



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

SIMPLES NACIONAL

RELATÓRIO N°

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA SIMPLES
NACIONAL - REGIME ESPECIAL
UNIFICADO DE ARRECADAÇÃO DE
TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES
DEVIDOS PELAS MICROEMPRESAS
E EMPRESAS DE PEQUENO
PORTE, EM ATENDIMENTO AO
QUE DISPÕE A RESOLUÇÃO DO
SENADO FEDERAL N° 44, DE 2013 E
AO REQ. N° 16/2017**

Relator: Senador JOSÉ PIMENTEL

Brasília

Novembro de 2017

Comissão de Assuntos Econômicos

Presidente: Senador **Tasso Jereissati** (PSDB/CE)

Vice-Presidente: Senador **Garibaldi Alves Filho** (PMDB/RN)

RELATÓRIO - 2017

Relator: Senador **José Pimentel** (PT/CE)

AVALIA O REGIME ESPECIAL UNIFICADO DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES DEVIDOS PELAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – SIMPLES NACIONAL, EM ATENDIMENTO AO QUE DISPÕE A RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 44, DE 2013 E AO REQ. Nº 16/2017

APRESENTAÇÃO

Quero primeiro manifestar a minha satisfação em realizar o trabalho de avaliação dessa importante política pública que é o Simples Nacional. O Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições Devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte foi criado pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Porém, por necessidade de adequação dos sistemas da Receita Federal, o Simples Nacional somente entrou em funcionamento em julho de 2007, tendo completado dez anos de vigência. Para quem acompanhou todas as discussões no Legislativo e no Executivo com vistas à aprovação desta lei, observou sua entrada em operação e, depois, articulou os sete aperfeiçoamentos, relatar esta matéria na CAE gerou a oportunidade de fazer o encontro do passado com o futuro.

O Simples Nacional é um instrumento importante de fortalecimento das micro e pequenas empresas. Além disso, é uma poderosa estratégia para o desenvolvimento local, expansão das cadeias produtivas e valorização do mercado interno, cujas consequências são visíveis para a geração de emprego e renda.

Neste estudo, verificamos que a decisão de simplificar a arrecadação para o contribuinte e a redução da carga tributária, na proporção do faturamento, foram fundamentais para o êxito do sistema. Mas não apenas isso. Fazer parte do Simples Nacional abre

diversas possibilidades permitidas pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. São exemplos de oportunidades o acesso às compras governamentais, ao crédito e à inovação. A possibilidade de realização de consórcios para compra e venda de bens e serviços é outra motivação para o crescimento, a custos compartilhados.

Na contramão da burocracia, o sistema especial simplificou procedimentos, encurtou prazos, removeu obstáculos, abriu avenidas. Com isso, incentivou a criação de empregos formais de norte a sul e de leste a oeste do País, aumentou a mobilidade social, permitiu a geração de renda e a realização de milhões de sonhos de homens e mulheres, vocacionados ao empreendedorismo.

A redução da carga tributária representada pela desoneração parcial das microempresas e das empresas de pequeno porte desempenhou papel igualmente importante nesse processo, especialmente no que diz respeito aos microempreendedores individuais e às microempresas. A progressividade tributária, presente desde o início do Simples e aperfeiçoada recentemente pela Lei Complementar nº 155, de 2016, garante que os empreendimentos nascentes sejam tributados na medida da sua capacidade de contribuição e lhes permite sobreviver e crescer. Não é surpresa ver confirmado pelas estatísticas disponíveis um fato que já era conhecido na prática: as empresas optantes pelo Simples têm expectativa de

sobrevida superior à das não optantes, criam mais empregos e tendem a prosperar mais.

Além disso, a adesão ao Simples representa incentivo à realização de novas ideias e, portanto, de novas formas de atender o público, de produzir e de criar valor para a sociedade. Em uma palavra, representa incentivo à inovação.

Ao mesmo tempo, o Simples tem combatido com eficácia a informalidade, que deixava à margem do sistema de proteção social milhões de trabalhadores sem carteira assinada. Hoje, o microempreendedor individual pode aderir à previdência social mediante o pagamento de uma contribuição compatível com sua realidade financeira. Que outro fato poderia simbolizar melhor o caráter inclusivo do Simples Nacional?

Nesses dez anos, reduzimos prazos exigidos para criar e para dar baixa em empresas, universalizamos a abrangência do Simples, proibimos aplicação de multas na primeira visita do fiscal e proibimos a cobrança indevida de boletos por instituições financeiras oficiais. Em suma, desobstruímos o caminho do empreendedor.

A flexibilidade criada pelo Simples Nacional é, inegavelmente, fonte de criação de empregos e de formas mais modernas de interação econômica, fundamentais na conjuntura internacional atual. As transformações econômicas estruturais que vivemos hoje, decorrentes, em grande parte, da emergência da

economia da China, forçam a mudança da composição da economia brasileira e exigem ganhos de produtividade e maior personalização dos produtos e serviços. Essas mudanças não cabiam nos moldes ditados pela legislação anterior.

Nesse contexto, o Simples atende, com grande êxito, as demandas de uma economia cada dia mais complexa, dinâmica e instável, na qual o capital humano, a iniciativa e a capacidade de inovar são fundamentais. A diferença de desempenho verificado nas pequenas e microempresas, em relação às empresas de médio e grande porte, no que diz respeito à criação e manutenção de postos de trabalho na crise atual, é só um dos indicadores que reafirma o acerto das reformas realizadas.

A hora é de comemorar, mas também de refletir. Muitas das dificuldades corajosamente enfrentadas e superadas nessa década de Simples Nacional, e que remontam à década de 1990, quando o sistema foi inicialmente instituído, de forma mais restrita, sugerem determinação e unidade de ação frente aos problemas e desafios que o futuro nos reserva. O caminho do Simples será longo e exigirá renovação constante da legislação. Ainda temos importantes questões a resolver, conforme foi apurado nas audiências públicas realizadas sob os auspícios da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, que apontaram também diversas propostas.

Os resultados da avaliação realizada reforçam nossa convicção de que o Simples Nacional tem sido um sistema

extraordinário. Esses resultados revelam a força que a desburocratização tem sobre a atividade econômica e o efeito virtuoso da desoneração sobre a receita pública, que ganha com o estímulo à produção e à renda. E o Simples Nacional aparece como o mais audacioso programa de inclusão social, com resultados que não podemos descrever de outra forma senão como espetaculares.

Quero aqui registrar o importante papel desempenhado pela Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas – uma associação suprapartidária, que reúne parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em prol do fortalecimento do setor por meio da construção, articulação e aprovação de medidas legislativas. E também ressaltar o papel do Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) nessa caminhada histórica, sempre apresentando estudos e soluções para as demandas necessárias ao desenvolvimento do empreendedorismo no Brasil.

Este relatório atende à Resolução nº 44, de 2013, e ao requerimento nº 16/2017, de minha autoria, aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos, em 28 de março de 2017.

Senador JOSÉ PIMENTEL

Relator

SUMÁRIO

Apresentação do Relator	3
1. Evolução do Simples Nacional.....	9
2. Síntese dos resultados obtidos	22
3. Audiências públicas realizadas: contribuições da sociedade civil e do Poder Executivo	32
4. Regime Simplificado – importante para o Brasil; fundamental para os empreendedores.....	56
5. Conclusão	61

1. EVOLUÇÃO DO SIMPLES NACIONAL

A história do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições Devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES NACIONAL) remonta ao ano de 1979, quando foi realizado o primeiro Congresso Brasileiro das Micro e Pequenas Empresas. A década seguinte trouxe uma vitória importante, ainda que, a princípio, simbólica: os arts. 170 e 179 da Constituição Federal de 1988 mencionam, pela primeira vez, a obrigação de conceder tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte e de simplificar suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

No ano de 1996, nasceu a primeira versão da lei do Simples – a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa lei do Simples Federal foi um primeiro passo importante, no entanto, restringiu-se aos tributos e às obrigações das empresas junto à União. Essa primeira versão, abrangia apenas alguns setores, e não cobria as obrigações das pequenas e das microempresas frente ao Fisco e à burocracia estadual, municipal e distrital.

Em outras palavras, havia um fator impeditivo para que a lei do Simples Federal se espalhasse por todo o país. O Congresso Nacional havia aprovado uma lei ordinária, que não vinculava estados,

municípios e o Distrito Federal. A consequência prática desta decisão foi a necessidade de adesão de cada ente do Pacto Federativo - o que não ocorreu. O Simples, então, ficou restrito à esfera federal.

Mas como os grandes avanços se fazem passo-a-passo, numa construção permanente, o ano de 2003 foi fundamental para que a experiência, ainda limitada, do Simples Federal fosse estendida posteriormente para todos os entes da Federação. A Emenda Constitucional nº 42, de 2003, promulgada pelo Congresso Nacional, que alterou, entre outros dispositivos, o art. 146 da Carta Magna, criou a possibilidade de estabelecer, por lei complementar, tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, mediante recolhimento unificado e centralizado de impostos e contribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com adesão opcional para o contribuinte.

Amplas discussões no Congresso Nacional e na sociedade civil precederam a aprovação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como consequência imediata da maioria parlamentar que emergiu do processo eleitoral e de sua reeleição. A nova Lei Complementar alçou o Simples de experiência restrita ao âmbito federal para um regime verdadeiramente nacional; por isso o Simples é conhecido atualmente como Simples Nacional. Com a integração de todos os níveis de governo, a micro e a pequena empresa

encontraram a proteção e o incentivo de que necessitam para prosperar, gerar empregos e inovar.

