma maior intervenção do Governo em atividades relacionadas com a distribuição da renda nacional.

A realidade atual de os governos, cada vez mais, lançarem mão de medidas fiscais e financeiras para enfrentar questões socioeconômicas e, assim, produzirem deliberados resultados econômicos e políticos, põe em evidência o estreito liame entre a política fiscal e questões inerentes a outras políticas públicas.

A intercessão entre a política fiscal e outras políticas públicas é ressaltada por Chagas Júnior:

A orientação da política fiscal traduz importante mecanismo de gerenciamento de transcendentais questões ligadas aos aspectos mais intrínsecos das demais políticas públicas, atuando de forma complementar a essas últimas, sendo certo que os contornos dos reflexos originários do âmbito de incidência da política fiscal são bastante difíceis de serem delimitados com precisão, pois perpassam a generalidade das outras áreas que também merecem a atenção do poder público, carecedoras de ações concretas e específicas, sobretudo diante da incapacidade do mercado de prover soluções para o conjunto de problemas que aflige as sociedades estruturalmente organizadas. (CHAGAS JÚNIOR, 2013, p. 26)

Há que se ter em mente que a obtenção de bons resultados com a utilização de instrumentos de política fiscal também vai depender do planejamento e da adoção de medidas adequadas, oportunas e tempestivas, voltadas ao enfrentamento da questão a que se propôs e à consecução de objetivos prioritários.

Observa-se, pois, que a atuação do Estado necessita de contornos precisos, no sentido de que caso o ente estatal extrapole nas medidas de natureza econômica, certamente

ocasionará uma interferência excessiva e indevida na esfera privada e no mercado como um todo. Por outro lado, a omissão estatal abre igualmente a possibilidade de novos desequilíbrios socioeconômicos representados por práticas abusivas que impactam diretamente no livre mercado, ampliando, ainda mais, as desigualdades sociais e contribuindo para a concentração da renda.

O campo de atuação da política fiscal engloba os aspectos que envolvem o planejamento e a utilização das medidas fiscais de que dispõe o governo para alcançar propósitos específicos ligados ao desenvolvimento. Daí poder afirmar que a política fiscal auxilia decisivamente na concretização dos objetivos fundamentais da macroeconomia, tais como a manutenção do emprego, o crescimento econômico, o controle da inflação e a distribuição de renda. Portanto, compete aos formuladores de políticas econômicas a difícil tarefa de encontrar a exata equação para o equilíbrio econômico.

Nessa linha de pensamento, Matias-Pereira (2012) ressalta a importância da política fiscal como instrumento de ação econômica:

Política Fiscal constitui um fundamental instrumento de ação econômica, da qual todo o governo, em qualquer parte do mundo, pode se valer para alterar o rumo da atividade econômica, uma vez que pode interferir com enorme rapidez no andamento de variáveis macroeconômicas essenciais, como, por exemplo, o nível de produto e de emprego. (...) Política fiscal deve ser entendida como o conjunto de medidas relativas ao regime tributário, gastos públicos, endividamento interno e externo do Estado e as operações e situação financeira das entidades e organismos autônomos ou estatais, por meio dos quais se determinam o montante e a distribuição dos investimentos e o consumo públicos como componentes da despesa nacional. A política fiscal utiliza os tributos e os gastos do governo para regular a atividade econômica, em particular, para neutralizar as eventuais tendências à depressão e à inflação. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 141- 142)

Portanto, sempre que a economia apresentar tendência decrescente no nível de demanda, o governo pode, através de instrumentos de política fiscal, minimizar a carga tributária e/ou cortar gastos públicos. (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO JÚNIOR.1999).

Para Byrns; Stone Jr. (1995) a política fiscal consistiu “ o uso dos gastos do governo e de políticas de impostos para estimular ou contrair a atividade macroeconômica”.

Froyen (1999, p. 78), por sua vez, afirma que “a política fiscal é a determinação do orçamento público, sendo, portanto, composta das decisões governamentais sobre gastos e tributação”.

De acordo com Troster e Morcillo (1994), “integram a política fiscal os programas

de governo relacionados com a compra de bens e serviços, o gasto de transferências e a quantidade e o tipo de impostos”.

Na mesma linha, Dillard (1989) explica que a política fiscal é componente da política econômica que diz respeito, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e consumo das pessoas físicas e jurídicas e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão elencados no orçamento público.

Conforme Mochón (2007, p. 179), “a política fiscal, composta pelos programas de impostos e gastos públicos, é o estudo da utilização ativa da intervenção do Estado na atividade econômica, a fim de moderar os ciclos econômicos”.

Segundo Troster e Morcillo (1994, p. 216) “integram a política fiscal os programas de governo relacionados com a compra de bens e serviços, o gasto de transferências e a quantidade e o tipo de impostos”.

Rossetti (1997) assevera que a política fiscal:

Diz respeito ao manejo dos orçamentos do governo, tanto do lado dos dispêndios, quanto do lado das receitas. As decisões do governo sobre quanto despender, nas formas de consumo, investimentos, subsídios e transferências, sobre quanto tributar e ainda sobre que agentes e transações os tributos incidirão, compõem os instrumentos fiscais, com os quais os gestores da política macroeconômica podem exercer influências sobre o desempenho geral da economia. (ROSSETTI 1997, p. 723)

Burkhead (1971) alerta para o fato das imprecisões conceituais e teóricas que gravitam em torno da expressão Política Fiscal:

A expressão política fiscal carece de significado preciso, não existindo também uma linha bastante clara de demarcação entre política fiscal e finanças públicas, política monetária, ou política econômica do Governo. Falta, igualmente, consenso quanto aos tipos de ação governamental que possam ser adequadamente denominados atos de política fiscal. Historicamente, o termo provém de uma velha palavra francesa – *fisc* – a caixa do dinheiro ou tesouro. Deve ter sido, portanto, originariamente, sinônimo de *finanças públicas*, conforme é usado em inglês, para incluir as receitas e despesas do Governo e a dívida pública. Em seu uso corrente, entretanto, política fiscal possui um sentido mais amplo e diverso, ligado aos esforços do Governo para estabilizar ou estimular os níveis de atividade econômica. Esta distinção entre finanças públicas e política fiscal é produto direto das experiências governamentais de combate à depressão, na década dos trinta, e da obra e influência exercida pelas ideias de John Maynard Keynes. (BURKHEAD 1971, p. 78)

Como se denota das definições ora colacionadas, a política fiscal compreende a atuação governamental atrelada à arrecadação de tributos e às despesas públicas, representando, assim, o planejamento e a realização dos gastos públicos e do custeio

finalístico voltado a cumprir as obrigações e saldar as dívidas deles decorrentes.

Fundamental observar que tanto a atividade arrecadatória como os gastos públicos interferem diretamente no nível de demanda da economia. A arrecadação visa custear a manutenção do aparato Estatal e o fornecimento de bens e serviços de necessidade coletiva, afetando o nível de demanda pelo fato de influir diretamente na renda disponível que os indivíduos poderão dispor para consumo e poupança. Melhor explicando, quanto maiores forem os impostos, menor a renda disponível para o consumo. Já os gastos constituem um elemento fundamental, posto que quanto maior for o gasto público, maior a demanda e, conseqüentemente, maior o produto.

Especificamente no que se refere à atuação do governo através da política fiscal, identifica-se suas principais funções: função alocativa, função estabilizadora e função distributiva.

A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos, uma vez que estes não estão podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade. Então, o Governo faz a provisão de determinados bens e serviços públicos não oferecidos adequadamente mediante o sistema de mercado. Neste sentido, deve o Poder Público determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados, bem como calcular o nível de contribuição de cada consumidor.

O Poder Público se utiliza da função alocativa para oferecer à sociedade serviços essenciais ou, até mesmo, não tão essenciais, custeados pela própria coletividade por meio das receitas públicas. (MOSQUERA, 2005). A função alocativa seria, pois, “a ação do governo complementando a ação do mercado no que diz respeito à alocação de recursos na economia.” (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO JÚNIOR.1999, p.130)

A função estabilizadora refere-se aos instrumentos estatais voltados à manipulação dos níveis de preços e empregos da economia, uma vez que o pleno emprego e a estabilidade de preços não ocorrem de forma automática pela livre ação do mercado. (LONGO; TROSTER, 1993).

Noutros termos, considerando a ineficiência do mercado em se autorregular e garantir, de *per si*, a estabilidade macroeconômica e o pleno emprego, o Estado intervém na economia como forma de estabilizar a situação econômica do país.

A esse respeito, Mosquera observa:

Por intermédio da política fiscal, por exemplo, o governo pode influir na alocação de gastos públicos em investimento ou consumo (forma direta), ou ainda, aumentando ou diminuindo alíquotas ou bases de cálculo dos tributos (forma indireta), ocasionando assim diminuição ou aumento da renda privada, respectivamente (MOSQUERA, 2005, p. 579)

A função distributiva ou redistributiva consiste em ajustamentos no perfil da distribuição de renda na sociedade realizados pelo Poder Público, o qual assumiria o papel de um redistribuidor de renda, transferindo a renda da parcela mais rica da população àqueles mais pobres, através da implementação de ações de transferências fiscais, tributação progressiva da renda, subsídios às famílias de baixa renda, dentre outras. (LONGO; TROSTER, 1993 e VASCONCELOS, 1998). A tributação é, pois, o instrumento mais eficaz para se fazer essas transferências patrimoniais dentro de determinada comunidade, servindo de instrumento de justiça social. (MOSQUERA (2005).

No que se refere a essa função específica, Leite (1994) afirma que a política fiscal pode e deve servir como instrumento de justiça social, na medida em que, por meio da tributação, torna-se possível retirar recursos financeiros dos mais ricos, os quais podem ser utilizados para custear programas que assegurem melhores oportunidades e uma melhor condição de vida àqueles pessoas que não dispõem de condições dignas de sobrevivência.

Garcia (2004) observa que a função de redistribuição pode ser pessoal, setorial ou regional. Será pessoal quando realizada através de uma estrutura tributária progressiva, na qual as pessoas mais ricas pagam mais impostos ou, ainda, quando a redistribuição é realizada através da maior taxação sobre produtos adquiridos por pessoas de renda elevada, combinada com desoneração para produtos consumidos por consumidores de baixa renda. A função redistributiva setorial ou regional consiste na política de gastos públicos e subsídios direcionados para as áreas mais pobres.

Em síntese, através da função redistributiva, a política fiscal pode ser utilizada como instrumento de distribuição de renda e justiça social, à medida que pode se voltar para a desoneração de uma determinada região com o objetivo de desenvolver economicamente aquela localidade, bem como pode conceder incentivos ou benefícios fiscais ou, pode, ainda, implementar uma política de gastos públicos ou subsídios direcionados a determinado setor produtivo que se tencione estimular.

A partir da análise das funções da política fiscal, concluindo com a posição de Araújo, acerca da amplitude de seus efeitos sobre a sociedade como um todo, fica evidente que a política fiscal consiste numa opção política de quem detém e exerce o poder soberano do Estado. Assim, em observância aos ditames da política fiscal, arrecadam-se receitas para a manutenção da máquina estatal. Por outro lado, a política fiscal pode, ainda, ter como objetivo uma reforma social, voltando-se ao desenvolvimento nacional no sentido de propiciar uma melhor distribuição da renda nacional. (ARAÚJO, 1996, p.).

Segundo MATIAS-PEREIRA, (2012, p. 285), a Política Fiscal se orienta para

dois eixos: a política tributária, em sentido lato, que se materializa na captação de recursos para atender as demandas da sociedade e para atendimento das funções da Administração Pública, por meio de distintos Entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); e para a política orçamentária, que se volta especificamente para os gastos relacionados à aplicação dos recursos, levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e disposição para seu financiamento pela população.

É certo, pois, que a política fiscal constitui importante mecanismo de gerenciamento de questões estruturantes relacionadas aos aspectos mais intrínsecos das demais políticas públicas, atuando, inclusive, de forma complementar a essas últimas. Como dito alhures, a política fiscal pode ser dividida em duas grandes áreas: a política tributária e a política de gastos públicos. A consecução dos objetivos da presente pesquisa exige, pois, que se adentre no exame específico de uma das vertentes da política fiscal, qual seja, a política tributária, a qual passa a ser aprofundada e analisada com mais ênfase.

4.2 POLÍTICA TRIBUTÁRIA ENQUANTO DESDOBRAMENTO DA POLÍTICA FISCAL

A Política Tributária, enquanto desdobramento da política fiscal, possui como pressuposto maior arrecadar recursos financeiros para atender a demanda de bens públicos (bens sociais), promovendo a distribuição dessa carga tributária entre os contribuintes, a partir dos critérios normativos estabelecidos pelo sistema tributário de um país. Neste sentido, os sistemas tributários são concebidos de forma a gerar fluxos estáveis de ingressos tributários.

Para tanto, deverá haver uma combinação equilibrada entre a cobrança de diferentes tributos e a eleição de seus contribuintes, respeitada a necessidade de observância de tratamento similar para os contribuintes em situação similar (equidade horizontal) e a distribuição diferenciada de carga tributária dentre os contribuintes em situação desigual (equidade vertical).

Portanto, tendo em vista que é no campo tributário que as implicações definem a estrutura econômica de uma sociedade e considerando que as decisões adotadas nessa área atingem toda a sociedade, as questões tributárias devem ser examinadas em harmonia com os princípios da dignidade da pessoa humana e sua dimensão social, considerada as dimensões individual e familiar, respeitando-se, especialmente, os direitos fundamentais.

Mello (1978, p. 5) observa que o estudo da política tributária pressupõe que esta seja analisada por seus fins, por sua causa última, por sua essência. Ao instituírem políticas

tributárias, devem, pois, os entes da federação, confrontá-las frente os fundamentos, objetivos e garantias esculpados na ordem constitucional vigente.

Noutros termos, deve o poder impositivo questionar: Por que tributar? O que tributar? Qual o grau de tributação? E, sempre que as respostas evidenciarem o atendimento às perspectivas e finalidades do Estado, estar-se-á executando política tributária. Na mesma linha de pensamento, Conti assevera:

A estrutura tributária deve guiar-se no sentido da Justiça Fiscal, e os critérios utilizados deverão ter por meta atingir essa Justiça Fiscal. Ela tem de ser justa, de modo a se fazer com que haja uma adequada distribuição do ônus tributário entre os indivíduos. (CONTI, 1997, p11)

Ribeiro; Gesteiro (2000) ressaltam a complexidade e a subjetividade que permeiam o conceito de justo tributário. Contudo, assevera que este deve passar, obrigatoriamente, pela questão da justiça social, pelo contexto constitucional, pela educação tributária da população e pela participação popular em questões atinentes ao orçamento público.