Um grande avanço da Lei Complementar nº 123, de 2006, foi consolidar oito tributos, dos quais seis federais – Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Previdenciária Patronal (CPP) e a Contribuição Social sobre o Lucro (CSL) – um estadual – o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – e um municipal – o Imposto sobre Serviços (ISS).

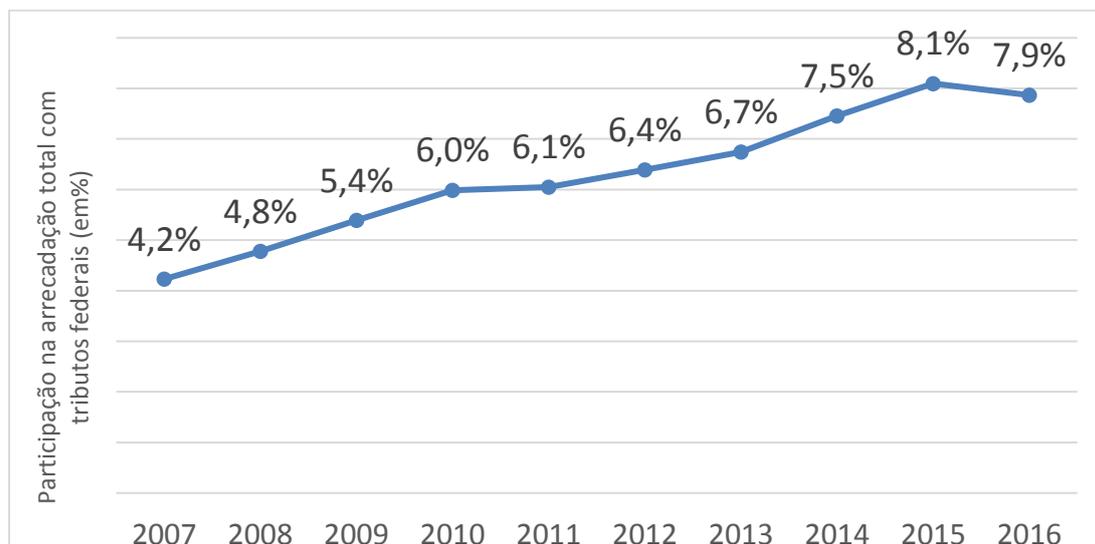
Todos esses tributos são pagos em uma única guia de recolhimento, na mesma data de vencimento, com base de cálculo proporcional ao faturamento e alíquota facilmente identificada em tabelas contidas no anexo da Lei. Após efetuado o pagamento pela micro ou pequena empresa, o sistema da Receita Federal do Brasil se encarrega de fazer a partilha da arrecadação com os entes federados, conforme os percentuais destinados a cada um e estabelecidos na lei.

Com essa metodologia de partilha automática da arrecadação com os entes federados, verifica-se que o Simples Nacional beneficiou não apenas o contribuinte. Os Estados também ganharam porque o custo de arrecadação ficou imensamente reduzido. E as prefeituras foram beneficiadas duplamente, tanto pela formalização de milhões de negócios que antes do Simples operavam

na informalidade e não recolhiam tributos, quanto pela inibição à guerra fiscal, decorrente da fixação das alíquotas do ISS na Lei Complementar.

O gráfico abaixo informa o crescimento da participação do Simples Nacional na arrecadação total dos tributos federais, passando de 4,2% para 7,9%, de 2007 a 2016.

Arrecadação total do Simples Nacional em relação à arrecadação total de tributos federais (em %)



Fonte: Sebrae a partir da SRF.

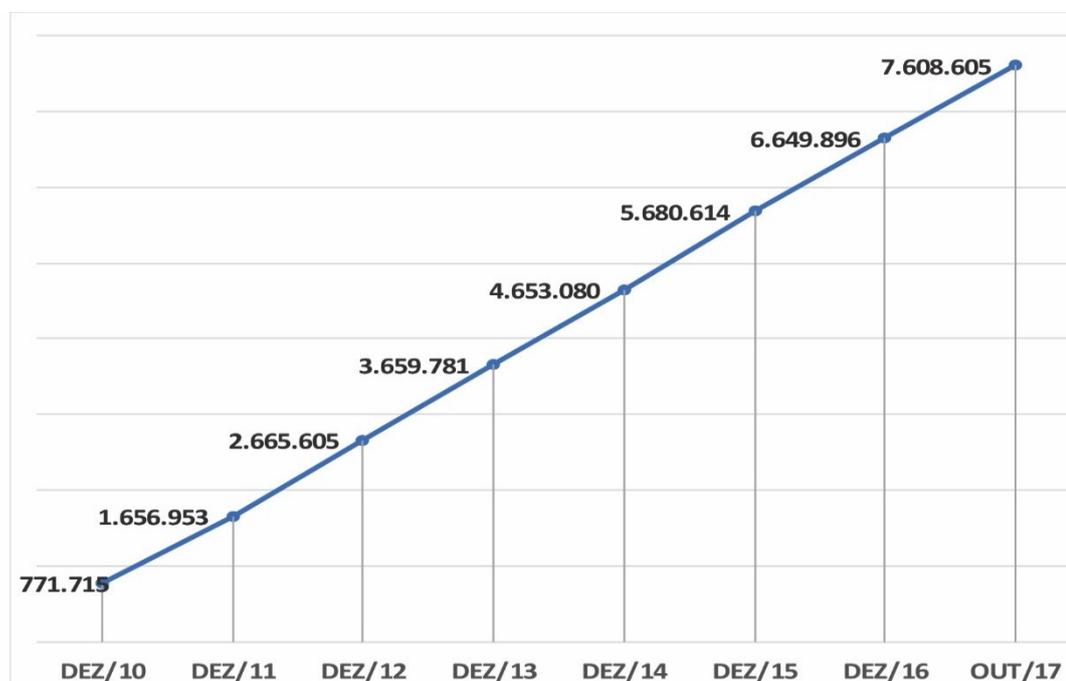
Nota: o ano de 2007 registra apenas dados para os meses de julho a dezembro.

No entanto, novas etapas de aperfeiçoamento da lei ainda estavam por vir. Tivemos a Lei Complementar nº 127/2007, que incluiu novas atividades no Simples e facilitou o acesso ao crédito. Depois, em 2008, houve mais um avanço gigantesco: o presidente

Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei Complementar nº 128, criando o microempreendedor individual (MEI), que integrou os pequenos empreendimentos com faturamento de até R\$ 60 mil por ano. O MEI beneficia mais de 480 ocupações como o cabeleireiro, manicure, pipoqueiro, vendedor de porta em porta, chaveiro, artesão, borracheiro, sorveteiro e feirante. O recolhimento dos tributos do microempreendedor individual é ainda mais simples em relação à microempresa e à empresa de pequeno porte. O microempreendedor individual paga “zero” de imposto para o governo federal. A contribuição para a Previdência Social cai de 20% para 5% do salário-mínimo e ele passa a ter direito a aposentadoria por idade, auxílio-doença e salário-maternidade. A família também fica protegida com a pensão por morte e auxílio-reclusão.

Ao ingressar no sistema e manter os recolhimentos em dia, o MEI tem a certeza da regularidade perante a Lei e o Fisco.

Total de microempreendedores individuais dezembro/2010 a outubro/2017



Fonte: Dados da RFB.

Em 2009, veio a Lei Complementar nº 133, que estendeu o sistema para diversas atividades, dentre elas, as produções artísticas, culturais, audiovisuais e cinematográficas. Na sequência de aprimoramentos da lei, o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 139/2011, sancionada pela então presidenta da República Dilma Rousseff, que ajustou os limites de enquadramento, permitindo que um número maior de empresas fosse beneficiado pelo sistema diferenciado de tributação.

A lei viva do Simples Nacional registrou uma nova vitória para as micro e pequenas empresas com a Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, sancionada pela ex-presidenta, Dilma Rousseff. A nova lei avançou na simplificação de procedimentos, em especial relativos à criação e à baixa de empresas, e na universalização do regime, que eliminou praticamente todas as barreiras setoriais à opção e limitou o critério de adesão ao faturamento da empresa. Profissionais liberais, que muitas vezes não conseguiam abrir suas empresas, encontraram a partir de então uma forma de regularizar sua atuação.

No que toca ao registro de novas empresas, ficou no passado a demora de 150 dias ou mais. Com a Lei Complementar nº 147, de 2014, foi instituído o cadastro nacional único, que reduziu o procedimento a menos de uma semana. No caso da baixa, em geral o empresário não gasta mais do que uma hora para completar o procedimento.

A mesma Lei protegeu as empresas do Simples de cobranças indevidas de boletos que lhes eram enviados como se os pagamentos fossem obrigatórios e proibiu que a fiscalização multasse a empresa na primeira visita. Isso é importante porque a abordagem no caso de empresas do Simples deve realçar o caráter pedagógico da fiscalização e evitar que o microempresário que está começando o seu negócio seja apenado por faltas menos graves que eventualmente tenha cometido, desde que ausentes o dolo e a fraude.

Outro grande avanço, foi instituir um tratamento prioritário para as micro e pequenas empresas nas compras públicas municipais, estaduais e federal. Com o texto aperfeiçoado pela Lei Complementar 147/2014, o gestor público pode realizar licitações dirigidas às MPEs, em compras de até R\$ 80 mil. E priorizar as empresas locais e regionais em licitações gerais, criando condições especiais para o desenvolvimento local, a geração de empregos e a circulação de recursos na região.

Levantamento do Sebrae, com base nos dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, mostra que de 2010 a setembro de 2017 o governo federal realizou 1.812.020 compras públicas, envolvendo uma despesa de R\$ 674,1 bilhões. As MPEs participaram de 1.034.486 licitações e fecharam contratos com o governo federal no valor de R\$ 227,6 bilhões – o que representa 33,7% de participação no total de compras governamentais no âmbito federal.

Quantidade de Processo de Compras de 2010 a 2017 (até set/2017)

Ano	Quantidade de Compras	Valor da Compra
Total	1.812.020	R\$ 674.169.615.399,90
2010	300.545	R\$ 72.391.934.349,96
2011	273.707	R\$ 64.506.924.811,12
2012	265.038	R\$ 89.863.698.433,07
2013	258.714	R\$ 93.426.839.896,18
2014	235.863	R\$ 119.773.110.940,23
2015	180.713	R\$ 93.785.153.126,31
2016	179.054	R\$ 88.689.238.102,77
2017	118.386	R\$ 51.732.715.740,38

**Valor das compras homologadas para ME/EPP de
2010 a 2017 (até set/2017)**

Ano	Valor da Compra
Total	R\$ 227.642.202.288,06
2010	R\$ 22.507.070.159,70
2011	R\$ 14.921.738.253,84
2012	R\$ 28.756.792.785,07
2013	R\$ 34.889.674.591,64
2014	R\$ 54.174.630.316,96
2015	R\$ 38.600.382.655,88
2016	R\$ 19.649.500.700,94
2017	R\$ 14.142.412.823,99

**Compras com participações de ME/EPP de
2010 a 2017 (até set/2017)**

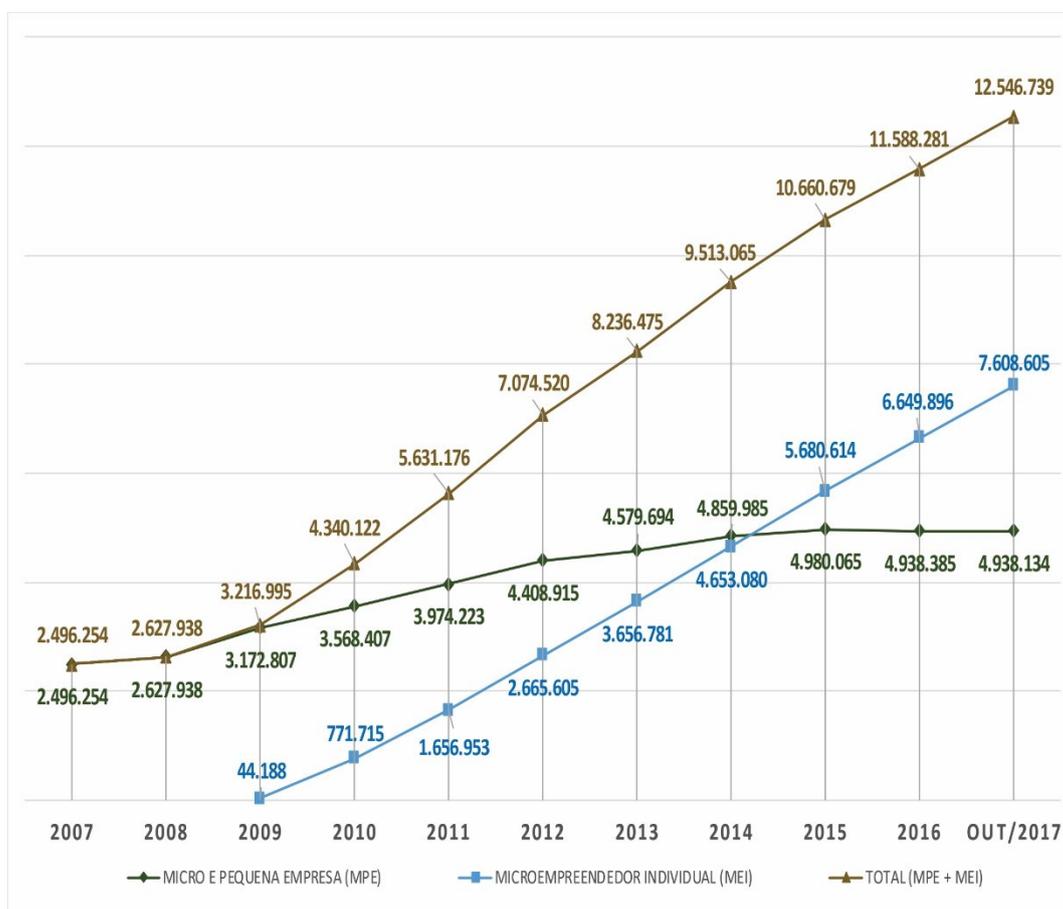
Ano	Quantidade de Compras
Total	1.034.486
2010	170.654
2011	152.987
2012	147.177
2013	147.678
2014	133.851
2015	105.804
2016	106.770
2017	69.565

A alteração mais recente é a Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016, que acaba de completar seu primeiro ano, mas que somente entrará em plena vigência a partir de 1º de janeiro de 2018.

As alterações efetuadas por essa Lei são importantes e numerosas. Os limites anuais de receitas foram elevados, de forma que o Simples Nacional passou a abranger empresas com faturamento de até R\$ 4,8 milhões. Além disso, com a nova redação, a Lei Complementar nº 123, de 2006, passou a incorporar parte do ramo de produção de bebidas alcoólicas; regulamentou a participação do investidor-anjo; criou o parcelamento de débitos em até 120 meses; e alterou as tabelas de tributação, inclusive para conferir um caráter mais suave à progressividade das alíquotas, por meio da aplicação de parcelas dedutíveis, a exemplo do que já ocorre com o Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF).

Para formar uma ideia do longo caminho que foi percorrido e da importância das sucessivas alterações da legislação, sobretudo com a criação do Simples Nacional em 2006, basta dizer que, antes de o sistema entrar em vigor, em julho de 2007, havia cerca de 1,3 milhão de microempresas e empresas de pequeno porte e que hoje há mais de 12,5 milhões, entre microempresários individuais, microempresas e empresas de pequeno porte. De 2010 a 2017, foram criadas e formalizadas, em média, mais de um milhão de empresas por ano.

Formalização dos pequenos negócios – Brasil 2007 a outubro/2017

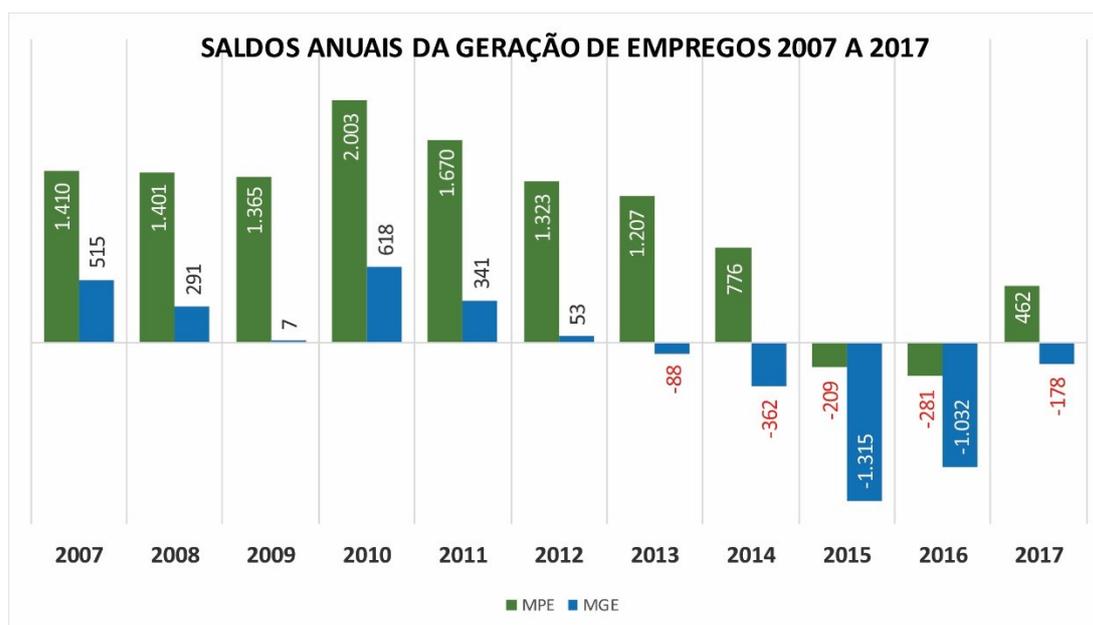


Fonte: Dados da RFB.