Especificamente sobre as potencialidades das políticas tributárias na ordem constitucional brasileira, Lenio Streck preconiza:

Há uma série de instrumentos e mecanismos à disposição do imaginário jurídico nacional, com o específico objetivo de recuperar o papel da centralidade de tributação na construção de uma sociedade mais livre, justa e igualitária e, portanto, adequada à Constituição vigente (e eu acrescentaria, compromissória e dirigente).
(...)
Há, assim, um imenso campo a ser explorado no âmbito da relação cidadania-tributação e Estado-papel-dos-tributos. (STRECK in BUFFON e MATOS, 2015, p. 08).

Ressalte-se, portanto, que a política tributária não se restringe à elaboração de planos e ações direcionadas à atividade de arrecadação e de fiscalização, não se limitando ao espectro de execução de meros atos de arrecadação pecuniária para os cofres públicos.

Leonetti (2011) enfatiza a política da tributária para além do aspecto meramente arrecadatório:

Durante muito tempo, a tributação foi vista apenas como um instrumento de receita do Estado. Apesar desta missão ser, por si só, relevante, na medida em que garante os recursos financeiros para que o Poder Público bem exerça seu mister, a verdade é que, pouco a pouco, descobriu-se outra faceta não menos importante na tributação. Nos dias de hoje, em que prevalece o modelo de Estado Social, a despeito dos fortes movimentos no sentido do ressurgimento do liberalismo, não se pode abrir mão do uso dos tributos como eficazes instrumentos de política e de atuação estatais, nas mais diversas áreas, sobretudo na social e na econômica. Como se sabe, um dos

valores que têm caracterizado o Humanismo é a busca da Justiça Social. (LEONETTI, 2011, p. 01)

A política tributária envolve um conjunto de ações voltadas à coordenação, à orientação e ao planejamento de projetos governamentais de tributação a serem executados pela administração tributária, situadas dentro de um contexto bem mais amplo de sua atuação. Pode-se afirmar que a política tributária é estruturante de toda sociedade. Neste sentido, Aliomar Baleeiro assevera:

Uma política tributária, para ser racional, há de manter o equilíbrio ótimo entre o consumo, a produção, a poupança, o investimento e o pleno emprego. Se houver hipertrofia de qualquer desses aspectos em detrimento dos outros, várias perturbações podem suceder com penosas consequências para a coletividade. (BALEIRO, 1981, p. 171)

Desta feita, os tributos despontam como potentes instrumentos de políticas públicas que visam garantir os direitos fundamentais e atuar como meio de efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado, podendo favorecer em aspectos tais como atuar em relação ao desenvolvimento econômico, favorecendo a distribuição do patrimônio e das rendas, a política de estabilização da economia, o combate ao desemprego e à inflação, entre outros aspectos.

Já o BID enfatiza a importância da política tributária, quando se analisa o processo de formulação de políticas públicas em vista da ampla extensão de seus efeitos em toda a sociedade:

Um bom ponto de partida para se examinar como funciona o processo de formulação de políticas públicas. Antes de tudo, porque grande número de decisões na área das políticas públicas relaciona-se com os impostos, que afetam quase todos os aspectos da economia e da sociedade. O tamanho do Estado, o volume de redistribuição dos ricos para os pobres e as decisões concernentes a consumo e investimento – tudo isso está relacionado com essa área fundamental das políticas públicas. Em vista de seus fortes efeitos sobre a eficiência e a equidade, a política tributária talvez seja a área de políticas públicas na qual há mais interesse em jogo.

Assim, o processo de formulação de políticas geral (ou 'global'), ou seja, o processo através do qual uma infinidade de interesses, tanto públicos quanto privados, exerce seus efeitos nas engrenagens da negociação política na elaboração de políticas públicas. Via de regra, os atores que desempenham os principais papéis no processo de formulação de políticas mais amplo (ou 'global') são também atores ativos no processo de discussão, aprovação e execução das políticas tributárias. (BID, 2007, p.183)

Maria de Fátima Ribeiro (2008), por sua vez, evidencia a correlação finalística entre a política tributária e a questão social, afirmando que a tributação, na sua origem, deve considerar a dimensão social do homem como forma de realizar o seu desiderato de justiça em relação à oneração tributária. Neste sentido, a tributação deve priorizar as necessidades

essenciais da população, notadamente a alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência entre outros pontos.

De acordo com a autora, na prática, tal tributação se efetivará através de leis isentivas ou com tributações simbólicas. Em resumo, pelo intervencionismo político-social, introduz-se na tributação o fim político-social. Partindo dessa premissa, a autora põe em relevo a função social do tributo:

[...]

No que consiste a tributação social? Não se trata apenas em atender as necessidades mais elementares da população, é mais do que isso. A tributação deve respeitar a dimensão individual e familiar, considerando a capacidade contributiva entre outros princípios constitucionais de proteção ao contribuinte. Sempre que a tributação impedir ou dificultar a realização do essencial em relação à sociedade ou parte dela e até mesmo a uma pessoa, será desmedida e poderá ter caráter confiscatório. Será desmedida também a tributação se os governos pretenderem arrecadar tributos, ultrapassando a soma necessária de dinheiro para o atendimento das necessidades sociais. Enfim, é tributação social aquela que respeita o que é inerente à sociedade no contexto social dos ditames constitucionais (RIBEIRO, 2008, p. 178-179).

Tomadas essas considerações, há de se dizer que o Estado Democrático de Direito, instituído em 1988 no Brasil, optou por fortalecer o Estado Social, constituindo uma densificação deste. A Carta Magna contempla, entre seus fundamentos, a busca pela efetivação da cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Art. 1º).

Também constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Art. 3º).

Portanto, os fundamentos (Art. 1º) e os objetivos (Art. 3º) estatuídos pela Carta Magna de 1988 são dotados de conteúdo deontológico, no sentido de que devem servir de alicerce e base de sustentação para todas as demais normas. Assim, dentro desse contexto, ergue-se o Sistema Tributário Constitucional, com seus princípios e limitações, os quais devem guardar consonância com esses postulados, formando um todo harmônico, especialmente com relação às políticas públicas.

Vale observar, ainda, que o legislador constituinte, ao dispor sobre a Ordem Econômica, estabeleceu, no Art. 170, que esta deve se fundamentar “na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Sobre a imperiosa necessidade de que haja a harmonia entre os fundamentos da República Federativa do Brasil e a questão tributária, Buffon e Matos (2015, p. 140) observam que, estando a tributação em consonância com tais postulados, certamente contribuirá para a máxima proteção e eficácia das garantias constitucionais, corroborando a concretização dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

4.3 A POLÍTICA TRIBUTÁRIA E SUAS FUNÇÕES: FISCAL E EXTRAFISCAL

Matias-Pereira (2012, p.) explica que a política tributária deve alcançar dois objetivos principais, quais sejam, primeiro, assegurar uma gestão fiscal responsável, através da qual busca cumprir metas de equilíbrio orçamentário, condição imprescindível para a estabilidade fiscal e desenvolvimento econômico; segundo, promover uma gestão integrada e compartilhada para estimular a cidadania fiscal, informando ao cidadão sobre a importância social do tributo e a importância do monitoramento conjunto de toda a sociedade sobre questões tributárias. Krugman; Wells (2007, p. 428) também apontam o duplo objetivo da política tributária:

A política tributária sempre tem dois objetivos. Por um lado, os governos procuram alcançar a **eficiência tributária**; procuram minimizar os custos diretos e indiretos da cobrança de impostos para a economia. Por outro lado, os governos buscam a **justiça tributária** ou **equidade tributária**; procuram garantir que as pessoas certas de fato tenham que arcar com a carga dos impostos. O dilema central em política tributária [...] é que um imposto eficiente pode não parecer justo, e um imposto justo pode não ser eficiente. Assim, há um *trade-off* fundamental entre equidade e eficiência. (grifos dos autores)

Verifica-se, pois, que a política tributária tem dupla finalidade, as quais expressam funções distintas: 1) auferir recursos financeiros para que o Estado possa atender as demandas da sociedade, demonstrando a sua função fiscal; e 2) garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, externando a sua função extrafiscal.

A fiscalidade representaria, pois, a imposição de uma carga tributária, segundo regras constitucionais, porém, desvinculada de valores e direcionada tão somente a receitas e despesas. Paulo de Barros Carvalho explica o escopo da fiscalidade, *in fine*:

Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses sociais, políticos ou econômicos interfiram no direcionamento da atividade impositiva. (CARVALHO, 2005, p.234)

Por outro lado, com a extrafiscalidade, o Estado, via tributação, tenciona alcançar os fins de sua existência, abstraindo, nesse caso, de obter receitas tributárias derivadas. Gouvêa sintetiza a questão:

O Estado tributa para auferir receitas com o intuito de financiar suas atividades em busca da realização de seus fins constitucionais. Daí decorre a ideia de fiscalidade. Entretanto, considerando que a tributação é capaz de induzir ou reprimir comportamentos, propiciar distinções entre contribuintes e garantir a efetivação de direitos fundamentais, o Estado também tributa criando estímulos ou desestímulos, para orientar comportamentos ao alcance dos mesmos fins constitucionais ou simplesmente para alcançá-los diretamente. Assim, pela fiscalidade, o Estado é impelido à tributação a fim de suprir-se de meios necessários para financiar suas finalidades constitucionalmente estabelecidas e, pela extrafiscalidade, tributa, afastando – em alguma medida e se necessário – o objetivo arrecadatário, também para atingir, direta ou indiretamente, as mesmas finalidades constitucionais. (GOUVÊA, 2006, p. 39).

Em verdade, há que se considerar que a fiscalidade e a extrafiscalidade constituem princípios vetores da política tributária, não podendo uma finalidade existir sem a outra. A função extrafiscal coexiste com a função fiscal da norma tributária, prevalecendo uma ou outra função conforme com a opção política adotada por aquele que detém o poder estatal. Portanto, mesmo na fiscalidade, haverá margem para aplicação dos chamados fins extrafiscais.

Na sua obra *Tributação e Mudança Social*, Raimundo Bezerra Falcão, desde longa data, já preconizara acerca da função extrafiscal e indutora de comportamentos do Direito Tributário, mesmo reconhecendo sua complexidade:

É tempo de reformular a ideia de que um Estado ditando normas gerais e iguais para todos. Já se pode pensar em contrabalançar a situação dos menos favorecidos, com leis que sejam iguais para os iguais, mas diferenciadas em favor dos menos afortunados. A tarefa é difícil, mas ficando os aplicadores zelosos das amoldagens interpretativas frente ao caso concreto, diminuiriam as ensanchas de injustiças. (FALCÃO, 1981, p.161)

Casalta Nabais explica que mesmo não sendo um conceito novo, a extrafiscalidade ganhou relevância com o advento do estado social, uma vez que visa a obtenção de resultados econômicos e sociais através da utilização dos impostos ou dos benefícios fiscais. Especificamente sobre o caráter conceitual da extrafiscalidade, o autor leciona:

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados económicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Trata-se

assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida, pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais dos seus destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contém medidas de política económica e social. (NABAIS, 2009, p. 629).

Ao tratar sobre a função extrafiscal dos tributos, Klaus Tipke refere-se à expressão “tributos dirigistas”:

Em todo o mundo são os “tributos utilizados como orientadores de condutas”. Há tributos que, substancialmente têm uma finalidade dirigista, como por exemplo, os impostos sobre o meio ambiente, o imposto sobre os cães. Eles são denominados impostos dirigistas, impostos de fins sociais ou impostos de fins não fiscais. Fossem eles destituídos de toda fiscalidade, não seriam então em absoluto tributos. Afora isso, há uma multiplicidade de normas dirigistas singelas incrustadas nas leis tributárias em espécie. Tais prescrições especiais têm por exemplo como finalidade política financeira, política económica, política social, política da habitação, política cultural, política de trânsito, política de saúde ou política de meio ambiente. Quem realiza o pressuposto fático dos impostos dirigistas paga mais impostos. *Em princípio, justificadamente, tais tributos não se orientam pela imposição uniforme segundo a capacidade contributiva.* A maioria das normas dirigistas em espécie entretanto são favorecimento fiscais. Quem se comporta de conformidade com elas paga menos impostos, do que teria de pagar de acordo com o princípio da capacidade contributiva. Grifos do autor (TIPKE, 2012, 62).

Cumprido observar, todavia, que a extrafiscalidade não significa que o Estado deixe de arrecadar tributo. Implica dizer que a norma tributária persegue um outro objetivo que transcende a finalidade exclusivamente arrecadatória, direcionando-se a comportamentos e estímulos que tenham objetivos constitucionalmente positivados. (BUFFON, 2009, p. 219). Vale aqui a indagação: como identificar, então, o carácter extrafiscal de uma norma tributária?

Bonfim (2015, p.43) afirma que a questão da identificação da extrafiscalidade pode e deve ser resolvida no plano de interpretação das normas jurídicas. A identificação das normas tributárias extrafiscais só pode ser realizada no plano da interpretação, investigando-se a finalidade normativa. Complementa o autor:

Como as normas tributárias extrafiscais têm por finalidade induzir ou desestimular comportamentos, terá de se discriminar o objetivo para alcançar dada finalidade. A finalidade será tomada pelo intérprete como fundamento relevante para diferenciação. A finalidade da norma não pode ser desprezada pelo intérprete, sendo, ao revés, colocada em destaque. (BONFIM, 2015, p. 45).

Como se vê, para o aludido autor, para perquirir a extrafiscalidade presente em uma dada norma tributária, devem ser pesquisados os próprios fundamentos daquela tributação, perscrutando as razões finalísticas da oneração tributária.

Buffon (2012, p. 224) observa que a legitimação da extrafiscalidade se dá na exata proporção da legitimidade dos objetivos visados, e, prossegue o autor, “isso se verificará, certamente, quando os fins visados passarem pela realização dos direitos fundamentais.” E conclui:

(...) a extrafiscalidade corresponde a uma forma de efetivar os princípios constitucionais e os direitos fundamentais, sendo que, através dela, é possível reduzir as desigualdades fáticas produzidas pelo modelo econômico vigente e alcançar a máxima densidade normativa do princípio da dignidade humana. (BUFFON, 2012, p. 226)

Neste sentido, torna-se imprescindível, conforme dito alhures, que o objetivo almejado pela norma extrafiscal esteja em consonância com os fundamentos da Carta Magna, inculpidos, por exemplo, nos arts. 1º, 3º e 170 da CF/88. A norma tributária extrafiscal deve estar em consonância com o fundamento constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária, na qual seja resguardada a dignidade da pessoa humana. Sobre a necessidade de permanente persecução dos objetivos constitucionais na aplicação da extrafiscalidade, referem Buffon e Matos:

Não seria possível sustentar que a extrafiscalidade viesse a substituir a tradicional fórmula da fiscalidade, mas é sustentável e necessário a existência de políticas tributárias extrafiscais norteadas ao cumprimento da realização dos objetivos constitucionalmente postos, em especial, os direitos fundamentais (BUFFON; MATOS, 2015, P. 194)

Assim, a tributação realizada pelas normas tributárias extrafiscais deve traduzir-se em importante instrumento na efetivação dos objetivos e princípios consagrados na Constituição Federal. Portanto, não há liberdade plena para a criação de funcionalidades relacionadas à imposição de normas extrafiscais que não estejam previstas na Constituição.