Mais do que isso: o Simples detém atualmente mais da metade dos empregos do Brasil, isso para não mencionar o fato de que abriga 97% das empresas, restando aos demais regimes – lucro presumido e lucro real – os restantes 3%. Além disso, o Simples Nacional possibilitou a expansão do número de contribuintes da Previdência Social, fato que ajuda a equilibrar as contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

MPEs lideram na geração de empregos (*em mil*)

2007 a outubro/2017

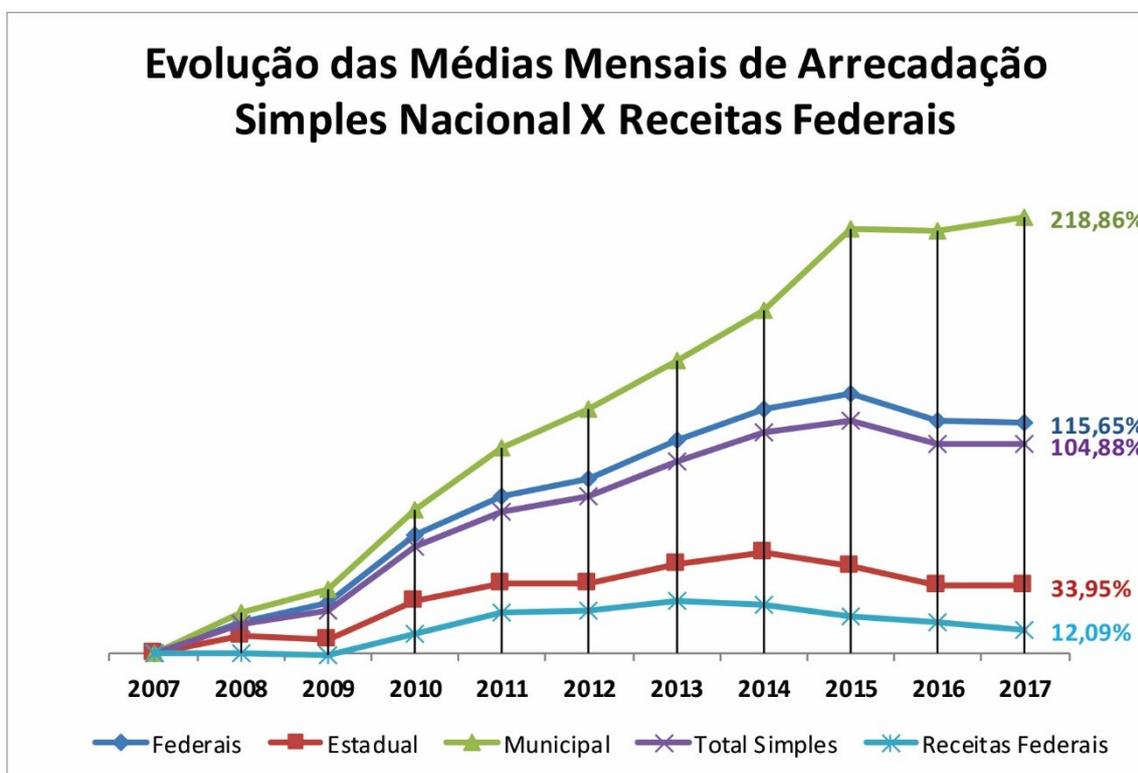


Fonte: Sebrae com base no Caged | Números até outubro/2017

O aumento da arrecadação tributária, ao contrário do que esperavam e afirmavam o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a maioria dos secretários estaduais de Fazenda e vários governadores, foi expressivo no Simples. As receitas cresceram de forma constante e em ritmo acelerado em todas as esferas de governo, e, em particular, nos municípios.

Estudo do Sebrae sobre a evolução da arrecadação do Simples Nacional (gráfico abaixo) mostra o crescimento de 218,86% na arrecadação dos municípios, 115,65% na arrecadação federal e

33,95% na arrecadação dos estados, no período analisado (2007 a julho de 2017). Em média, as receitas do Simples cresceram 104,88%, quando as receitas federais subiram 12,09% no período.



Fonte: Sebrae (ajustado) com dados da RFB / Em 2007, a média foi calculada de julho a dezembro e, em 2017, de janeiro a julho.

Nota: em Federais, constam os tributos no Simples: IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, COFINS, IPI e CPP; Estadual no Simples: ICMS e Municipal no Simples: ISS.

Todas essas informações, que aqui aparecem de forma sintética, foram expostas, de forma mais detalhada, pelos participantes das audiências públicas na CAE e da Sessão Especial realizada no Plenário do Senado Federal, conforme aborda o Capítulo 3 deste Relatório.

2. SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS

As contribuições dos convidados nas audiências públicas (capítulo 3) foram fundamentais para avaliar os resultados alcançados pelo Simples Nacional e identificar os principais desafios do regime simplificado no atual momento. As avaliações realizadas são unânimes em apontar os efeitos benéficos do tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas sobre as principais variáveis econômicas, como criação de empregos, arrecadação de tributos – inclusive as contribuições previdenciárias –, sobrevivência e prosperidade de pequenos negócios e formalização de empresas e de vínculos trabalhistas.

Entretanto, os avanços já obtidos não são razão para ignorar os problemas ainda existentes. Os convidados foram muito precisos ao levantar uma série de questões que o Congresso Nacional não pode deixar de analisar e às quais deve responder com a devida agilidade.

Quanto aos problemas diagnosticados, alguns já estão sendo devidamente enfrentados pelo PLP nº 341, de 2017, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, além de outros pontos levantados pelos participantes nas audiências públicas que devem ser objeto de análise e proposição de soluções pelo poder legislativo.

Dentre os pontos que podem ser aprimorados na Lei Complementar nº 123, de 2006, destacamos os seguintes:

1. Atualização dos limites de receita bruta do Simples Nacional (art. 3º);
2. Atualização do limite de receita bruta dos Sublimites do Simples Nacional;
3. Regulamentação da Empresa Simples de Crédito, mediante a inserção de nova Seção IV, constituída pelos arts. 63-F a 63-J;
4. Esclarecimento de que o Simples Nacional é um regime geral tributário e não constitui renúncia fiscal, mediante nova redação ao art. 12;
5. Autorização para que as pequenas e as microempresas recebam incentivos fiscais para exportação (acréscimo de § 3º ao art. 24);
6. Limitação da alíquota relativa à substituição tributária do ICMS à alíquota máxima do ICMS prevista nas tabelas da Lei do Simples, de 3,95% (acréscimo de § 5º ao art. 19);
7. Criação de Sistema Nacional de Fomento do Empreendedorismo, no qual o BNDES, bancos de

desenvolvimento, bancos públicos e cooperativas de crédito terão linhas especiais para os pequenos empreendedores

8. Correção automática dos valores associados às faixas do Simples Nacional ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA/IBGE), mediante acréscimo do § 21 ao art. 3º da Lei Complementar;
9. Redução do valor do depósito recursal na Justiça do Trabalho em 90% para o MEI
10. Estímulos para o investidor anjo por meio de isenção do ganho de capital e compensação de prejuízo (modificação no art. 14 e inserção do art. 61-A);
11. Extinção do duplo regime tributário com o recolhimento do ICMS na sistemática do SIMPLES Nacional para empresas com receita bruta anual superior a R\$ 3,6 milhões e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões;
12. Parcelamento de débitos do SIMPLES Nacional com redução de multas e juros;
13. Cadastro Positivo Fiscal oferecendo benefícios às empresas adimplentes no regime do Simples Nacional (inclusão de art.58-C);

14. Regime de Transição do MEI para MPE (art. 18-A);
15. Ampliar o tratamento favorecido para as MPE em relação ao uso do poder de compra pelos entes federados (art. 4º);
16. Aperfeiçoar os mecanismos para incentivo de empresas inovadoras de base tecnológica.

O PLP nº 341, de 2017, merece o total apoio do Parlamento e sua aprovação representará, seguramente, um novo avanço para o Simples Nacional. Como membro da Frente Parlamentar Mista de Apoio à Micro e à Pequena Empresa, estarei pessoalmente empenhado na conversão da proposição em lei, como estive até hoje, em todos os momentos em que os interesses dos pequenos empreendimentos foram debatidos no Congresso Nacional ou fora dele.

Em relação à posição do Simples no Sistema Tributário Nacional, gostaria de reiterar que o Simples já superou, há muito, sua fase experimental e deve assumir caráter de política permanente de Estado. Não há razão para que seja de outra forma. O Simples Nacional deve ser posicionado no mesmo patamar dos Regimes do Lucro Presumido e do Lucro Real, como uma regra, e não como uma exceção ou um benefício fiscal transitório.

Coerentemente com a classificação do Simples Nacional como Regime Geral Tributário, o PLP acerta ao estender às micro e às pequenas empresas o acesso a programas de incentivo à exportação. Isso fortalece o empreendedorismo nacional e incentiva novos investimentos, levando as MPEs a um crescimento gradual de suas atividades e de sua área de atuação no mercado interno e externo. Portanto, ganham as empresas, a balança comercial e o Brasil.

Quanto à Empresa Simples de Crédito, a nossa expectativa é que venha a representar um passo fundamental para desafogar as finanças dos pequenos negócios. Na mesma direção, aponto a garantia de linhas de crédito aos pequenos negócios em instituições financeiras oficiais que, por seu peso e sua capilaridade, podem contribuir de forma mais intensa com o desenvolvimento do setor.

Entendemos a solução proposta no PLP em relação à substituição tributária como um primeiro passo na direção da eliminação completa desse mecanismo no âmbito do Simples Nacional. A redação proposta pelo PLP é a possível no momento, e é também um avanço importante, que merece apoio.

O reajuste das faixas de faturamento do Simples Nacional pela variação do IPCA confere a necessária proteção contra os efeitos nocivos da inflação. Embora estejamos com uma inflação oficial baixa, o acúmulo desses percentuais ao longo dos anos acaba representando uma forma ilegítima de elevação da carga tributária. Já

conhecemos essa discussão no âmbito da correção da tabela de incidência do IRPF. Além disso, em virtude de sua aplicação com periodicidade anual, não vislumbramos qualquer prejuízo à estabilidade monetária.

Registrados esses pontos positivos do PLP nº 341, de 2017, cumpre citar mais algumas questões pendentes de solução, tratadas pelos participantes nos trabalhos que realizamos para avaliar o Simples Nacional.

Em primeiro lugar, e como foi focado por vários participantes, as empresas que crescem encontram dificuldade na transição entre o Simples Nacional e os demais regimes de tributação. A saída do Simples implica uma elevação brusca e expressiva tanto da carga tributária quanto das exigências burocráticas. Chegou o momento de discutir um regime de transição para empresas com faturamento acima de R\$ 4,8 milhões anuais. A proposta da CNI pode servir como ponto de partida, mas nada impede o estudo de outras formas de transição suave.