BONFIM (2015, p. 75) sustenta que o texto constitucional brasileiro foi pródigo em prever a utilização da extrafiscalidade como instrumento de alcance da equidade, deixando evidente o estreito liame entre a extrafiscalidade e a principiologia norteadora da Constituição Federal, notadamente nos princípios estampados na Ordem Econômica.

GOUVÊA (2006, p.81) observa que o texto Constitucional possui diversas disposições prescritivas ou normas programáticas, inclusive comandos normativos específicos, a exemplo do Art. 153, § 4º, inciso I ou do Art. 182, § 4º, II, através dos quais privilegia o viés extrafiscal em detrimento da arrecadação e da eficiência econômica, possibilitando, assim, a utilização do instrumento tributário nas políticas públicas. Assim explica Bonfim:

A partir da leitura do texto constitucional, portanto, é possível encontrar diversas passagens que tratam das funções redistributiva, alocativa e simplificadora da tributação, abrangendo o que se convencionou chamar de *extrafiscalidade em sentido amplo*. (BONFIM, 2015, p. 76)

Portanto, é lícito afirmar que a Constituição Federal de 1988 criou o Estado Social e, portanto, deve possibilitar a adoção de medidas capazes de realizar, através de políticas públicas, os valores, objetivos e fundamentos basilares que o Estado assumiu.

Nesse contexto, firma-se, portanto, o entendimento de que as normas tributárias extrafiscais possuem alicerce constitucional, uma vez que os princípios constitucionais que compõem o Título VII da Lei Maior, haja vista a relação mais intrínseca destas normas com a Ordem Econômica, como também com outros princípios albergados em outros títulos da Constituição e até mesmo implícitos ao longo do texto constitucional, funcionam como verdadeiros sustentáculos a reger a temática da extrafiscalidade tributária.

O princípio da soberania nacional, a título de exemplo, que se encontra disciplinado no Art. 170, inciso I da Constituição Federal, pode fundamentar o estabelecimento de normas tributárias extrafiscais. A soberania pode ser analisada tanto a partir do âmbito interno como do ponto de vista internacional.

Lima (2012, p. 226) observa que na visão interna de soberania, uma vez que esta se propõe a resguardar a paz e segurança dos cidadãos, resolvendo os conflitos sociais, a utilização da extrafiscalidade pode atuar de modo a conformar o comportamento dos cidadãos, reduzindo as desigualdades econômicas e sociais, o que finda por reduzir os litígios entre eles.

Do ponto de vista internacional, muito embora se identifiquem diversas dificuldades do ponto de vista econômico, deve-se reconhecer, igualmente, que a extrafiscalidade pode atuar como instrumento para alavancar o crescimento econômico e para mitigar as dependências de nosso país.

Bonfim (2015, p. 95) salienta que o princípio da soberania nacional pode incentivar a criação de normas tributárias extrafiscais de incentivo a determinados setores econômicos considerados estratégicos, tais como a produção agrícola ou o desenvolvimento tecnológico.

Por fim, citem-se, ainda, o Imposto de Importação (II) e Imposto de Exportação (IE), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), como também o Imposto Extraordinário de Guerra, impostos que atuam como instrumentos de regulação econômica e fiscal e de proteção do território nacional e da

soberania pátria, visando a resguardar os interesses nacionais, evidenciando, assim, acentuado timbre de normas tributárias extrafiscais. (LIMA, 2012, p. 227).

A Redução das desigualdades regionais e sociais, prevista no Art. 3º, inciso III da Constituição Federal, foi exaltada à categoria de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, constitui outro fundamento para as normas extrafiscais.

O texto constitucional, no Art. 151, inciso I, expressamente proíbe a União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro. Por outro lado, o mesmo dispositivo traz, na sua parte final, a validação de se conceder “incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”, como forma de reduzir as desigualdades regionais.

Atente-se, contudo, que a utilização de normas tributárias extrafiscais deve guardar absoluta consonância com a repartição constitucional das competências entre os entes da Federação. Neste sentido, não pode um estado, utilizar-se de forma desproporcional do tributo, com o fito de reduzir as desigualdades de cada região. Especificamente sobre a necessidade de a norma tributária extrafiscal ficar adstrita ao crivo da proporcionalidade, Bonfim assevera:

Não se pode, todavia, extrair, da autorização constitucional, um fundamento absoluto de validação de incentivos fiscais concedidos para o fim de redução das desigualdades regionais. A simples alegação de que dado incentivo se compatibiliza com esta finalidade não pode colocá-lo fora de uma avaliação judicial baseada na proporcionalidade da medida que, como foi indicado desde as primeiras linhas desta obra, funciona como potente instrumento de verificação da compatibilidade entre os meios e fins. (BONFIM, 2015, p. 93).

A título de exemplo de norma tributária extrafiscal voltada à redução das desigualdades regionais, cite-se a instituição da Zona Franca de Manaus, cujo tratamento tributário previu uma série de incentivos fiscais, voltados à integração da Amazônia ao restante do país.

O tratamento favorecido, para as empresas de pequeno porte, que respeita diretamente ao objeto de estudo em curso constitui, por excelência, fundamento e princípio constitucional a embasar a adoção de normas tributárias extrafiscais.

No âmbito da função extrafiscal da política tributária, os regimes tributários diferenciados e simplificados assumem grande significância em âmbito mundial. Objetivam conferir condições de permanência e competitividade para as pequenas empresas atuarem no mercado em condições de igualdade com as de grande porte. O tratamento favorecido às

microempresas e empresas de pequeno porte constitui igualmente um dos fundamentos da ordem econômica disposta no art. 171, Inciso IX da Constituição Federal. Guarda, pois, estreita relação com o princípio da livre-concorrência.

No ano de 2016, a OIT, ao abordar o tema da economia informal no relatório intitulado “O Trabalho digno e a Economia Informal – Resolução da 90ª Conferência Internacional do Trabalho, 2002” defende, como questão fundamental para o reconhecimento e proteção dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal, a instituição de regimes tributários diferenciados e simplificados para as pequenas empresas, nos termos a seguir:

Um ambiente político e jurídico favorável reduz os custos de criação e de exploração das empresas: procedimentos simplificados de declaração e obtenção das licenças, regulamentação apropriada, tributação razoável e justa. Tal ambiente multiplica também as vantagens da legalização: acesso facilitado à clientela comercial, condições de crédito mais vantajosas, proteção jurídica, cumprimento dos contratos, acesso à tecnologia, a subsídios, a divisas estrangeiras e aos mercados locais e internacionais. Além disso, tais medidas previnem a transferência de atividades da economia formal para a economia informal. Além de facilitarem o desenvolvimento de novas empresas e ajudarem as pequenas empresas a entrar na economia formal e a criar empregos sem desrespeito pelas normas do trabalho, permitem também aumentar as receitas públicas. (OIT, 2006, p 14-15)

Alink e Kommer (2011), igualmente, reconhecem a importância da introdução de regimes tributários simplificados para as micro e pequenas empresas e observa que o tratamento diferenciado e favorecido já constitui realidade de muitos países, atuando como importante instrumento de captação de trabalhadores informais à economia formal:

A questão da informalidade em muitos países é abordada por meio da introdução de isenções tributárias para grandes grupos de contribuintes do porte da pequena empresa. Entretanto um enfoque mais efetivo é a aplicação dos regimes tributários simplificados que têm a vantagem de levar as pequenas empresas à formalidade, o que é benéfico para as autoridades tributárias e o Governo em geral e, também, para as empresas, onde os requisitos administrativos de manutenção de registros contábeis podem melhorar a gestão e as operações dos negócios e onde a inserção nos sistemas de seguridade social proporcionam a cobertura e a proteção de um seguro. Os impostos presumidos são as formas mais fáceis de tributação em regimes simplificados, particularmente a partir de uma perspectiva administrativa, tanto para contribuintes e Administração Tributária, habilitando a inserção das pequenas empresas na rede tributária sem impor cargas pesadas de cumprimento para esses contribuintes. (ALINK; KOMMER, 2011, p.60)

O princípio tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, contemplado no art. 171, IX, da Constituição Federal, constitui fundamento ensejador para a edição de normas extrafiscais, à medida que possibilita, além das normas de fomento à pequena empresa, com a simplificação e diferenciação de procedimentos tributários, a própria

desoneração total ou parcial de tributos a todos os entes da federação. Neste sentido, BONFIM (2015, p.109) assevera que o texto constitucional contém uma exigência implícita de que a criação dessas normas não pode trazer mais complexidade do que o sistema normal de tributação, sob pena de quebra do fundamento de validade para a instituição da norma.

4.4 DO ESTATUTO DA MICROEMPRESA À LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

Conforme demonstrado no capítulo II da presente pesquisa, a consolidação da política pública voltada à redução da informalidade e à geração de emprego e renda percorreu um longo caminho, em termos de inclusão na agenda pública, formatação e implementação no planejamento governamental, dentre outros passos, até a decisão de se optar por dispensar tratamento tributário diferenciado e simplificado para as micro e pequenas empresas em âmbito nacional, com a instituição do SIMPLES.

Trajetória semelhante trilhou a evolução normativa até a atual conformação jurídico-constitucional de efetivação da extrafiscalidade no tratamento diferenciado e favorecido, com a aprovação da Lei Complementar nº 123, de 2006, conforme se se pretende apresentar nas linhas que se seguirão.

O texto original da Constituição Federal de 1988 mencionava a questão do tratamento diferenciado e favorecido às pequenas empresas, em apenas dois dispositivos. No Art. 170, preceituava, de forma acanhada, como princípio da Ordem Econômica “o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”. Já no Art. 179, o constituinte assim determinou:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Nesse percurso histórico, cumpre registrar a Lei nº 7.256, de 1984, que estabelecia normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido nos Campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Creditício e de Desenvolvimento Empresarial. Foi a primeira norma legal que instituiu o que poderíamos chamar tratamento diferenciado para as microempresas.

Num momento posterior, foi sancionada a Lei nº 8.864, de 1994, que estabeleceu normas para as microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) relativas ao

tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; creditício e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal).

Contudo, somente com a Lei nº 9317, de 1996, que dispôs sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, instituindo o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, é que se verificou uma medida no campo tributário de fundamental importância com vistas a consolidar o tratamento tributário favorecido de que fala a Constituição Federal/1988.

Entretanto, não obstante os avanços da legislação destinada às microempresas com a instituição do Simples Federal, que se constituía num sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais, facultou-se a sua extensão aos tributos dos estados e dos municípios, mediante convênio. Todavia, os estados preferiram não aderir ao Simples Federal e instituíram regimes próprios de tributação, o que resultou em 27 tratamentos tributários distintos em todo o Brasil e muita complexidade para os contribuintes destinatários. No que se refere aos municípios, poucos aderiram ao SIMPLES, não adotando, portanto, quaisquer benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas em seus territórios, resultando, assim, em total afronta aos ditames constitucionais.

Em seguida, foi sancionada a Lei nº 9.841, de 05 maio de 1999, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. Considerando que o Estatuto foi criado por lei ordinária federal, sem poder vinculativo sobre os Estados e Municípios, os seus benefícios, atrelados exclusivamente ao Governo Federal, mostraram-se insuficientes para fazer frente a demanda das microempresas e empresas de pequeno porte. Em face a esse quadro desfavorável, a informalidade, especialmente entre as pequenas empresas e microempresários, constituía uma realidade muito presente no cenário nacional a exigir políticas públicas de geração de emprego e renda.

Desta feita, foram aprovadas as emendas constitucionais EC nº 06/1995, esta com pouca repercussão prática, e a EC nº 42/2003, que constituiu, enfim, a força motriz para a consecução do tratamento diferenciado e favorecido que se tem nos dias atuais. Assim, a redação do art. 146, Inciso III, alínea “d” da CF/88 passou a estabelecer:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso

do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

A Emenda Constitucional nº 42/2003 traçou, inclusive, as linhas mestras desse regime tributário, *in verbis*:

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - Será opcional para o contribuinte;

II - Poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - O recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - A arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

Outro dispositivo incluído pela EC nº 42/2003, refere-se ao art. 94 da ADCT que determinou que os regimes especiais de tributação para microempresas e empresas de pequeno porte próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cessariam seus efeitos a partir da entrada em vigor do regime previsto no art. 146, III, “d” da Constituição, ou seja, a partir da edição da Lei Complementar prevista no texto constitucional.

Uma vez consolidado, nos arts 146, 170 e 179 da Carta Magna de 1988, o tratamento favorecido e diferenciado para as empresas de pequeno porte, constituídas sob as leis brasileiras e que estejam sediadas no País, seguem-se a consecução dos ditames constitucionais com a promulgação da Lei complementar nº 123, de 2006.

Referido diploma legal instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo “normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Fica criado, pois, o Simples Nacional como a efetivação do tratamento tributário diferenciado e favorecido previsto na Constituição Federal.

É imprescindível observar que o Simples Nacional não representa a criação de um novo tributo, o que seria flagrantemente inconstitucional, mas trata-se sim de um regime especial, consolidado e unificado, de recolhimento mensal dos impostos existentes, em um único documento de arrecadação dos impostos e contribuições elencados no Art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006, quais sejam, Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição

para o PIS/PASEP, Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

A partir da edição da Lei Complementar nº 128/2008, que alterou a Lei Complementar 123/2006, incluindo o Art. 18-A, surge a figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI, com características próprias – e distintas – das ME e EPP, no sentido de possuir incentivos específicos para a formalização de seus negócios e a realização de contribuição previdenciária. A lei passou a vigorar em julho de 2009 e o início efetivo para todas as Unidades Federativas (UFs) se deu, de forma progressiva, entre julho de 2009 e fevereiro de 2010.

Observa-se, pois, os diplomas legais ora apresentados, cada uma a sua maneira e com suas particularidades, caminharam como o objetivo de simplificar e reduzir a carga tributária dos pequenos negócios e empresas e oferecer tratamentos tributários voltados ao empreendedor. No entanto, a figura do microempreendedor surge como uma diferenciação dentro do tratamento tributário específico destinado às micro e pequenas empresas, uma vez que o MEI reúne características especialíssimas, como se detalhará a seguir.

4.5 A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI)

Todo o embasamento teórico precedente tencionou convergir para a análise da figura inovadora do Microempreendedor Individual ou simplesmente MEI, no sentido de demonstrar o seu caráter de política pública tributária com viés eminentemente extrafiscal, voltado a conciliar crescimento econômico com inclusão social, geração de emprego e renda com ampliação da proteção social dos trabalhadores.

Antes de adentrar no tema, vale registrar a descrição dessas unidades produtivas que compõem o setor informal adotada pela OIT na 15ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho de 1993⁹:

Conjunto de unidades empenhadas na produção de bens ou serviços, tendo como principal objetivo a criação de empregos e de rendimentos para as pessoas nelas envolvidas. Estas unidades funcionam normalmente com um fraco nível de organização, com pouca ou nenhuma divisão entre trabalho e capital, enquanto fatores de produção e operam em escala reduzida. As relações de trabalho - quando existem - baseiam-se a maior parte das vezes no emprego ocasional, no parentesco, e

⁹ Publicado no site: OIT Organização Internacional do Trabalho – Escritório no Brasil (<http://www.Oit.org.br>)

nas relações pessoais e sociais, mais do que em acordos contratuais com garantias formais. (OIT, 2006: 24).

Hespanha, por sua vez, assim define o micro empreendedorismo:

O micro empreendedorismo em geral é concebido como uma especificação do conceito de empreendedorismo reportado às situações de pequeníssima escala. Entende-se que, mesmo nessas situações, podem estar presentes todos os atributos do conceito de empreendedorismo, ou seja, a criação de valor, a inovação e a mudança, a procura por oportunidade e a desenvoltura na gestão e na assunção do risco. (HESPANHA, 2010, p. 112)

Aqui no Brasil optou-se pela denominação de Microempreendedor Individual ou simplesmente MEI, que passou a representar uma inovadora figura jurídica na legislação brasileira, criada por um conjunto normativo de escala nacional ancorado na Constituição Federal, especificamente nos arts. 146, 170 e 179.

Com a instituição do microempreendedor individual – MEI, um grande número de profissionais envolvidos com situações de produção em pequeníssima escala, que até então permaneciam na informalidade, passaram a ser percebidos como profissionais geradores de renda e até de empregos com carteira assinada, e não mais como alguém que vivia à margem da lei.

4.5.1 Aspectos Normativos do Microempreendedor Individual

4.5.1.1 Exigências para se tornar um Microempreendedor Individual

O Microempreendedor Individual, no Brasil, surgiu com a inserção do art. 18-A a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Atente-se que, apesar desse dispositivo legal não haver trazido uma conceituação própria do MEI, acabou por fazê-lo ao definir os requisitos mínimos para que determinado profissional possa se enquadrar nessa moldura jurídica.

De acordo com o mencionado artigo, enquadra-se, pois, como MEI, o empresário de que trata o art. 966 da Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), optante pelo Simples Nacional, que tenha auferido receita bruta acumulada nos anos-calendário anterior e em curso de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)¹⁰, ou, na média, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por mês.

¹⁰ O valor de que trata o art. 18-A, §1º foi alterado pela Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016 para R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil Reais), com vigência a partir de 1º de janeiro de 2018.

O empreendedor individual deve, necessariamente, optar pelo Simples Nacional e pelo SIMEI (Sistema de Recolhimento de Valores Fixos Mensais dos Tributos abrangidos pelo Simples Nacional) e exercer as atividades econômicas discriminadas em resolução específica.

O Microempreendedor Individual (MEI) não pode possuir mais de um estabelecimento, como também não pode participar de outra empresa, seja como titular, sócio ou administrador.

A política tributária do MEI possui amplo alcance, uma vez que engloba todos os grandes setores da atividade econômica, quais sejam comércio, serviços, indústria, construção civil e agropecuária.

Inserido em um desses setores econômicos, o MEI pode se cadastrar em uma ocupação ou atividade econômica, conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Além da atividade principal, o microempreendedor pode registrar até 15 (quinze) ocupações concernentes a suas atividades secundárias, a qual lhe será atribuída uma Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para cada atividade.

Ressalte-se que a legislação vigente abre a possibilidade de ampliação da plêiade de atividades econômicas a serem incluídas no regime simplificado, inclusão de novas atividades. Desta feita, o Art. 92, inciso I, §3º da Resolução CGSN nº 94, de 2011, estabelece que, caso determinada atividade econômica passe a ser permitida ao SIMEI, o contribuinte que exerça essa atividade poderá optar por esse sistema de recolhimento a partir do ano-calendário seguinte ao da alteração, desde que não incorra em nenhuma das vedações previstas.

Raciocínio idêntico deve ser aplicado caso determinada atividade econômica deixe de ser considerada permitida ao SIMEI, ou seja, o contribuinte optante que exerça essa atividade efetuará o seu desenquadramento do aludido sistema, com efeitos para o ano-calendário subsequente. (Inciso II, §3º do Art. 92 da Resolução CGSN nº 94/ 2011).

A opção pela sistemática do MEI será irretratável para todo o ano-calendário e para as empresas em início de atividade. A realização da opção pelo Simples Nacional e enquadramento no SIMEI será simultânea à inscrição no CNPJ.

No que concerne a questões cadastrais do MEI, o diploma legal em comento, nos termos do seu Art. 7º, possibilita ao município a emissão de alvará de funcionamento provisório, permitindo o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro.

É facultado, também, que o MEI possa se instalar em sua residência, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas, como também em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive habite-se.

Ao Microempreendedor Individual é permitido contratar um empregado, que receba, no máximo, um salário mínimo federal ou o piso salarial da categoria profissional, não se incluindo nesse limite valores recebidos a título de horas extras e adicionais de insalubridade, periculosidade e por trabalho noturno, bem como os relacionados aos demais direitos constitucionais do trabalhador decorrentes da atividade laboral, inerentes à jornada ou condições do trabalho, e que incidem sobre o salário.

Na qualidade de empregador, o MEI estará sujeito ao recolhimento da Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, calculada à alíquota de 3% (três por cento) sobre o salário de contribuição. Deverá, também, reter e recolher a contribuição previdenciária relativa ao segurado e ao seu serviço, na forma, prazo e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Outro ponto favorável em relação à cobertura previdenciária do MEI, refere-se ao fato de que, caso o empreendedor exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, e vier a efetuar seu registro como MEI, este não perderá a condição de segurado especial da Previdência, cabendo a este manter todas as suas obrigações relativas à condição de produtor rural ou de agricultor familiar (Art.18-E, §§5º e 7º da Lei Complementar nº 123, de 2006, com redação da Lei Complementar nº 155, de 2016).

4.5.1.2 Carga Tributária do MEI

No que se refere à carga tributária, destaca-se o comando normativo que determina que o MEI tenha, como despesa legalmente estabelecida, o pagamento mensal de 5% do salário mínimo referente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que atualmente corresponde a R\$ 46,85 (quarenta e seis reais e oitenta e cinco centavos).

O MEI também está obrigado a pagar uma parcela fixa mensal de R\$ 1,00 a título de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), caso explore atividades econômicas relacionadas com o comércio ou a indústria (Art. 92, inciso II, da Resolução CGSN nº 94/2011). Caso trabalhe com atividades que envolvam a prestação de serviços, deve pagar o valor de R\$ 5,00 a título de Imposto sobre Serviços – ISS (Art. 92, inciso III, da Resolução CGSN nº 94/2011). No caso de desenvolver atividades mistas, conjugando a prestação de

serviços e com a atividade comercial ou industrial, deve pagar a quantia de R\$ 6,00 a título de ICMS e ISS.

Resumindo, o MEI pagará apenas o valor fixo mensal de R\$ 47,85 (no caso de comércio ou indústria), R\$ 51,85 (no caso de prestador de serviços) ou R\$ 52,85 (caso esteja inserido no comércio e na prestação de serviços concomitantemente), que será destinado à Previdência Social e ao ICMS ou ao ISS. Essas quantias são atualizadas anualmente, de acordo com o salário mínimo, ficando isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL).

Cumpra observar que o diploma legal do MEI estabeleceu a total desoneração de taxas, emolumentos e demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, medida desonerativa de fundamental importância e estímulo à formalização.

A linha de desoneração do MEI inclui, ainda, a isenção dos seguintes tributos: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o PIS/PASEP.

Convém ressaltar, também, que de conformidade com o Art. 18-D da aludida lei complementar, a tributação municipal do imposto sobre imóveis prediais urbanos (IPTU) deverá assegurar tratamento mais favorecido ao MEI para realização de sua atividade no mesmo local em que residir, através da aplicação da menor alíquota vigente para aquela localidade, seja residencial ou comercial, sem prejuízo de eventual isenção ou imunidade existente.

4.5.1.3 Da Simplificação e Racionalização dos Procedimentos Tributários do MEI

A formalização, como MEI, se dá de forma bastante simplificada, devendo a inscrição ocorrer invariavelmente por meio eletrônico, através de um portal especialmente construído para essa categoria de microempresários (www.portaldoempreendedor.gov.br).

Seguindo a diretriz de simplificação, racionalização e desburocratização de procedimentos, a Lei Complementar nº 123, de 2006, determinou que, na abertura e fechamento de empresas, deve ser observada a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas. Para tanto, compete aos entes tributantes (União, Estado e Município) articular as competências próprias com aquelas dos demais

membros e buscar, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário, conforme determina (Art. 4º).

Outra importante medida de redução de procedimentos tributários consiste no fato de o Empreendedor Individual, sob a figura jurídica do MEI, optante pelo SIMEI, recolher todos os tributos incidentes sobre sua receita através de um único documento de arrecadação - Documento de Arrecadação do Simples Nacional Microempreendedor Individual (DASMEI), emitidos a partir do Programa Gerador do DAS para o MEI – PGMEI.

Ressalte-se, por oportuno, que referida guia de arrecadação é emitida com rapidez e facilidade pela internet, através de um portal construído para essa categoria de microempresários (www.portaldoempreendedor.gov.br), podendo, inclusive, ser emitidas, de forma simultânea, todas as guias referentes ao ano-calendário, ficando disponível a partir do início do exercício ou do início de atividade do MEI.

Outra medida atinente ao MEI, voltada à racionalização de procedimentos, refere-se ao fato de que é vedado impor restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua natureza jurídica, inclusive por ocasião da contratação de serviços característicos de profissionais autônomos, tais como hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículo. (Art. 18-E, § 4º da lei Complementar nº 123/2006).

4.5.1.4 Obrigações Tributárias Acessórias exigidas do MEI

Dentre as obrigações tributárias acessórias exigidas do MEI, é obrigatória a emissão de documento fiscal nas vendas e nas prestações de serviços realizadas, quando destinadas a contribuintes cadastrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, ficando dispensado desta emissão nos casos em que o destinatário da mercadoria ou do serviço for consumidor final, pessoa física. O MEI obriga-se a guardar as notas fiscais de compra e de venda e os documentos de obrigações pelo prazo decadencial nos termos da legislação tributária.

No caso de possuir empregado contratado, competirá ao MEI as seguintes obrigações: elaborar folha de pagamento de salários; proceder às devidas anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) do segurado a seu serviço; prestar informações exigidas pela legislação previdenciária; entregar a Relação Anual de Informações

Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) desse único empregado, observadas as normas trabalhistas disciplinantes da matéria.

Fundamental registrar que, não obstante a isenção a que tem direito mencionada acima, o MEI se obriga a proceder à retenção e posterior recolhimento, quando cabível, dos seguintes tributos: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Imposto sobre Serviços (ISS).

Obriga-se, ainda, o MEI fazer a comprovação da receita bruta mediante apresentação do Relatório Mensal de Receitas Brutas, o qual deverá ser preenchido até o dia 20 (vinte) do mês subsequente àquele em que houver sido auferida a receita bruta.

Acrescente-se que a opção pelo SIMEI será irretratável para todo o ano-calendário. Para as empresas em início de atividade, a realização da opção pelo Simples Nacional e enquadramento no SIMEI será simultânea à inscrição no CNPJ.

Por fim, na hipótese de o empresário individual ser optante pelo SIMEI no ano-calendário anterior, deverá apresentar, até o último dia de maio de cada ano, à RFB, a Declaração Anual Simplificada para o Microempreendedor Individual (DASN-SIMEI), a qual conterà tão somente a receita bruta total auferida relativa ao ano-calendário anterior, referente às atividades sujeitas ao ICMS, e a informação referente à contratação de empregado, quando houver.

Convém mencionar que as informações prestadas pelo contribuinte na DASN-SIMEI constituem confissão de dívida, sendo, portanto, instrumento hábil e suficiente para a exigência dos tributos que não tenham sido recolhidos resultantes das informações nela prestadas. Os dados constantes na aludida declaração serão compartilhados entre a RFB e os órgãos de fiscalização tributária dos estados, Distrito Federal e municípios.

4.5.1.5 Benefícios Previdenciários concedidos ao MEI

Com a formalização como MEI, este universo de profissionais passou a gozar de diversos benefícios e direitos antes não acessados enquanto trabalhadores informais, tais como aposentadoria e demais benefícios da Previdência Social.

Assim, no bojo da proteção previdenciária, o empreendedor individual passou a usufruir dos seguintes benefícios previdenciários: auxílio-doença, auxílio-acidente, salário-família, salário-maternidade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade,

aposentadoria especial e aposentadoria por tempo de contribuição. Outra questão que possui grande relevância refere-se ao fato de que os dependentes do MEI terem direito a pensão por morte e auxílio reclusão.

O *auxílio-doença* consiste no benefício o qual o trabalhador tem direito a receber quando há incapacidade de trabalhar por um período superior a 15 dias. Exige-se, para tanto, que o impedimento seja comprovado por exames realizados pela perícia médica do INSS. Deve ser observada a carência de 01 (um) ano para a concessão do benefício de auxílio-doença, salvo em caso de acidentes (dentro e fora do ambiente de trabalho). A base de cálculo para a concessão do aludido benefício é de 01 (um) salário mínimo.

Já o caso do *auxílio-reclusão*, o qual se destina aos dependentes de um trabalhador que se encontra no regime de reclusão fechado ou semiaberto, o valor do benefício é calculado sobre a média dos salários da contribuição, não importando a quantidade de dependentes. Para manter o recebimento do auxílio-reclusão, a cada três meses, a família deve comprovar a condição do segurado. E o benefício será suspenso quando o trabalhador adquirir a liberdade, nos casos de progressão da pena para o regime aberto ou, ainda, em casos de fuga.

O *salário-maternidade* consiste no salário pago durante a licença-maternidade (120 dias). Para a trabalhadora por conta própria, o valor corresponde ao último rendimento mensal, desde que não ultrapasse o valor de R\$ 12.720,00. A mulher que sofrer um aborto espontâneo ou nos casos previstos em lei tem direito a receber o salário por duas semanas. Mães adotivas também possuem o direito a receber o salário-maternidade.