Até certo ponto relacionada à questão da transição entre regimes de tributação, seria importante repensar a regra de exclusão imediata do regime simplificado das empresas que superarem em 20% o faturamento anual máximo do Simples Nacional. De fato, o mundo dos negócios tem um componente de imprevisibilidade e, não raro, obedece a padrões cíclicos. O eventual fechamento de contratos ou vendas acima do limite, em um determinado momento, não implica a

repetição desse fato, mesmo no futuro próximo. Por isso, a exclusão pode ser precipitada e condenar a empresa a efetuar duas ou mais transições em sentidos diferentes em um curto espaço de tempo. A CNI, no seu documento *Simples Nacional: mudanças para permitir o crescimento*, sugere uma regra mais branda. A empresa seria excluída do Simples apenas no exercício seguinte, se o excedente verificado no faturamento superar 20%. Caso o excedente seja inferior a 20%, serão observados dois exercícios consecutivos para que seja efetivada sua exclusão do sistema. Novamente, é um bom ponto de partida para discussão.

Quanto à faculdade de criação de sublimites estaduais, reconhecemos que foi um ponto importante para garantir a aprovação da Lei Complementar nº 155, de 2016. Mas, na prática, a criação de sublimites não tem sido uma experiência positiva, tanto pela complexidade que os sublimites introduzem na operação das empresas, cujos faturamentos anuais os ultrapassam, quanto em termos de isonomia para fins de concorrência com empresas de outras unidades da Federação. São justamente as empresas localizadas em estados de menor dinamismo as que mais sofrem com esse mecanismo. Esse fato tende a dificultar o desenvolvimento local. O efeito é, portanto, inverso ao desejado. Do ponto de vista da arrecadação, a medida não se justifica.

Quanto à questão do acesso ao crédito e do custo de capital, uma das dificuldades é a apresentação de garantias pelo

tomador, tema que merece ser estudado com o máximo de cuidado, de forma a prever um leque de opções factíveis aos pequenos empreendedores e aceitáveis pelos potenciais financiadores. As sociedades garantidoras e os fundos garantidores são opções razoáveis, mas é necessário investigar se há outras formas viáveis, como, por exemplo, a criação de programas de adimplência premiada para os optantes do SIMPLES, no qual empresas em dia com seus tributos poderão ter acesso a linhas de crédito especiais financiadas pelo BNDES, ou, até mesmo, melhores incentivos para os investidores anjos.

Para garantir o acesso ao crédito aos pequenos negócios é essencial o envolvimento dos bancos públicos. Também é imperativo que se promova simplificação na legislação que permita menores taxas de juros e condições mais favoráveis para que esses pequenos empreendedores tenham acesso efetivo a linhas próprias que permitam tomada de crédito orientado e produtivo.

Igualmente importantes seriam o aperfeiçoamento do cadastro positivo e a revisão da lei de falências, de forma a adaptar esses institutos à realidade das pequenas empresas, por meio da redução de burocracias, do aumento da agilidade e da consolidação da segurança jurídica.

Outro ponto de suma importância seria fornecer melhores condições para que os optantes do SIMPLES possam financiar seus débitos em atraso. Atualmente com a criação do

Programa Especial de Recuperação Tributária (PERT) as grandes empresas têm melhores condições para refinar suas dívidas que os pequenos negócios, o que viola a Constituição Federal. Mostra-se imprescindível estabelecer mecanismo de parcelamento dos débitos oriundos do SIMPLES com os mesmos direitos previstos às grandes empresas.

Também é essencial que se promova a correção dos limites para aquisição de bens e serviços de micro e pequenas empresas e se amplie ainda mais os mecanismos para promover as compras governamentais pelos entes públicos como forma de incentivar o desenvolvimento regional.

Neste aspecto, considero fundamental que os gestores públicos se apropriem das informações sobre compras governamentais. É necessário que a União, Estados e Municípios ampliem a aquisição de produtos e serviços das micro e pequenas empresas. Os prefeitos e prefeitas, especialmente, têm em suas mãos um excelente instrumento para estimular o desenvolvimento local, fortalecendo as cadeias produtivas de sua região, mediante o uso das condições de prioridade a que fazem jus as micro e pequenas empresas na participação de licitações de compras de até R\$ 80 mil reais. Os tribunais de contas podem ajudar na orientação e no incentivo para que esses gestores públicos realizem suas licitações em total segurança e dentro dos marcos legais em vigor.

Outro ponto que merece atenção é a transição do Microempreendedor Individual – MEI para Microempresa. É necessário elaborar um mecanismo que permita essa mudança de forma gradual e suave do ponto de vista tributário.

Saliento ainda a necessidade de se ampliar as políticas públicas voltadas a empresas inovadoras de base tecnológica, através de processos simplificados e mecanismos de fomento.

Muito importante também seria uma revisão no rol de estatísticas que são produzidas em caráter permanente, tanto pela RFB, quanto pelo IBGE, de forma a obter dados mais completos e precisos sobre as empresas optantes do Simples Nacional e as demais microempresas e empresas de pequeno porte. Sem dados claros, fartos e rigorosos, não é possível ter uma visão exata do que está acontecendo com as 12,5 milhões de empresas sujeitas ao regime simplificado, o que prejudica tanto o pesquisador quanto o legislador.

São essas, em apertada síntese, as principais recomendações oriundas da avaliação do Simples Nacional, que submetemos aos nobres pares para reflexão.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS: CONTRIBUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DO PODER EXECUTIVO

O Simples Nacional comemora dez anos de existência com indicadores extremamente positivos a apresentar, tanto no que se refere ao incentivo ao empreendedorismo, à geração de empregos e à redução da informalidade, quanto no que diz respeito à arrecadação tributária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Por outro lado, a realidade é dinâmica e reclama ajustes constantes da legislação. Além disso, a solução de alguns problemas não raro levanta a necessidade de enfrentar outros.

No dia 4 de abril de 2017, tive a honra de ser designado relator da matéria pelo presidente da CAE, Senador Tasso Jereissati. Essa distinção é mais uma oportunidade que tenho de contribuir com as justas demandas dos pequenos empreendedores, aos quais tenho dedicado parcela substancial de meus esforços, tanto como Senador, hoje, quanto, nos últimos 23 anos, como deputado federal, como membro da Frente Parlamentar Mista da Micro e da Pequena Empresa e como ministro da Previdência Social.

Os Requerimentos da CAE n^{os} 16 e 18, ambos de 2017, apresentaram a minuta de plano de trabalho, que previa a realização de audiências públicas na própria Comissão de Assuntos Econômicos e nos estados, além de Sessão Especial no Plenário do Senado Federal, em comemoração ao Dia Nacional da Microempresa. Infelizmente, devido a problemas de calendário, alheios à vontade do Relator e dos membros da CAE, além da natural complexidade da matéria, não foi possível, neste ano conturbado de 2017, realizar as audiências públicas nos estados, razão pela qual concentraremos a atenção nas inúmeras contribuições trazidas pelos participantes das audiências públicas realizadas na CAE e da Sessão Especial ocorrida em 5 de outubro passado.

As duas audiências públicas realizadas na CAE trouxeram importantes contribuições para a avaliação do Simples. A **primeira audiência** foi realizada no dia 25 de abril de 2017 e contou com a presença do Sr. **Guilherme Afif Domingos**, Presidente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); do Sr. **José Ricardo Veiga**, Secretário Especial da Micro e Pequena Empresa do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; do Sr. **Sergio Gustavo Silveira da Costa**, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e do Deputado Federal **Jorginho Mello**, Presidente da Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa.

O primeiro expositor foi o Dep. Jorginho Mello, que denunciou os objetivos meramente arrecadatários do governo,

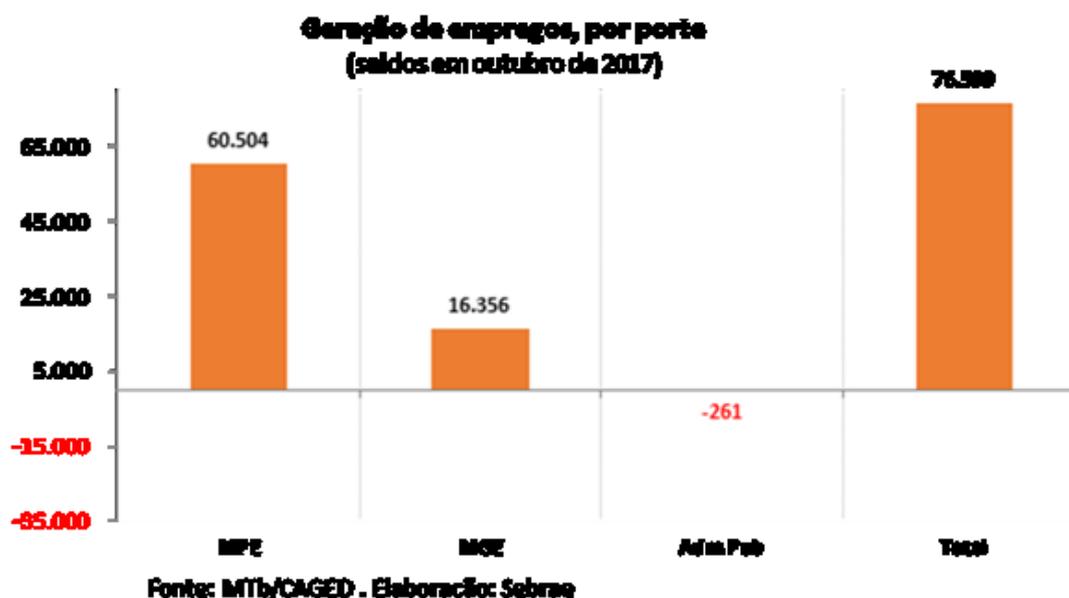
criticou a manutenção do instituto da substituição tributária no âmbito do Simples Nacional, defendeu a redução dos depósitos recursais da Justiça do Trabalho para as micro e pequenas empresas e discorreu brevemente sobre o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 341, de 2017, do qual é o primeiro signatário e que atualmente tramita em Comissão Especial própria na Câmara dos Deputados.