No que se refere a *pensão por dependentes*, esta equivale a 100% (cem por cento) do salário benefício do microempreendedor falecido, dependendo da data que o trabalhador se inscreveu na previdência social, e pode ter como beneficiários o cônjuge ou companheiro estável, filhos menores de 21 anos, pais e irmãos e tutelados menores de 21 anos ou inválidos. Ressalte-se que aos inscritos na Previdência até 28 de novembro de 1999, a base de cálculo é a média dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição. Depois desse período, essa média é multiplicada pelo fator previdenciário (que leva em conta expectativa de vida, idade, tempo e alíquota de contribuição do trabalhador).

Cumpra observar, também, que para o MEI ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição, este deverá complementar a contribuição previdenciária mensalmente em 9% (nove por cento). Outro aspecto importante: o MEI poderá, ainda, contribuir para a previdência com valores superiores ao do salário mínimo, tornando-se necessário que efetue o recolhimento de 20% (vinte por cento) sobre o valor desejado.

Atente-se que o não recolhimento da contribuição para a Seguridade Social relativa à pessoa do empresário, na qualidade de contribuinte individual, tem como consequência direta a não contagem da competência em atraso para fins de carência para obtenção dos benefícios previdenciários respectivos.

Enfim, pela dicção dos aspectos normativos do MEI, pode-se afirmar que a esta formatação jurídica de cobertura nacional reduziu significativamente os custos de formalização para os potenciais empreendedores, sendo favorável em, pelo menos, dois aspectos:

1) Desoneração tributária, com a aplicação de reduzida carga tributária, consubstanciada na opção simultânea pelo recolhimento dos impostos devidos e da contribuição para a Seguridade Social (INSS), relativa à pessoa do empresário, na qualidade de contribuinte individual; e 2) Racionalização e redução de obrigações tributárias acessórias, com a padronização de procedimentos, uma vez que permite a inserção desses profissionais no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), enquadrando-os no Simples Nacional (regime tributário com isenções fiscais para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte).

4.6 NÚMEROS DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) NO BRASIL

A partir do quadro teórico exposto no decorrer da presente pesquisa e colocadas os aspectos jurídicos disciplinantes do MEI que evidenciam a desoneração tributária, simplificação e racionalização de procedimentos fiscais, adentra-se, em alguns dados estatísticos e levantamentos primários do MEI no Brasil, os quais, permitem captar, de forma mais próxima, a adesão a esse regime diferenciado e favorecido.

O Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente (SIMTD)¹¹, lançado pela OIT em novembro de 2014, concluiu que “a figura do Microempreendedor Individual (MEI) vem contribuindo significativamente para a redução da informalidade em diversos municípios do País”. De acordo com o referido sistema de informações:

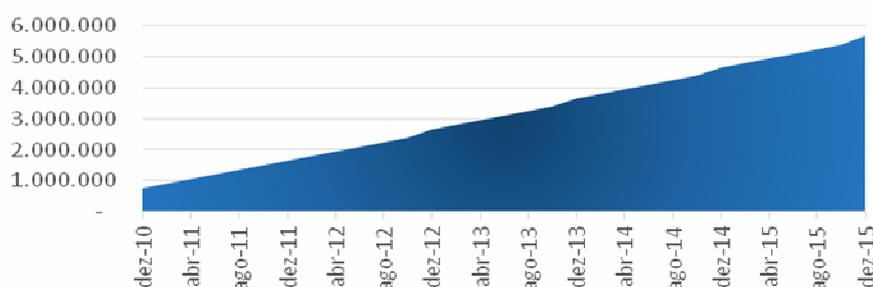
Uma das principais revelações do novo Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente é que um esforço concentrado em 24 municípios poderia reduzir

¹¹ O Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente (SIMTD) é composto pela base de informações (contendo dados absolutos e os indicadores de Trabalho Decente) e pelos relatórios municipais, que apresentam a situação do Trabalho Decente em cada um dos 5.565 municípios a partir da análise dos seus principais indicadores. Além do Censo 2010, o SIMTD utiliza outras importantes fontes de informações do IBGE – a exemplo da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Produto Interno Bruto dos Municípios e Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

significativamente o número de trabalhadores e trabalhadoras em situação de informalidade no Brasil. De acordo com os dados, um grupo de apenas 24 municípios com mais de 100 mil trabalhadores e trabalhadoras em situação de informalidade – composto por diversas capitais e grandes centros urbanos – abrigava 6,8 milhões de pessoas ocupadas em trabalhos informais, o correspondente a 20,5% do total nacional (33,2 milhões). É importante destacar ainda que, apesar de terem níveis de formalização maiores, as capitais abrigam um de cada cinco trabalhadores e trabalhadoras informais. Além disso, foi constatado que metade dos municípios com taxa de informalidade acima de 50% eram da região Nordeste. Também se observou que, ao final de 2013, todos os municípios brasileiros contavam com trabalhadores e trabalhadoras formalizados na condição de Microempreendedor Individual (MEI). Nesta data, um significativo contingente de 3,66 milhões de trabalhadoras e trabalhadores já estava formalizado por intermédio da figura do MEI, o que contribuiu expressivamente para a redução da informalidade laboral. Com efeito, a título apenas de aproximação, este número de ocupados/as formalizados pelo MEI representava 11,0% do total da força de trabalho ocupada em trabalhos informais no país (33,2 milhões) no ano de 2010. Considerando-se o conjunto das capitais, a representatividade da formalização via MEI vem sendo ainda mais significativa, na medida em que o contingente total de 1,12 milhões de pessoas já registradas no MEI ao final do ano de 2013 representava 17,1% do total de trabalhadoras e trabalhadores informais existentes em 2010. Em seis capitais esse percentual era ainda mais expressivo e superava a casa dos 20,0%: Belo Horizonte (24,2%), Florianópolis (22,5%), Rio de Janeiro (22,2%), Vitória (21,7%), Salvador (21,1%) e Palmas (20,3%). (OIT, 2014)

Transcorridos mais de 5 anos da instituição do Microempreendedor Individual (MEI), o número de profissionais já cadastrados como MEI em todo o Brasil atingiu o total de 5.680.614, alcançando uma média de 100 registros por hora no período de dezembro de 2010 a dezembro de 2015. Conforme demonstra o quadro abaixo, tais números já traduzem, em certa medida, o tamanho e a extensão dessa política tributária consubstanciada na formalização de um universo de profissionais até então invisíveis ao Poder Público:

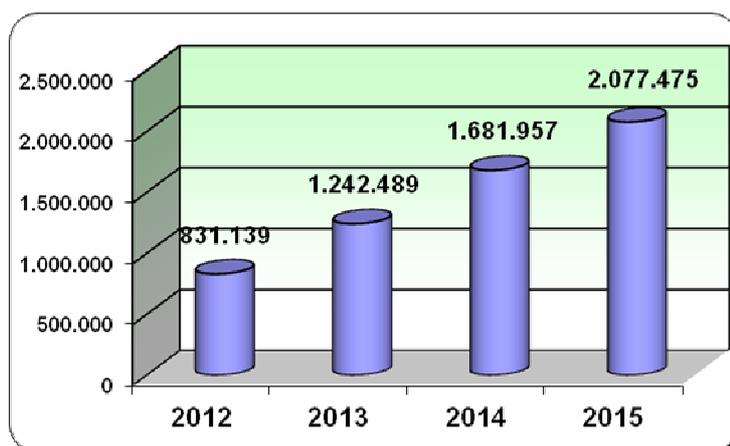
Gráfico 3 -Total de microempreendedores individuais (acumulado) – dezembro de 2010 a dezembro de 2015



Fonte: SEBRAE

Especificamente em relação ao Estado do Ceará, o número de enquadramento dos microempreendedores no SIMEI, no período de 2012 a 2015, apresenta também números consideráveis:

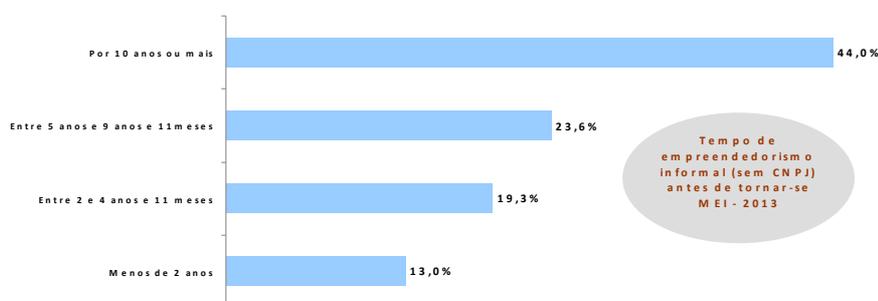
Gráfico 4 - Enquadramento dos microempreendedores no SIMEI/ Ceará - 2012 a 2015.



Fonte: SEBRAE

Os dados do SEBRAE demonstram que a política do MEI foi responsável por inserir significativa parcela de profissionais no mercado formal. De acordo com o gráfico abaixo, 44% (quarenta e quatro por cento) dos pequenos empreendedores que optaram por se formalizar no regime tributário do MEI já laboravam por 10 (dez) anos ou mais na economia informal, no empreendedorismo informal ou chamado trabalho por conta própria, à margem da regularidade tributária e trabalhista, e sem contar com proteção previdenciária.

Gráfico 5 - Tempo de empreendedorismo Informal.



Fonte: SEBRAE

O objetivo eminentemente extrafiscal do MEI expressamente consignado no diploma legal retrotranscrito se mostra irrefutável, quando se analisa a arrecadação tributária do ICMS no Estado do Ceará no período de janeiro a setembro – 2016/2015:

Tabela -2 - Quantidade de contribuintes ativos do ICMS - Ceará - por regime de recolhimento

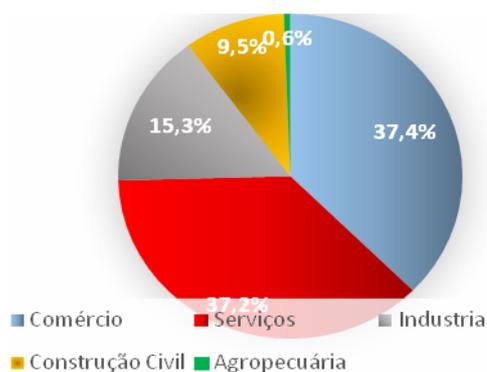
Regime de recolhimento	Arrecadação		Contribuinte	
	Setembro de 2016	% Part	Qtde	%
Normal	698.121.061	78,34%	21.528	7,47%
Substituição	148.107.660	16,62%	953	0,33%
Microempresa	32.913.371	3,69%	89.203	30,98%
EPP	10.311.571	1,15%	4.332	1,50%
MEI	611.067	0,06%	158.876	55,19%
Outros	532.595	0,05%	9.799	3,40%
Especial	512.291	0,05%	2.643	0,91%
Produtor Rural	17.520	0,00%	523	0,18%
Total	891.127.136	100%	287.857	100%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

Observa-se que não obstante o número de contribuintes inscritos como MEI perfazer o total de 158.876, o que representa 55,16% do total de contribuintes inscritos no Estado do Ceará, em termos arrecadatórios, a participação do MEI na receita tributária proveniente do ICMS (comércio) totaliza R\$ 611.067,00 (seiscentos e onze mil e sessenta e sete reais), representando 0,06% do total da receita tributária própria do estado, valores, pois, expressivamente irrisórios.

O gráfico abaixo, demonstra a participação de cada setor: Comércio (37,4%), Serviços (37,2%), Indústria (15,3%), Construção civil (9,5%) e Agropecuária (0,6%).

Gráfico 6 - Distribuição do MEI por grande Setor



Fonte: SEBRAE

Através da tabela¹² abaixo, que contempla as 20 principais atividades econômicas de cadastramento do MEI – Brasil, é possível concluir que o microempreendedor individual é o pequeno comerciante, com produção em pequeníssima escala, o trabalhador por conta própria, que, em geral, domina um “ofício” ou “arte”, tal como cabeleireiro, doceira, operário da construção civil, a costureira, o cozinheiro, dentre tantos outros pequenos empreendedores.

¹² Algumas descrições de códigos CNAES foram simplificadas.

Tabela 3 - Principais atividades econômicas de cadastramento do MEI - Brasil

Posição	CNAE	Descrição	Atividade	Total Optantes	%
1	4781400	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	COMÉRCIO	556.410	10,4%
2	9602501	Cabeleireiros	SERVIÇOS	407.071	7,6%
3	4399103	Obras de alvenaria	CONSTRUÇÃO CIVIL	216.320	4,1%
4	5611203	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	SERVIÇOS	150.570	2,8%
5	4712100	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns	COMÉRCIO	123.297	2,3%
6	5611202	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	SERVIÇOS	119.705	2,2%
7	5620104	Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar	INDÚSTRIA	114.976	2,2%
8	9602502	Outras atividades de tratamento de beleza	SERVIÇOS	128.640	2,4%
9	4321500	Instalação e manutenção elétrica	CONSTRUÇÃO CIVIL	110.430	2,1%
10	5612100	Serviços ambulantes de alimentação	SERVIÇOS	100.831	1,9%
11	4772500	Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	COMÉRCIO	105.367	2,0%
12	4723700	Comércio varejista de bebidas	COMÉRCIO	94.672	1,8%
13	7319002	Promoção de vendas	SERVIÇOS	85.538	1,6%
14	4330404	Serviços de pintura de edifícios em geral	SERVIÇOS	84.756	1,6%
15	8230001	Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas	SERVIÇOS	79.395	1,5%
16	9511800	Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos	SERVIÇOS	75.873	1,4%
17	4729699	Comércio varejista de produtos alimentícios em geral ou especializado em produtos alimentícios não especificados anteriormente	COMÉRCIO	79.395	1,24%
18	4520001	Serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores	COMÉRCIO	64.056	1,2%
19	5611201	Restaurantes e similares	SERVIÇOS	77.921	1,18%
20	1412601	Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	INDÚSTRIA	69.024	1,3%
TOTAL DAS 20 MAIORES ATIVIDADES DO BRASIL				2..816.841	52,8%

Fonte: SEBRAE

Especificamente em relação ao Ceará, a opção e o cadastramento nas atividades econômicas do MEI praticamente revelam as mesmas tendências do âmbito nacional, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 4 - Principais atividades econômicas de cadastramento do MEI - Ceará

Posição	Código	Descrição	Atividade	Total Optantes	%
1	4781400	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	COMÉRCIO	24.706	11,55%
2	4712100	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns	COMÉRCIO	16.404	7,67%
3	9602501	Cabeleireiros	SERVIÇOS	14.954	6,99%
4	5611203	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	SERVIÇOS	7.859	3,67%
5	4772500	Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	COMÉRCIO	6.554	3,06%
6	4755502	Comercio varejista de artigos de armarinho	COMÉRCIO	5.145	2,41%
7	5612100	Serviços ambulantes de alimentação	SERVIÇOS	4.656	2,18%
8	4723700	Comércio varejista de bebidas	COMÉRCIO	4.646	2,17%
9	5620104	Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar	INDÚSTRIA	4.467	2,09%
10	1412601	Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	INDÚSTRIA	4.161	1,95%
11	5611202	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	SERVIÇOS	3.775	1,77%
12	5611201	Restaurantes e similares	SERVIÇOS	3.598	1,68%
13	1412603	Facção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	INDÚSTRIA	3.527	1,65%
14	4729699	Comércio varejista de produtos alimentícios em geral ou especializado em produtos alimentícios não especificados anteriormente	COMÉRCIO	3.481	1,63%
15	9602502	Outras atividades de tratamento de beleza	SERVIÇOS	3.243	1,52%
16	4923001	Serviço de táxi	SERVIÇOS	2.803	1,31%
17	1412602	Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	INDÚSTRIA	2.595	1,21%
18	7319002	Promoção de vendas	SERVIÇOS	2.421	1,13%
19	4399103	Obras de alvenaria	CONSTRUÇÃO CIVIL	2.412	1,13%
20	9511800	Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos	SERVIÇOS	2.340	1,09%
TOTAL DAS 20 MAIORES ATIVIDADES DO CEARÁ				123.748	57,86%

Fonte: SEBRAE

Conforme se pretendeu demonstrar através de dados numéricos e referente ao MEI no âmbito nacional, a criação do MEI, enquanto experiência inédita no país, produziu resultados extremamente positivos, com redução dos níveis de informalidade e extensão de benefícios previdenciários a uma multidão que até então se encontrava desamparada. Desta feita, pode-se afirmar que a política pública do MEI vem impactando na vida de milhões de brasileiros, em especial, aqueles que antes não reuniam condições de geração de renda para arcar com os altos encargos e impostos oriundos da atividade empresarial, assumindo a primordial função de promover a mudança no *status quo* desses profissionais informais, em direção à sua liberdade pessoal, enfim, ao seu desenvolvimento socioeconômico.