O expositor seguinte, Sr. Sérgio Gustavo Costa, fez uma breve apresentação de estatísticas selecionadas, relativas ao desempenho das empresas submetidas ao Simples Nacional. Mostrou, em primeiro lugar, o crescimento da participação das micro e pequenas empresas no PIB entre 1985, quando representavam 21%, 2001, quando atingiram 23,2%, e 2011, quando bateram a marca de 27% do PIB brasileiro.

Em seguida, mostrou as discrepâncias entre a geração líquida de emprego das micro e pequenas empresas e a das médias e grandes empresas. Enquanto as primeiras geraram entre um e dois milhões de empregos por ano de 2007 a 2013, as últimas não chegaram a gerar mais de 617 mil postos em 2010 e geraram ainda menos nos demais anos. A partir de 2014, período marcado pela crise econômica atual, as médias e grandes empresas demitiram liquidamente, ano após ano, enquanto as micro e as pequenas empresas tiveram apenas um ano de saldo negativo – 2015, após o que voltaram a gerar novos postos de trabalho. De 2013 a 2014, enquanto as médias e grandes já perdiam mais de 400 mil postos de

trabalho, as micro e as pequenas geraram, liquidamente, quase dois milhões de empregos.

Isso não é retórica. O último estudo do Sebrae, com base no Caged, mostra que em outubro de 2017, pela sétima vez consecutiva, os pequenos negócios lideraram a geração de empregos no país, registrando saldo de 60.504 novos postos de trabalho (79% do total de empregos criados). Já as médias e grandes empresas registraram a contratação de 16.356 empregados. Computando-se o saldo de empregos gerados pela Administração Pública (redução de 261), verifica-se que, em outubro deste ano, foram criados 76.599 empregos formais celetistas no país.



No acumulado de 2017, até outubro, os pequenos negócios acumularam saldo positivo de 462.957 empregos gerados,

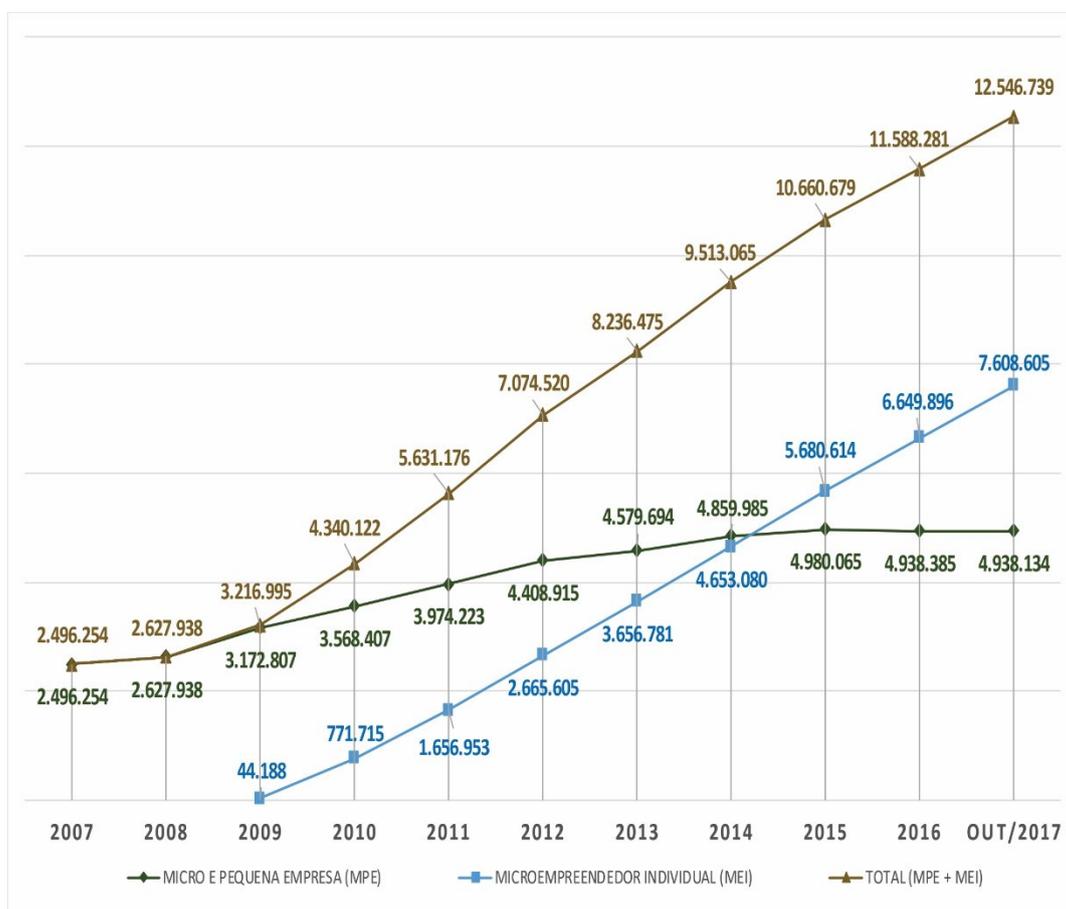
revertendo com folga o saldo negativo de 6.546 empregos, apresentado no mesmo período de 2016. Já as médias e grandes empresas extinguiram 178.860 postos de trabalho no período (foram 667.181 empregos extintos no mesmo período de 2016).



Fonte: MTb/CAGED. Elaboração: Sebrae/UGE

Voltando para a nossa audiência do dia 25 de abril, falou o representante da FGV que mostrou a evolução do número de empresas vinculadas ao Simples Nacional. Os dados aparecem no gráfico abaixo, que indica a criação ininterrupta de mais de um milhão de novas empresas por ano de 2010 a 2015. Parte substancial desse dinamismo se deve à formalização de microempreendimentos individuais, que atingiram quase 6,5 milhões de estabelecimentos nos poucos anos que se seguiram à aprovação da Lei Complementar nº 128, de 2008.

Formalização dos pequenos negócios – Brasil 2007 a outubro/2017



Fonte: Dados da RFB.

O Sr. Sérgio Gustavo Costa enfatizou igualmente a rápida escalada da arrecadação do Simples e sua taxa de crescimento em níveis "chineses". De 2008 a 2015, o crescimento anual da arrecadação do Simples nunca foi inferior a 16% e duas vezes bateu 40%. Em comparação, a arrecadação dos tributos federais pagos pelas empresas de médio e grande porte permaneceu relativamente estagnada durante o mesmo período. Obviamente, trata-se de valores agregados de ordens diferentes de magnitude, mas é notável o fato de que as receitas tributárias oriundas do Simples, que não chegavam a

1% das receitas geradas pelas médias e grandes empresas em 2007, avançaram a ponto de representar mais de 10% de janeiro a julho de 2015. Os dados aparecem na tabela.

TABELA 1 ARRECAÇÃO DO SIMPLES NACIONAL VERSUS TRIBUTOS FEDERAIS (LUCRO REAL E PRESUMIDO)

ANO	ARRECAÇÃO REAL (IPCA/JUL-2015)			
	SIMPLES NACIONAL - FEDERAL		TRIBUTOS FEDERAIS ⁽⁴⁾ (LUCRO REAL E PRESUMIDO)	
	MONTANTE (R\$ MILHÕES)	CRESCIMENTO (%)	MONTANTE (R\$ MILHÕES)	CRESCIMENTO (%)
2007 ⁽¹⁾	3.774,82	-	430.806,14	-
2008	11.520,65	41,99 ⁽²⁾	480.538,52	11,54
2009	13.641,11	18,41	438.380,19	-8,77
2010	19.197,20	40,73	475.271,30	8,42
2011	24.458,46	27,41	510.132,64	7,34
2012	28.486,43	16,47	508.329,99	-0,35
2013	35.532,38	24,73	515.599,79	1,43
2014	43.183,06	21,53	488.469,91	-5,26
2015 ⁽²⁾	29.801,10	25,57 ⁽³⁾	270.345,30	-6,12 ⁽³⁾

(1) ago. a dez/2007; (2) jan. a jul./2015; (3) em relação ao mesmo período do ano anterior; (4) IRPJ, CSLL, IPI, PIS/PASE e COFINS.

Encerrando, o representante da FGV mencionou a produtividade das empresas brasileiras, separando-as por porte, em comparação com amostras de economias da União Europeia. Em geral, as empresas brasileiras apresentam índices de produtividade inferiores aos das empresas europeias, mas essa discrepância muda pouco com o porte da empresa. Em geral, as empresas brasileiras têm pouco mais da metade da produtividade das empresas da União

Europeia, com pouca variação por porte e por setor – indústria, comércio e serviços.

O Sr. Guilherme Afif Domingos começou sua exposição se referindo aos críticos do Simples, em especial àqueles que afirmam que o Simples não permite o crescimento das empresas e aos órgãos fazendários – Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Confaz e secretarias estaduais de Fazenda. Em seguida, destacou que, se o Sistema Tributário Brasileiro não fosse tão complicado, o regime simplificado não teria sido necessário. O presidente do Sebrae acredita que o Simples Nacional é um exemplo que pode inspirar a reforma tributária pela qual o Brasil tanto clama.