Dito isso, passa-se, então, ao aspecto central desta pesquisa que consiste em analisar se a política tributária do Microempreendedor Individual – MEI pode ser considerada política pública de inclusão social e de proteção previdenciária.

4.7 A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO MEI CONSTITUI POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL E DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA?

É fato incontestável que, com a criação do microempreendedor individual – MEI, um grande número de profissionais que até então permaneciam na informalidade passaram a ser considerados profissionais geradores de renda e, em alguns casos, até de empregos com carteira assinada, e não mais como alguém excluído, à margem da sociedade e da lei.

Contudo, para responder a indagação - A política tributária do MEI constitui política pública de inclusão social e de Proteção Previdenciária? -, torna-se imprescindível se investigar as razões finalísticas da norma instituidora do MEI, no sentido de perscrutar se referido diploma legal, de caráter extrafiscal, está em consonância com os fundamentos da República Federativa do Brasil, insculpidos, por exemplo, nos arts. 1º, 3º e 170 da CF/88, conforme se mencionou no decorrer deste capítulo.

A maior compreensão acerca do objeto da pesquisa vai exigir que se verifique se os objetivos consignados na Lei Complementar nº 128, de 2009, vêm gerando impactos positivos de inclusão social e de proteção previdenciária na vida dos microempreendedores individuais já formalizados como MEI, o que se pretende demonstrar através de dados numéricos obtidos através de instituições como Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, SEBRAE, Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente (SIMTD), dentre outros dados estatísticos obtidos de instituições congêneres.

4.7.1 MEI enquanto política pública de inclusão social

A Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, que modificou a Lei Complementar nº 123, de 2006, expressamente dispôs que o instituto do MEI constitui uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.

Cumprir observar que para fins deste trabalho, a inclusão social deve ser compreendida como a promoção de políticas que possibilitem a indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade uma participação ativa na sociedade, o que pode ser traduzido também com a consecução de políticas de ação afirmativa que ensejem uma postura ativa por parte do Estado e da iniciativa privada no combate à discriminação e às desigualdades existentes, colaborando para inclusão social de todos.

O aludido diploma normativo inclusive ressalta expressamente o caráter extrafiscal da norma tributária, à medida que estabelece, de forma textual, que a formalização de MEI não possui caráter eminentemente econômico ou fiscal, *in verbis*:

Art. 18-E. O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.

§ 1º A formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal.

§ 2º Todo benefício previsto nesta Lei Complementar aplicável à microempresa estende-se ao MEI sempre que lhe for mais favorável.

§ 3º O MEI é modalidade de microempresa.

§ 4º É vedado impor restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua respectiva natureza jurídica.

A partir da simples leitura do Art. 18-E da Lei Complementar nº 123, de 2006, pode-se afirmar, pois, que o tratamento diferenciado, de viés declaradamente extrafiscal, é legitimado pelo fato de que o Estado almeja atingir outro fim – alheio ao objetivo arrecadatório –, de concretização de direitos fundamentais, dentre eles, a inclusão social e previdenciária do MEI.

Neste sentido, pode-se compreender a sua gênese finalística de ação afirmativa e instrumento de inclusão social da norma em comento, traduzida nas palavras de Luiz Rabelo Neto

O objetivo de inclusão social não se satisfaz apenas evitando a discriminação e a exacerbação das desigualdades sociais, mas também promovendo políticas que proporcionem a indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis uma participação ativa na sociedade, o que é consentâneo com as políticas de ação afirmativa, pois estas permitem uma postura ativa por parte do Estado e da iniciativa privada no combate à discriminação e às desigualdades existentes, colaborando para inclusão social de todos. (NETO, 2008, p. 255)

A lição de Falcão, ao falar da extrafiscalidade de forma ampla, também corrobora com o entendimento quanto ao objetivo de inclusão social ínsito na moldura normativa do MEI:

A tributação extrafiscal é fenômeno que caminha de mãos dadas com o intervencionismo do Estado, na medida em que é ação estatal sobre o mercado e a, antes sagrada, livre iniciativa. Contribui, além disso, para *modificar o conceito de justiça fiscal*, que não mais persiste em referência à capacidade contributiva. Pressupõe uma estrutura adequada da fazenda pública, o conhecimento das possibilidades de intervenção de que se pode cogitar e o desejo de fazer uso dessas possibilidades, inclusive forçando o seu alargamento, pois imobilismo e extrafiscalidade são coisas que se excluem. Grifos nossos (FALCÃO, 1981, p. 47-48)

Ademais, vislumbra-se, na política em comento, objetivos maiores que ultrapassam o Sistema Tributário Nacional e se coadunam com os próprios fundamentos da República Federativa do Brasil, voltados, em especial, aos direitos fundamentais desses contribuintes e à justiça fiscal como fim maior. Constatase, na moldura jurídica do MEI, o propósito último de servir como instrumento de mudança social e de desenvolvimento humano.

Ademais, o pensamento de Amartya Sen contribui para esclarecer como o MEI pode representar um processo de expansão das liberdades reais da população destinatária dessa política tributária:

A expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio de desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer preponderantemente sua condição de agente.

(...) O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos. (SEN, 2000, p 10 e 16)

A partir dessa perspectiva de inclusão social que transcende a legislação do MEI, pode-se afirmar ainda que, embora a arrecadação tributária decorrente do MEI apresente módicos valores aos cofres públicos, esta política tributária do MEI desponta como poderoso instrumento de inclusão produtiva e de fortalecimento da cidadania. Consiste num modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento com inclusão e ampliação da proteção social dos trabalhadores.

A linha inclusiva da política do MEI fica bem evidenciada quando se analisa sua interação com outras políticas públicas. A exemplo disso, pode-se citar o Plano Brasil Sem

Miséria (2011), cujo objetivo geral consistiu em promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Esta política foi dividida em três eixos de atuação: Eixo Garantia de Renda, Eixo Acesso a Serviços Públicos e Eixo Inclusão Produtiva. Ao tratar do eixo inclusão produtiva urbana, com geração de ocupação e renda na cidade, o plano previa a promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuavam, por conta própria, junto à área tributária e previdenciária, na condição de microempreendedor individual (MEI).

Segundo José Ocampo (2005), então Subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, é imprescindível a visão integrada das políticas sociais e das políticas de cunho econômico para o combate às desigualdades sociais, notadamente quando voltadas para estimular o surgimento de pequenas empresas:

A irrefutável relação entre desenvolvimento econômico e social requer marcos de política integrados. Esses marcos devem reconhecer, explicitamente, a relação entre desenvolvimento e igualdade, bem como as relações entre políticas sociais (reforço mútuo entre diferentes políticas sociais, especialmente por meio de programas integrados de erradicação da pobreza) e políticas econômicas (ligações entre a macro e a microeconomia, com vistas a facilitar o desenvolvimento de pequenas empresas em setores dinâmicos). (OCAMPO, 2005, P.39)

A própria OIT, ao tratar da transição da economia informal para a economia formal (2014), reconheceu o caso do Brasil como exemplo de boa prática, notadamente pela interseção de políticas públicas de combate às desigualdades sociais:

O Brasil, onde foi adotado um quadro integrado da política nacional de combate à pobreza é um exemplo dum país que rapidamente está a evoluir para a formalização. Na última década, a criação de emprego na economia formal tem sido três vezes mais rápida que na economia informal. Os programas de proteção social não contributivos, tais como a Bolsa Família, uma simplificação das regras de tributação para as pequenas empresas, o aumento dos incentivos para as empresas formalizarem os seus trabalhadores e a melhoria na aplicação de impostos e regulamentação do trabalho contribuíram para este sucesso. (OIT, 20014, p. 38)

A política do MEI pode influenciar positivamente à medida que promove um quadro macroeconômico favorável, representado pelo aumento do trabalho digno, da produtividade e do investimento, gerando o aquecimento e dinamismo da economia. Especificamente sobre a questão, Pacobahyba observa:

(...) essa atuação empresarial, legalmente protegida, gera efeitos positivos para terceiros, que não tomaram parte na ação inicial, na medida em que, dentre outros aspectos, contribui para o fortalecimento do sistema econômico como um todo, que

passa a se favorecer com a circulação de mercadorias ou com a prestação de serviços desses pequenos empresários. (PACOBAYBA, 2014, p. 90)

Do ponto de vista econômico, a possibilidade de contratação de um empregado, com redução na contribuição previdenciária, gera consequências favoráveis do ponto de vista macroeconômico. Essa medida inclusiva, além possibilitar que esses pequenos empresários atuem de forma regular e lícita, no que se refere às questões trabalhistas e previdenciárias, promove, indiretamente, a inclusão de um universo de pessoas que disporão de recursos financeiros que certamente impactarão positivamente na economia como um todo.

A racionalização dos procedimentos tributários da política tributária do MEI também constitui importante pilar no processo de ações afirmativas voltadas à consolidação do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte e ao pleno emprego. Sobre a simplificação no cumprimento das obrigações tributárias do MEI, Pacobahyba conclui:

No tocante à tributação, constatou-se que tal simplificação vai além do cumprimento das obrigações principais, que são aquelas que se materializam com o pagamento dos tributos, rompendo com a burocrática cadeia das obrigações acessórias e passando a comprometer-se na inserção das informações acerca da empresa apenas uma vez ao mês, abrangendo oito tributos diferentes. (PACOBAYBA, 2014, p.98)

Outros doutrinadores e estudiosos da questão tributária vêm alertando para a necessidade de adoção de medidas de simplificação. “Daí que a palavra de ordem, que se ouve um pouco por toda parte e que tende a ser repetida até à exaustação, seja a de simplificar, simplificar, simplificar...” (NABAIS, 2008, V.II, P.125)

O referido autor, referindo-se ao regime simplificado das microempresas portuguesas, enfatiza mais uma vez a necessidade de redução da burocracia:

Assim e no respeitante às microempresas devem as mesmas ser dispensadas, tanto quanto possível, de quaisquer burocracias empresariais ou fiscais, assentando a sua tributação num rendimento normal a definir preferentemente em concertação com as próprias empresas através das respectivas associações, prescindindo-se por conseguinte da exigência de contabilidade organizada e obtendo-se a determinação do imposto da maneira mais simples possível, Isto é, de maneira que o imposto seja o resultado apurado em termos praticamente automáticos. Um desiderato que pode ser alcançado através do aperfeiçoamento do actual regime simplificado. (NABAIS, 2008, v. II, p. 127)

Constata-se, assim, a premente necessidade de adotar medidas de simplificação de procedimentos tributários e de redução das obrigações acessórias como medida a favorecer o processo de redução da economia informal e de fortalecimento do Microempreendedor Individual – MEI.

Um aspecto inclusivo importante diz respeito ao papel de disseminador de conhecimento desempenhado pelo SEBRAE, o qual sempre promove variados eventos e organizações de fomento e apoio ao empreendedorismo, com o objetivo de minimizar os riscos do negócio. Constitui ponto forte da política do MEI a disponibilização de conteúdo de qualidade na internet com fácil acesso aos pequenos empreendedores que desejam se formalizar, bem como àqueles já formalizados.

Em vista disso, pode-se afirmar que dispensar os microempreendedores individuais de obrigações acessórias complexas e onerosas, acima muitas vezes de sua capacidade organizativa, representa importante elemento para a construção da cidadania fiscal e fortalecimento dessa categoria de profissionais.

Todavia, em que pesem todas as questões referentes ao regime diferenciado do MEI trazidas à presente pesquisa, as quais evidenciam o seu caráter de política tributária voltada à inclusão social e proteção previdenciária, não se pode passar ao largo de questões que merecem maior aprofundamento por parte das autoridades tributárias, pesquisadores e instituições de apoio e acompanhamento aos números que representam o MEI no Brasil.

A primeira delas se refere ao fato de que a política do MEI pode estar sendo utilizada por empregadores para driblar os encargos sociais e trabalhistas com a substituição de contratos de trabalho com empregados por contratos de prestação de serviços com supostos empreendedores individuais, ou seja, trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço.

A esse respeito, o IPEA já realizou pesquisa específica apresentada sob o título “Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais (IPEA - 1939, Corseuil et als, 2014). Os resultados da investigação específica sobre a decisão de formalização sugerem que a política do MEI pode ter tido um impacto positivo na decisão dos empreendedores individuais de contribuírem para a previdência. Contudo, o estudo não foi conclusivo sobre a questão de o MEI estar sendo utilizado como artifício para trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço. O óbice da pesquisa se deu especialmente pela dificuldade de se verificar se a transição de empregado para MEI ocorreu sem que houvesse uma mudança no local de trabalho do indivíduo.

A segunda questão diz respeito ao fato de que a exclusão social dos trabalhadores da economia informal não se encerra apenas com a formalização como empresa formal, no caso em estudo como MEI. Em essência, a mera formalização constitui apenas a dimensão jurídica. Para que a política tributária do MEI se efetive como política na forma preconiza no

art. 18-E da Lei Complementar nº 123, de 2006, há que exigir que a política do MEI extrapole os seus próprios limites e possa interagir com outras políticas públicas, voltando a criar no país quadros macroeconômicos, sociais, políticos e jurídicos propícios.

Neste sentido, seriam válidas ações governamentais ou políticas públicas complementares voltadas para criação de empregos de qualidade e geração de renda; redução das graves desigualdades sociais; medidas de apoio ao empreendedorismo e aos pequenos empreendedores locais; desenvolvimento de competências profissionais; financiamento focado nas pequenas empresas, como no caso do microcrédito, extensão da proteção social e estratégias de desenvolvimento local.

4.7.2 MEI enquanto política pública de proteção previdenciária

A compreensão do impacto da questão previdenciária, com a formalização do MEI, exige uma breve digressão sobre a Seguridade Social no Brasil.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social no Brasil compreende um conjunto integrado de ações do Poder Público e da sociedade, voltadas para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Verifica-se, pois, a tripartição da Seguridade Social em nessas três grandes áreas: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Neste sentido, vale adotar o entendimento de Boschetti (2007, p. 8) no sentido que a Seguridade Social no Brasil se caracteriza como um sistema híbrido, que conjuga a) direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência); b) com direitos de caráter universal (saúde); e, c) direitos seletivos (assistência social).

Nesse sistema híbrido, a Carta Constitucional de 1988 restringiu o acesso à Previdência Social àqueles que contribuem mensalmente, assegurando aposentadorias, pensões, salário-família, auxílio doença e outros benefícios a esses contribuintes e seus familiares. Outra característica desse sistema se refere ao fato de que o valor do benefício a ser auferido é proporcional à contribuição efetuada.

O sistema de Seguridade Social possui uma outra dimensão, com outra lógica de funcionamento, qual seja, a da assistência social. Melhor explicando: os trabalhadores que recebem rendimentos abaixo de um determinado teto têm direito a receber, mensalmente, benefícios da seguridade social, mesmo que não tenham contribuído diretamente com o sistema ao longo da vida. É o chamado Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS).

O Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) consiste na garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito a esse benefício assistencial, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 (um quarto) do salário-mínimo vigente. Trata-se, portanto, de um direito complementar que contribui para a redução da desigualdade social.

Feita essa sucinta abordagem, volta-se a examinar o caso do MEI. Do exposto, pode-se inferir, pois, que ficam excluídos da Previdência Social, todos os profissionais que não contribuem com o sistema previdenciário, dentre estes estão os aqueles que vivem na informalidade, os conhecidos trabalhadores por conta própria. Por dedução lógica, tais pessoas, após atingir a idade estabelecida, muito provavelmente migrarão automaticamente para o Sistema da Assistência Social e vão se inserir no Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), por exemplo, ou, ainda, entre algum outro programa assistencial, impactando ainda mais o Sistema de Seguridade Social. Sobre a amplitude e os graves efeitos dessa exclusão social no Sistema de Seguridade Social, Buffon observa:

Tal exclusão produz um duplo efeito nefasto às finanças do Estado, porquanto uma vez alijados do emprego formal, os trabalhadores deixam de contribuir e, concomitantemente, passam a ter necessidades crescentes de assistência. Relativamente à necessidade de assistência, esta é prestada diretamente, via programas de seguro-desemprego, renda mínima, concessão de “cesta básica”, etc. Além disso, há o ônus a ser suportado, indiretamente, com necessidade de assistência, em face de os trabalhadores estarem mais expostos aos riscos inerentes à ausência de renda (violência, insegurança, etc.) (BUFFON, 2009, p.36)

Um aspecto de fundamental importância em relação à questão previdenciária do MEI, refere-se ao fato de que, em abril de 2011, a presidenta Dilma Rousseff enviou a Medida Provisória 529/2011 ao Congresso que, posteriormente, foi convertida na Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, desonerando a contribuição previdenciária para esses profissionais. Melhor explicando, houve a redução da contribuição previdenciária do MEI que baixou de 11% (onze por cento) para 5% (cinco por cento) do salário mínimo. A título de registro, cumpre mencionar que o referido diploma legal contempla, além do MEI, a expansão da proteção social reduzida para o chamado Plano Simplificado, bem como para o segurado facultativo de baixa renda.

É inegável, pois, que com a formalização como MEI, esses pequenos empreendedores, antes sem qualquer proteção previdenciária, passarão a contribuir com a Previdência Social e gozar de todos os benefícios atinentes a esse sistema de seguridade social. Os altos índices de formalização como microempreendedor e com a conseqüente saída do mercado informal indicam, de certa forma, o processo inclusivo desse universo de profissionais, que tem sua dignidade, auto realização pessoal, profissional e social resgatadas.

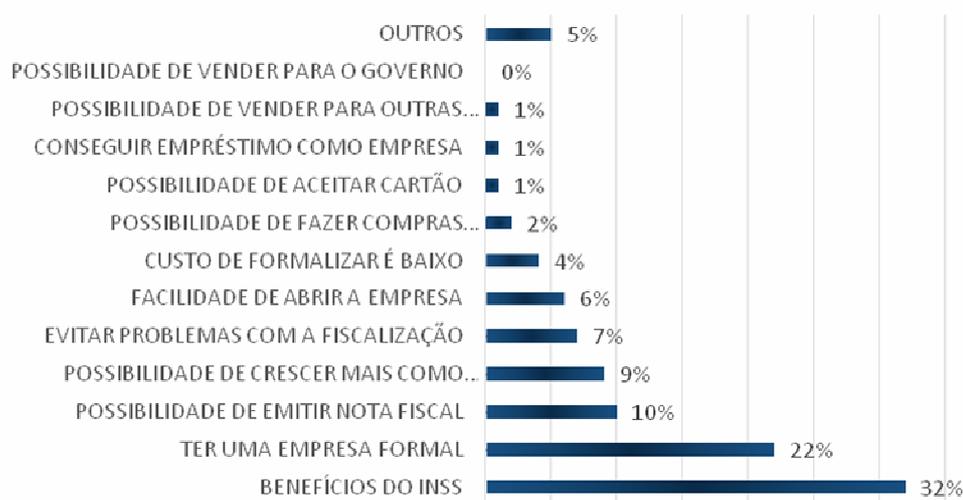
O tratamento mais benéfico do MEI, no que concerne à contribuição previdenciária, que constitui um dos grandes atrativos à formalização no regime tributário, foi evidenciado por Pacobahyba:

Dessa forma, entende-se que, no tocante à contribuição previdenciária do MEI, que nitidamente possui um tratamento mais benéfico em relação aos demais contribuintes individuais, gravitam finalidades constitucionais outras, tais como a garantia de proteção estatal mais específica a esses pequenos empresários, um reforço na cidadania dessas pessoas, por meio da formalização, o incremento na arrecadação aos cofres públicos, o que gera efeitos positivos a toda a sociedade, bem como, em última análise, o fortalecimento da democracia, pela noção maior de pertencimento de seus indivíduos. (PACOBABHYBA, 2014, p. 88)

A questão da inserção na Previdência Social constitui, talvez, o objetivo inicial para aqueles que se formalizam como MEI. A pesquisa “Perfil do Microempreendedor Individual 2015”, realizada pelo SEBRAE, analisou os principais motivos que levaram à formalização como MEI.

De acordo com o resultado da pesquisa, o benefício do INSS desponta como atrativo principal, representando a motivação para 32% dos entrevistados se formalizarem como MEI. Em seguida, 22% responderam que o principal motivo foi “ter uma empresa formal”; 10%, “possibilidade de emitir nota fiscal”; 9%, “possibilidade de crescer mais como empresa”; 7%, “evitar problemas com a fiscalização”; 6%, “facilidade de abrir a empresa”; 4%, “custo de formalizar é baixo”; e 10% deram outras respostas.

Gráfico 7 -Principais motivos que levaram à formalização como MEI.



Fonte: Principais motivos para formalização Sebrae - Gráfico 36 (SEBRAE, 2016, p. 61)

Conforme se depreende do ora exposto, a análise da figura jurídica do MEI, a partir da Lei Complementar nº 128/2008, demonstra, de pronto, que a política do MEI possibilita aos microempreendedores, além da inclusão social e a proteção no âmbito da Previdência Social, os quais, a partir do registro no tratamento jurídico, passam a gozar de benefícios previdenciários, anteriormente impensáveis, bem como adquirem cidadania fiscal.

Enfim, é fato inconteste que o Microempreendedor Individual se caracteriza por uma política de inclusão social, conforme se buscou evidenciar no decorrer do presente trabalho, coadunando-se com os fundamentos da República Federativa do Brasil e se constituindo em poderosa política pública de inclusão social e proteção previdenciária.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto nessa pesquisa, o tratamento tributário do Microempreendedor Individual (MEI) representa uma inovadora política pública com forte viés de inclusão social, eminentemente voltada à proteção previdenciária, o que constituiu elemento central da presente investigação. Para que este objetivo maior fosse alcançado, fez-se necessária a abordagem de temas relacionados, tais como economia informal, política pública e política tributária, que se mostraram indispensáveis para trazer embasamento e rigor acadêmico à pesquisa pretendida.

A contextualização da economia informal deixou evidente o atual cenário social, marcado por elevadas taxas de desemprego, subemprego, precarização das relações de trabalho com a pauperização e exclusão da classe trabalhadora e gerador de graves desigualdades sociais e regionais. Concluiu-se, pois, que esse discrepante quadro foi especialmente agravado pelo processo de globalização mundial, caracterizado por uma profunda reestruturação produtiva, fundamentado no ideário neoliberal e orientado pela lógica da internacionalização das economias capitalistas e da acumulação do capital, o que conduziu a um renovado interesse pelo tema por parte de formuladores de políticas públicas, parceiros sociais, acadêmicos e governantes.

Nesse contexto de hegemonia do neoliberalismo globalizante, relevante aspecto a ser considerado, diz respeito aos seus efeitos de exclusão social nas grandes e médias cidades. Destaca-se esse efeito particularmente visível a partir da amplificação de situações de risco social, notadamente nos países ditos periféricos, donde se incluem os países latino-americanos, e, dentre eles, o Brasil. Nesses países, o trabalho informal aumentou exponencialmente na base das cadeias de produção nas últimas décadas. Grande contingente de trabalhadores perderam os seus empregos e, não conseguindo mais retornar ao mercado formal, buscaram se inserir na economia informal, no chamado “trabalho por conta própria”, como única forma de sobrevivência para essas pessoas. Acrescente-se que, na maioria dos casos, passaram a desenvolver suas atividades laborais em condições materiais que, via de regra, atentam contra a dimensão do trabalho decente, com consequências deletérias à dignidade humana.

Como ficou demonstrado no decorrer da pesquisa, a elevada carga tributária refletida nos encargos fiscais, trabalhistas e da seguridade social incidentes na economia formal constituem fator decisivo entre a resolução de se formalizar ou permanecer no mercado informal.

Sopesadas as principais consequências da economia informal, restou evidente que a informalidade acarreta grave desequilíbrio competitivo nos mercados, em decorrência da concorrência injusta e desleal, produzindo efeitos tanto no âmbito nacional como internacional, uma vez que a unidade produtiva informal não se submete aos ditames legais e tributários, ou seja, não possui incidência tributária e encargos legais a cumprir. Em decorrência, como efeito macroeconômico, dá-se a não contabilização dos valores comercializados no mercado informal no cálculo do Produto Interno bruto - PIB e nas estatísticas governamentais das rendas auferidas e provenientes da economia informal, impactando fortemente a atuação estatal, no que se refere à qualidade e a quantidade dos bens e serviços públicos prestados.

No contexto de existência da economia informal, ficou evidenciado, também, que o Estado se encontra no centro da discussão sobre a temática, desempenhando um papel fundamental. Assim, a forma de atuação estatal face a essa problemática será sempre orientada a partir da concepção ideológica e econômica daquele ente. Desta feita, o Estado adota, por vezes, um cunho excessivamente assistencialista, fragmentado e residual, voltado à acomodação das demandas sociais; em outras palavras, considera a economia informal como uma anomalia passageira e interfere de forma pontual ou, ainda, concentra suas ações de forma a reforçar o corporativismo e a ação política em favor de grupos próximos das estruturas de poder ou, por derradeiro, considera o empreendedor não formalizado como um empreendedor em potencial que precisa ser incentivado pelo Estado e aponta suas ações neste sentido.

Nesse cenário em que veio em relevo o indeclinável papel do Estado no trato com os efeitos socioeconômicos da economia informal, surgiu a necessidade de adentrar no plano conceitual da Política Pública, enquanto atividade estatal, seja como indutor de mudanças econômicas e sociais, seja como gerador de serviços, voltada a atender direta ou indiretamente os anseios dos cidadãos.

Contudo, o aprofundamento da gênese da atividade estatal demonstrou que a política pública de Estado vai além e extrapola a perspectiva das políticas públicas de Governo ou governamentais, não obstante o seu caráter de atividade política regulada eminentemente pelo Estado, com o objetivo de alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. Daí a importância de se imprimir caráter permanente, duradouro e consolidado na perspectiva de construção de verdadeiras políticas públicas de Estado, em contraposição às políticas meramente governamentais, marcadas pela transitoriedade e com a orientação dos objetivos políticos do governante.

A revisitação dos antecedentes históricos do planejamento governamental na construção de políticas públicas no Brasil foi fundamental à edificação dos fundamentos teóricos do trabalho, especialmente por possibilitar compreender toda a base de formação das ações estatais foi marcada pelo autoritarismo e elitismo, arraigada de patrimonialismo e burocratismo, características estas ainda presentes nos dias atuais.

Porém, o fortalecimento do processo democrático no Brasil pós-Constituição de 1988, caracterizado pelo fortalecimento das garantias fundamentais e dos direitos sociais, impôs a formulação de um novo modelo de planejamento governamental, agora com caráter imperativo, de cunho permanente e como função indelegável do Estado e instrumento essencial para a sua ação política.

Neste sentido, pôde-se verificar que o planejamento deve expressar as escolhas do governo e a forma de como este irá viabilizar de suas ações estratégicas. Daí o fato de que a atividade estatal não pode ser concebida ou executada de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no contexto social, devendo, sim, proporcionar a participação e atuação de todos os atores envolvidos.

Em vista disso, nesse novo contexto de reconstrução democrática e recrudescimento da economia informal, insere-se, na agenda política, a construção de políticas públicas, representando forte instrumento de efetivação dos direitos e garantias individuais e sociais e voltadas à redução das desigualdades sociais, centradas na ascensão de condições materiais de geração de renda e emprego.

No percurso investigativo e objetivando o congruamento das duas temáticas anteriormente exploradas – economia informal e políticas públicas -, foi fundamental a análise dos sucessivos Planos Plurianuais do Governo Federal, no período de 2003 a 2015, como forma de apresentar o contexto histórico-evolutivo de formação de ações, programas e projetos da Administração Pública convergentes para os problemas sociais relacionados à economia informal e à precarização do trabalho no Brasil, representada por pequenos empreendedores e micro unidades produtivas.