Após uma retrospectiva histórica em que destacou cada etapa da evolução do Simples, o Sr. Afif Domingos ressaltou a tendência ao avanço do grau de formalização da economia brasileira. Com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), mostrou o incremento de 13,9 pontos percentuais de 2002 a 2012. O índice de formalização aumentou de 43% para 57%, em grande parte como consequência das oportunidades criadas pelo Simples Nacional.

Dados fornecidos pelo Sebrae, obtidos da RFB, estimam a existência de 11,8 milhões de pequenas e microempresas no Brasil em 2016, das quais mais de um milhão são empresas de pequeno porte, quatro milhões são microempresas e 6,65 milhões são

microempreendedores individuais. Esses dados aparecem no gráfico abaixo. Em outubro de 2017, já eram 12.546.739 MPEs e microempreendedores no Simples Nacional.

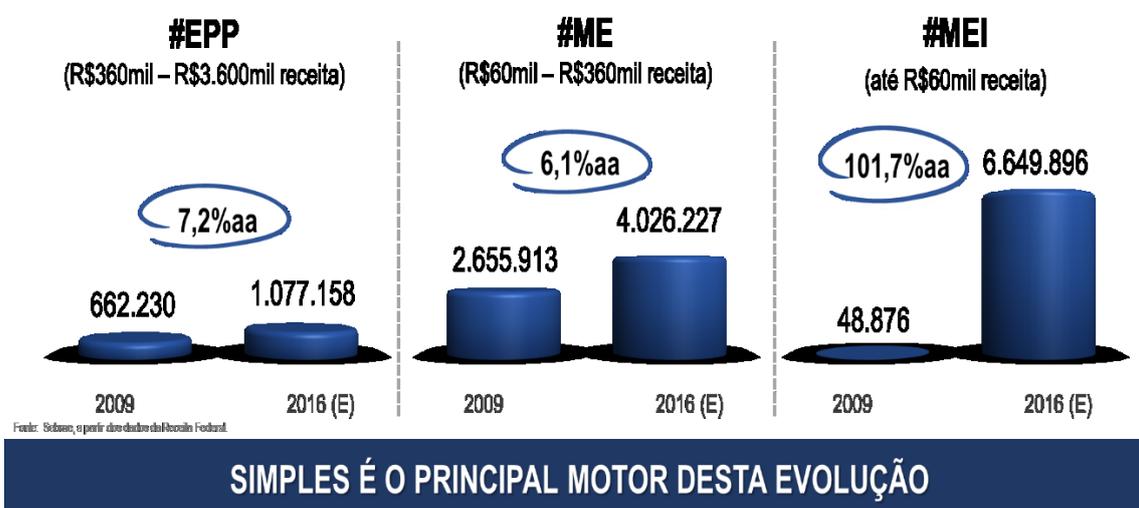
Base instalada de MPE já é significativa



Pequenos negócios
no Brasil – 2016(E)

11.750.000

Maior programa mundial de
inclusão econômica e social



Ainda com base em dados da RFB, o Sebrae calculou a evolução da arrecadação dos tributos pagos pelos optantes do Simples Nacional, separadamente para cada esfera da Federação, bem como as receitas federais totais. Os maiores ganhadores foram os municípios, com elevação de 210% na arrecadação dos tributos submetidos ao Simples de 2007 a 2016. Em seguida vêm os tributos federais, com 116%, e, por último, os tributos estaduais, com expansão de 33%. Todas essas taxas foram superiores à taxa de crescimento das receitas tributárias federais totais, de 14% no mesmo período.

Os dados mais eloquentes apresentados pelo presidente do Sebrae são relativos à geração de empregos (abaixo). Por meio desse gráfico, o Sr. Afif Domingos procurou mostrar a diferença entre o desempenho das micro e pequenas empresas, por um lado, e o das médias e grandes, por outro, desde 2007. A criação de vagas por parte dos pequenos negócios foi superior em todos os anos do intervalo. Além disso, a partir de 2013 as médias e grandes passaram a demitir, enquanto as pequenas e micro só passaram a demitir no auge da crise, em 2015 e 2016, de forma moderada, e já voltaram a gerar empregos em 2017.

Aumento da Geração de Empregos (mil)



O gráfico acima, atualizado até outubro de 2017, mostra que as MPEs geraram 11,1 milhões de empregos no período de 2007 a outubro de 2017. Já as médias e grandes empresas fecharam 1,1 milhão de postos de trabalho no período. Em outubro de 2017, o

saldo de empregos das MPEs para o ano foi de 462.957 contratações, enquanto as empresas fora do Simples demitiram 178.860 empregados.

O presidente Afif ressaltou também outros aspectos positivos do regime simplificado: a baixa taxa de mortalidade das empresas optantes (de 15 a 17% no período de 2010 a 2012), em relação às não optantes (acima de 60%); a opinião dos micro e pequenos empresários em relação ao principal benefício do Simples Nacional, que, segundo eles, é a certeza de estar em dia com o Fisco (que superou a alternativa "redução de tributos"); os avanços da Lei Complementar nº 155, de 2016, que reduziu o número de tabelas e faixas de faturamento, além de ajustar a progressividade do tributo ao modelo adotado pelo IRPF, no qual a progressividade é mais "suave" e não há "saltos" de tributação entre as faixas.

Por outro lado, enfatizou o descontentamento das empresas com o mecanismo da substituição tributária: 71% dos empresários declaram ser prejudicados pela substituição tributária, e dois terços deles estimam o prejuízo como "elevado". O Sr. Afif qualificou a substituição tributária de "profunda distorção introduzida casuisticamente" e concluiu sua intervenção avaliando que o principal nó do Sistema Tributário Nacional é o ICMS, raiz do "manicômio tributário" que atualmente vivemos. Segundo ele, o Simples Nacional poderia servir de exemplo, com seu recolhimento unificado e sua

repartição imediata, para uma reforma do ICMS, que lhe conferisse maior racionalidade e simplicidade.

Por sua vez, o Sr. José Ricardo Veiga concordou com essa avaliação e reafirmou que a reforma tributária, que tantas dificuldades tem encontrado para sair do papel, já começou com a adoção do Simples Nacional, que, além disso, na sua opinião, responde a uma necessidade da economia moderna, a saber, o autoemprego, em substituição ao antigo modelo do emprego de carteira assinada em uma empresa única, em crescente desuso devido à desindustrialização e à transição para novas formas de organização econômica.

Fechando a audiência, o Deputado Luiz Carlos Hauly reforçou a avaliação de que o Simples Nacional, ao contrário da expectativa inicial dos órgãos fazendários, teve impactos positivos sobre a arrecadação. Em seguida, discorreu brevemente sobre o modelo de reforma tributária que deverá ser adotado pelo país, baseado na consolidação dos tributos indiretos em um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), no Imposto sobre a Renda e em um Imposto Seletivo, todos repartidos entre os entes da Federação, além dos impostos sobre o patrimônio e das contribuições previdenciárias, cujas alíquotas patronais, na sua opinião, deverão ser reduzidas.

A **segunda audiência** realizada na CAE ocorreu no dia 9 de maio de 2017 e teve a participação do Sr. **Francisco Honório Pinheiro Alves**, Presidente da Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL), do Sr. **Luigi Nese**, Vice-Presidente

Executivo da Confederação Nacional de Serviços (CNS), e do Sr. **João Emílio Padovani Gonçalves**, Gerente Executivo de Política Industrial da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O Sr. Luigi Nese trouxe as propostas do setor de serviços para o Simples. Após informar que o setor de serviços é o que mais cresce na economia e que já representa 70% do PIB, o Sr. Nese expôs dados relativos às micro e pequenas empresas do setor, que representam, segundo o Cadastro Nacional de Empresas do IBGE, 41,2% do total de micro e pequenas empresas do país. Tomando como base os serviços privados não financeiros, 74,9% das empresas do setor de serviços têm um faturamento anual inferior a R\$ 180 mil e outras 13,9%, entre R\$ 180 mil e R\$ 360 mil, o que mostra a acentuada prevalência de microempresas. Apenas 0,7% das empresas do setor ultrapassam o faturamento limite do Simples Nacional. Do ponto de vista do faturamento e do emprego, as micro e pequenas empresas responderam por quase 40% das receitas e por 55,3% dos postos de trabalho, números que reafirmam sua importância no setor.

As propostas da CNS são três: unificação de alíquotas de IRPJ, CSLL e CPP para todas as empresas de serviços, em termos de igualdade com os grupos 1 e 2, relativos ao comércio e à indústria; adoção, para todas as micro e pequenas empresas, da alíquota mínima do ISS, de 2%; e a criação de faixas adicionais para empresas em fase de transição entre o Simples Nacional e os demais regimes tributários, nos termos da tabela abaixo:

Faixas adicionais do Simples Nacional			
	Comércio	Indústria	Serviços
De R\$ 4,8 milhões a 23,04 milhões	21%	32%	23,3%
De R\$ 23,04 milhões a R\$ 34,56 milhões	23%	34%	25,3%
Acima de R\$ 34,56 milhões	25%	36%	27,3%

Essa proposta procura resolver a questão da saída do Simples Nacional para as empresas cujas receitas tendem a superar os limites atuais, mas que acabam evitando continuar crescendo, ou, o que é pior, dividem suas atividades e receitas em mais de uma empresa, com o objetivo único de não ingressar nos regimes de lucro presumido ou de lucro real.

Concluindo sua participação, o representante do setor de serviços mencionou o problema da retenção obrigatória de 11% do valor da fatura, a título de contribuição previdenciária, pelo tomador do serviço. Esse percentual, segundo o palestrante, é excessivo, considerando que a alíquota do Simples relativa a essa contribuição é de 4 a 6% e que não existe oportunidade de compensação posterior. Sua proposta, quanto a isso, é suprimir a retenção obrigatória da lei, para eliminar as distorções que ela causa.