Sem embargo, a análise do planejamento estratégico consignado nos aludidos documentos governamentais pôs em evidência o processo histórico de criação de uma agenda econômica e social abrangente, materializada através de políticas públicas de redução da informalidade, de geração de emprego e renda e de incentivo e fortalecimento da capacidade empreendedora dos pequenos empresários.

Assim, ganhou destaque, neste trabalho, a análise da política fiscal como uma das especificações do gênero políticas públicas e importante instrumento de promoção do

desenvolvimento econômico e social, a exigir marcos de políticas públicas integrados, especialmente através de programas integrados de erradicação da pobreza e de geração de emprego e renda e políticas econômicas e fiscais com o objetivo de promover o desenvolvimento de pequenas unidades de produção.

A análise dedicou-se, também, à política tributária, enquanto um desdobramento da política fiscal, com ênfase nas suas finalidades fiscais e extrafiscais. Adentrando especificamente no campo da política tributária, fez-se necessário perquirir a política tributária a partir de sua essência, sua causa última, ou seja, seus fins.

Neste sentido, restou evidente que a política tributária não se restringe à elaboração de planos ou meros atos de arrecadação de tributos, pelo contrário, exige-se que, ao se instituir alguma política tributária, devem os entes tributantes sempre confrontá-la em face dos fundamentos, objetivos diretos e garantias da Constituição de 1988, uma vez que a política tributária é estruturante de toda sociedade.

A pesquisa trouxe em relevo que a função social do tributo deve atuar como vetor da tributação social e que as normas tributárias extrafiscais devem encontrar fundamento na Constituição Federal, notadamente dos fundamentos (Art. 1º) e dos objetivos (Art. 3º) da Constituição da República Federativa do Brasil.

O aprofundamento da extrafiscalidade pôs em evidência que a Constituição Federal de 1988, ao fortalecer o Estado Social, foi pródiga em possibilitar que a edição de normas extrafiscais, seja através de disposições prescritivas, normas programáticas ou mesmo comandos normativos específicos, como forma de possibilitar a consecução de políticas públicas direcionadas aos valores, objetivos e fundamentos basilares que o Estado assumiu.

Pela ótica da política tributária extrafiscal foi possível constatar a importância dos chamados regimes tributários simplificados na promoção de políticas públicas de incentivo à criação de micro e pequena empresa, notadamente no que concerne à formatação do tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, previsto no Art. 179 da Constituição Federal.

A possibilidade de formalização dos pequenos empreendedores ganhou novo impulso a partir da promulgação da Lei Complementar nº 128, de 2008, que instituiu a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) no ordenamento jurídico brasileiro, representando uma inovadora e especialíssima política tributária extrafiscal, de caráter inclusivo, na contramão da ênfase excludente das políticas e normas tributárias em vigor.

Conclui-se que as ações da política do MEI, em sua essência, têm um papel de primeiro plano, voltado a facilitar a transição para a formalidade, ou seja, estender a cobertura

da segurança social, particularmente ao pequeno comerciante da economia informal que, até então, estava excluído e marginalizado.

O caráter afirmativo de inclusão social e previdenciária incluso da política tributária do MEI se mostrou evidente, especialmente quando a Lei Complementar nº 147, de 2014, numa incontestável quebra de paradigmas, inseriu, no texto legal da Lei Complementar nº123, de 2008, a finalidade extrafiscal do MEI de forma expressa. Ou seja, o Art. 18-E dispôs categoricamente que a formalização do MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal, mas que consiste numa política pública voltada à formalização de pequenos empreendimentos e à inclusão social e previdenciária.

O MEI representa uma política pública de Estado baseada em programas e ações estatais específicas voltados essencialmente para o vulnerável setor dos trabalhadores da economia informal. Como foi dito, o MEI inclui, em sua essência, a formulação de uma política tributária diferenciada e favorecida, capaz de garantir mais e melhores empregos com proteção social, maximizando a capacidade dos trabalhadores de se integrarem às mudanças tecnológicas e econômicas, condição indispensável de sobrevivência no competitivo mercado de trabalho competitivo na sociedade global. Contempla, também o MEI uma política pública de Estado que possui, dentre os seus parâmetros norteadores, a proteção previdenciária para milhões de trabalhadores até então imperceptíveis ao olhar do Estado, materializada num sistema de seguridade social universal e abrangente, baseados em princípios de solidariedade voltada à construção de Estados do bem-estar sustentáveis.

A inclusão social e a proteção previdenciária constituem, pois, os pilares centrais da política do Microempreendedor Individual – MEI. Contudo, conclui-se que, muito embora a formalização no MEI para milhões de trabalhadores do Brasil é uma política tributária que contém uma gama de possibilidades de se tornar ainda mais vigorosa em termos de política pública de Estado, a sua efetivação plena está intrinsecamente relacionada a quadros macroeconômicos, sociais, políticos e jurídicos propícios. Torna-se necessário o seu permanente acompanhamento por parte do Estado, com vistas a implementar tempestivamente as ações corretivas que lhe são necessárias, de forma a consolidar o seu constante aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; VARSANO, Ricardo. **Tributação no Brasil: características e diretrizes para a reforma**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado. **Extráfiscalidade**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v.33, n.132, p.33-38, out.1996.
- ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. *Revista de Direito Público*, Brasília, v.23, n. 93, p.233-238, jan./mar. 1990.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- _____. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981
- BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto, **La Nueva Administración Pública**. Madrid: Alianza Universidad, 1997.
- BARBOSA FILHO, F. de Holanda; PILAGALLO, Oscar. Uma avaliação do caso brasileiro. ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. In: **Economia subterrânea: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BARROS, R P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA R. **A Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos, extráfiscalidade e não confisco**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Recife:[s.n], 2015. Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2017
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: áreas estruturantes para uma articulação federativa baseada nos PPAs estaduais e PPAs municipais**. Brasília: MP, 2005. Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2015.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2015.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015: mensagem presidencial**. Brasília:

MP, 2011. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015**: ano base 2013. Brasília: SPI/MP., 2014. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2014-1/re_l_aval_vol_2-tomo_3-desenv_prod_ambl2013.pdf>. Acesso em: 21 abr.2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do século XXI**: uma abordagem Hermeneuticamente Crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1971.

BYRNS, Ralph T.; STONE JR., Gerald W. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1995.

CARDOSO Jr, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar e Estado. Brasília:IPEA, 2 011.

CARRAZA Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Nathalie de Paula. **Uma análise econômica dos direitos fundamentais dos contribuintes**. Fortaleza: Premium, 2010.

CHAGAS JÚNIOR, F. Ferreira. **Avaliação da política fiscal do estado do Ceará de aquisição de créditos de ICMS decorrentes de operações e prestações para o exterior**. 129 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará , Fortaleza, 2013.

CHESNAIS, François. **A luta de classes na Europa e as raízes da crise econômica mundial**, jul. 2012. Tradução de Katarina Peixoto. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20596>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CISNE, José Joaquim Neto. **Administração tributária e democracia participativa**: proposta de cidadania fiscal. Sobral: EdUVA, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional in** Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONTI, José Maurício. **Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade.** São Paulo: Dialética, 1997.

COSTA, Nelson Nery. **Ciência Política.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DANTAS, Valdi de Araújo. Ampliando o espaço de cidadania: o microcrédito como política de promoção econômica e social, In: DOWBOR, Landislau e POCHMANN, Márcio. **Políticas para o desenvolvimento local.** São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes.** 6 ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

DOMINGOS, Bianca Siqueira Martins; RIBEIRO, Rosinei Batista. Geração de renda informal e desenvolvimento econômico: tecnologias sociais como uma alternativa à precarização. **Quanta Comunicação e Cultura**, Resende, v. 1, n. 1, p.78-83, jun. 2015.

DRAIBE, Sonia M. **Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais.** São Paulo: CEPAL, 1991.

DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós-Capitalista.** 4 ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 34, p.121-159, dez. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000300019>. Acesso em: 10 mar. 2016.

EASTON, David. **The political System.** New York: Willey, 1953.

FABRAS VALLS, Modesto. Solidariedad y derecho financeiro em uma sociedade neocompetitiva. **Revista Española de Derecho Financeiro**, Madri, v.3, n.7, p.120, out. 2003.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social.** Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2000.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Ciência política: enfoque integral avançado.** São Paulo: Atlas, 2011.

FEIJÓ, Carmem Aparecida. Quão heterogêneo é o setor informal brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 329-354, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v13n2/v13n2a07.pdf>>. Acesso em: 27. set. 2016.

FERRARINI, A.; GAIGER, L. Quando o micro não é sinônimo de pequeno: a vertente meta utilitarista do empreendedorismo. **Otra Economía**, São Paulo, v.4, n. 7, p.30-45, jun.2010.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v.19, n.2, p.30-37, jun.1999.

FREY, Bruno S. **Política econômica democrática**. São Paulo: Vértice, 1987.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, M. Enriquez. O setor público. In: PINHO, D. Benevides; VASCONCELLOS, M. A. Sandoval de. **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOUVEA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: EdUNB, 2010.

HERRÁN, C. A. **Reduzindo a pobreza e a desigualdade no Brasil**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

HINRICHS, Harley H. **Teoria geral da mudança da estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: EdRF, 1972.

HÖFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais no Brasil. **Cadernos de Educação**, Campinas, v.21, n.55, p.12-38, nov. 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas- uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JOST, Leodegar. **Política tributária, base conceitual para uma reforma tributária**. Porto Alegre, RS: AGE, 2003.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

KREIN, José Dari; WEISHAUP, Proni, Marcelo. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Brasília: OIT, 2010.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: EdFGV, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, José Alfredo Américo. **Macroeconomia**: teoria, modelos e instrumentos de política econômica. São Paulo: Atlas, 1994.

LEONETTI, Carlos Araújo. **Humanismo e tributação**: um caso concreto. Curitiba: [s.n],2015. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21045-21046-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

LIMA, Sophia Nóbrega Câmara Lima. A extrafiscalidade à luz do sistema constitucional brasileiro. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v.11, n.39, p.215-236, jul./dez. 2012.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.

MACHADO, Rosana Pinheiro. CHINA-PARAGUAI-BRASIL. Uma rota para pensar a economia informal: **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 23, n.67, p.34-38, jun.2008.

MACIEL, Everardo; et. al. **Economia subterrânea**: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MAGALHÃES, L. C. G. *et al.* **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil**: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: IPEA, 2000.

_____. **Tributação, distribuição de renda e pobreza**: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentos nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília: IPEA, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARX, Karl. **O Capital**. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

MELLO, Gustavo Miguez de. **Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária**. Rio de Janeiro:[s.n], 1978.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. Tributação e política fiscal. In: **Segurança jurídica na tributação e estado de direito**. São Paulo: Noeses, 2005.

MILL, J. S. **Princípio de economia política, com algumas de suas aplicações à filosofia social**. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MOCHÓN, Francisco. **Princípios de economia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

NABAIS, José Casalta. **Por um estado fiscal suportável**: estudos de Direito Fiscal. Coimbra: Livraria Almedina, 2005.

_____. **Por um estado fiscal suportável:** estudos de Direito Fiscal. 2.ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2008.

_____. **O dever fundamental de pagar impostos:** contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Livraria Almedina, 2009.

_____. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In. GRECO, M. Aurélio; GODOI, M. Seabra de. (orgs.). **Solidariedade social e tributação.** São Paulo: Dialética, 2005.

NÉRI, M. C. Desigualdade, estabilidade e bem-estar social. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan, et.al. **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006.

NUNES, C.; NUNES, P. Federalism in Brazil. **Revista de Economia Política,** São Paulo, v. 20, n. 4 p. 137-153, out./dez. 2000.

OCAMPO, José Antonio. **Desenvolvimento econômico e inclusão social.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A OIT e a economia informal: o trabalho digno e a economia informal.** Lisboa: OIT, 2005.

_____. **Transição da economia informal para a economia formal.** Genebra; [ONT], 2014.

_____. **Panorama temático laboral pequeñas empresas, grandes brechas empleo Y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina Y El Caribe:** oficina regional para América Latina y el Caribe: Peru: OIT, 2015.

PACOBAYHA, Fernanda M. de O.M.C. **O Microempreendedor individual como expressão da extrafiscalidade no Direito Tributário Nacional.** 200f. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

PAYERAS, José Adrian Pintos. **A carga tributária no Brasil e sua distribuição.** 139f. 2008. Tese (Doutorado em Ciências) - Economia Aplicada, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 1986.

PESSOA, A. S. **Existe um problema de desigualdade regional no Brasil?** Brasília:[s.n], 2001.

PILAGALLO, Oscar. Debate joga luz sobre economia subterrânea. In: ETCO. **Economia subterrânea:** uma visão contemporânea da economia informal no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

POHLMANN, Marcelo Coletto; IUDÍCIBUS, Sérgio. **Tributação e política tributária:** uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Atlas, 2006.

PONTES, Helenilson Cunha. Sistema tributário, carga tributária e capacidade contributiva. In: ROCHA, V. de Oliveira. **Grandes questões atuais do direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

PORTELA, José; HESPANHA, Pedro; NOGUEIRA, Cláudia; TEIXEIRA, Mário Sérgio; BAPTISTA, Alberto. **Microempreendedorismo em Portugal**: experiências e perspectivas. Lisboa:[s.n], 2008.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **A incidência tributária ambiental no desenvolvimento econômico sustentável e a função social do tributo**. São Paulo: MP, 2008.

_____. Tributação ambiental no desenvolvimento econômico: considerações sobre a função social do tributo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v.12, n.69, p.12-16,out. 2009.

Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6623>. Acesso em: 15 dez. 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

RUAS, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. Brasília-DF: [s.n], 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa . **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Perfil do Microempreendedor Individual 2013**: unidade de gestão estratégica. Brasília-DF: SEBRAE, 2014.

_____. **Perfil do microempreendedor individual 2015**: unidade de gestão estratégica. Brasília-DF: SEBRAE, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Fernando Antônio Resende da. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA, Renaldo Limiro da; LIMIRO, Alexandre. **Manual do supersimples**: comentários à Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Curitiba: Juruá, 2007.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. 2. ed. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2010.

TANZI, Vito. A economia subterrânea suas causas e consequências. In: ETCO. **Economia subterrânea**: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

THEODORO, Mário. **As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil**. Brasília: IPEA, 2000.

_____. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. Brasília: IPEA, 2002.

TROSTER, Roberto Luis; Morcillo, Francisco Mochón. **Introdução à economia**. São Paulo: Makron Books, 1994.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human development report 1996**. New York: Oxford University Press, 1996.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VASCONCELLOS, M. A. S. de. ; GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VERGOPOULOS, Kostas. **Globalização, o fim de um ciclo: ensaio sobre a instabilidade internacional**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2008.