O Sr. Honório Pinheiro, em nome do CNDL, fez uma apresentação intitulada *Impacto do Simples Nacional sobre o Setor de Comércio e Serviços*, na qual procurou mostrar os efeitos positivos do

Simple Nacional sobre a economia e os resultados de uma pesquisa de opinião realizada entre os associados do CNDL. O Sr. Honório discorreu inicialmente sobre o CNDL, que reúne empresários nas 27 unidades da Federação, dos quais 95% lideram micro e pequenas empresas. Informou também que o varejo representa 22,3% do PIB brasileiro, segundo dados do IBGE, e que, de 2004 a 2015, o crescimento do varejo tem sido, em média, 2,2 vezes o crescimento do PIB.

A pesquisa realizada pelo CNDL sobre reforma tributária teve como amostra 822 empresários de varejo e serviços em todas as regiões brasileiras. O levantamento foi realizado em janeiro de 2017 e tem margem de erro de 3,4 pontos percentuais. As propostas testadas tiveram elevados índices de adesão. Em ordem de popularidade, tais propostas foram: redução dos encargos sobre folha salarial – 73,5%; tributação das pequenas empresas proporcionalmente à sua capacidade econômica – 67,8%; maior simplicidade das obrigações acessórias para pequenos negócios – 64,1%; simplificação e atualização do Imposto sobre a Renda conforme a experiência mundial – 57,4%; não cumulatividade dos tributos sobre o valor adicionado (ICMS, IPI, PIS, Cofins) – 57,3%; e extensão do Simple Nacional a empresas de maior faturamento – 50,9%. Os principais benefícios que adviriam, na opinião dos associados do CNDL, de uma reforma tributária seriam expansão das vagas de emprego, maior capacidade de investimento das empresas e criação de novos negócios.

Finalizando, o Sr. Honório apresentou dados e estatísticas muito semelhantes às aquelas citadas pelo presidente do Sebrae, relativas à arrecadação de tributos, geração de empregos e sobrevivência das empresas optantes do Simples Nacional.

O último palestrante da audiência, o Sr. Padovani, da CNI, reafirmou a percepção de que o Simples Nacional trouxe impactos positivos para a economia ao longo dos anos e mencionou o Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias (Procomp), fruto da cooperação da CNI com o Sebrae, que, segundo ele, prestou consultoria tecnológica e de mercado a mais de 7.400 empresas desde 2000, de forma a contribuir com a elevação da produtividade dos pequenos empreendimentos. Enfocando a evolução da produtividade na indústria, o Sr. Padovani afirmou que, enquanto as micro e pequenas empresas aumentaram sua produtividade em 29% nos últimos anos, a indústria geral elevou esse indicador em apenas 2%. Em seguida, mostrou que os pequenos empreendimentos são uma das prioridades da CNI, que mantém um conselho específico para elas: o Compem, Conselho Temático da Micro e Pequena Empresa.

O representante da CNI apresentou seis propostas dessa entidade, a saber:

1. Permissão às empresas do Simples Nacional para receber benefícios fiscais, em pé de igualdade com as demais empresas;

2. Regulamentação das sociedades garantidoras e ampliação dos fundos garantidores, para facilitar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito;
3. Concessão de tratamento diferenciado no campo trabalhista, com redução do valor do depósito recursal na Justiça do Trabalho e atribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) da obrigação de financiar a licença-gestante;
4. Concessão de tratamento favorecido na Lei de Falências e Recuperação Judicial;
5. Refinanciamento de débitos tributários para as micro e pequenas empresas não optantes e aperfeiçoamento das condições para as optantes;
6. Adoção pelos estados do limite de faturamento válido no nível federal, de forma a garantir a isonomia concorrencial.

A Sessão Especial no Plenário do Senado Federal em homenagem ao Dia Nacional da Micro e Pequena Empresa, que teve a honra de presidir, contou com a participação dos seguintes convidados: o Senador **Armando Monteiro**; o Sr. **Guilherme Afif Domingos**, presidente do Sebrae; o Deputado Federal **Jorginho Mello**, presidente da Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena

Empresa; o Sr. **José Ricardo de Freitas Martins da Veiga**, Secretário Especial da Micro e Pequena Empresa do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; o Deputado Federal **Carlos Melles**; o Sr. **Valdir Pietrobon**, Diretor Político-Parlamentar da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon); o Deputado Federal **Otávio Leite**; e a Senadora **Ana Amélia**. Além dos expositores, num plenário lotado, estiveram presentes inúmeras autoridades, ministros, parlamentares e representantes de entidades empresariais e de classe.

Ao abrir a Sessão, manifestei rápidos comentários acerca do desempenho acumulado do Simples Nacional nos últimos dez anos, com destaque para a criação de oito milhões de novos empregos com carteira assinada, fato determinante para o reforço de caixa da Previdência Social, que levou a Previdência urbana a se tornar superavitária.

Em seguida, passei a palavra ao Senador **Armando Monteiro**, que também relembrou as conquistas do Simples e a sua evolução ao longo da última década. O Senador foi enfático ao afirmar que as empresas sujeitas ao Simples Nacional devem permanecer fora do sistema de substituição tributária, que, ao operar como uma antecipação, vai na direção oposta ao ciclo operacional e compromete o capital de giro. Em muitos casos, segundo o Senador,

o prejuízo causado pela substituição tributária anula os benefícios do regime simplificado.

Em seguida, o Senador Armando Monteiro citou um levantamento do Sebrae, segundo o qual ainda persistem, fora do âmbito do Simples, 90 obrigações principais e acessórias para as micro e pequenas empresas, que tornam o *compliance* tributário ainda muito complicado no Brasil.

Outro ponto assinalado pelo Senador foi a escassez de crédito, que, segundo ele, poderia ser superada por meio da ampliação dos fundos de aval e da criação de linhas de crédito em instituições financeiras oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Uma iniciativa importante é a regulamentação da duplicata eletrônica, que reforça o sistema de garantias e, portanto, favorece a concessão de crédito. Por outro lado, o Senador avaliou que a experiência com o Cadastro Positivo não atingiu os objetivos pretendidos e mereceria aperfeiçoamento por parte do Congresso Nacional.

O Senador mencionou ainda o papel que as *fintechs*, que trazem facilidade às transações financeiras, e as cooperativas de crédito podem desempenhar no aperfeiçoamento do mercado de crédito no Brasil, em particular para os pequenos negócios. Finalmente, defendeu uma política para que micro e pequenas empresas tenham preferência nas compras dos governos estaduais e municipais.

Em seguida, pronunciou-se o Sr. **Guilherme Afif Domingos**, diretor-presidente do Sebrae Nacional. Ele começou destacando a importância das micro e das pequenas empresas para os municípios brasileiros. Segundo ele, as médias e grandes empresas não perfazem senão 2% do universo empresarial brasileiro e não estão presentes na ampla maioria das cidades. Paradoxalmente, o ambiente econômico é hostil para os pequenos empreendedores, mas grandes passos já foram dados para reverter essa situação. Um deles foi a criação da figura do MEI, verdadeiro embrião empresarial, que já conta com mais de 7 milhões de registros no país. Para atingir essa multidão de empreendedores, espalhados por todo o Brasil, muitas vezes em municípios afastados, a estratégia escolhida foi investir na comunicação por meio do telefone celular, uma iniciativa que pretende levar a todos informação, capacitação e apoio.

O presidente do Sebrae criticou a inclusão do Simples Nacional na categoria das renúncias fiscais. Para ele, tal classificação deixa de considerar que a aplicação dos outros regimes tributários às micro e pequenas empresas expulsaria um grande número delas do mercado e que seria essa a verdadeira renúncia fiscal. O Simples Nacional, ao viabilizar esses empreendimentos, seria o oposto da renúncia fiscal.

Concluindo sua intervenção, o Sr. Afif também mencionou o acesso ao crédito – segundo ele, 83% das micro e pequenas empresas não têm acesso ao crédito –, e considerou

fundamental a regulamentação das empresas simples de crédito, apesar das resistências do Banco Central. Ainda nesse tema, citou as *fintechs* e a necessidade de tratar dos fundos de aval para destravar o crédito.

Tomou então a palavra o Deputado **Jorginho Mello**, que, primeiramente, concordou com a avaliação de que o Simples Nacional não deveria ser considerado um benefício fiscal, mas um regime geral, em pé de igualdade com os demais – lucro presumido e lucro real. Ressaltou a importância de incluir os optantes do Simples no Refis, porque, segundo ele, 50% dos microempreendedores individuais e 60% dos microempresários do país estão inadimplentes com o Fisco, por pura e simples falta de capacidade de pagamento.

Em seguida, referiu-se ao PLP nº 341, de 2017, que está em Comissão Especial da Câmara dos Deputados e deverá ser aprovado em breve, com avanços relevantes para as micro e pequenas empresas, entre os quais citou as limitações ao uso do mecanismo da substituição tributária e a regulamentação da empresa simples de crédito.

O Secretário **José Ricardo da Veiga** discorreu brevemente sobre o Fórum Permanente da Micro e da Pequena Empresa, que havia realizado recentemente a sua segunda plenária, durante a qual foram discutidos temas de grande relevância, tais como acesso a mercados, crédito facilitado, empresa simples de crédito,

capacitação e Simples Nacional enquanto regime tributário normal, entre outros.

O Deputado **Carlos Melles** lembrou o empenho e o esforço de parlamentares e lideranças para a aprovação do Simples Nacional, que caracterizou como uma lei moderna e que afirmou servir de modelo para outros países.

O Sr. **Valdir Pietrobon**, da Fenacon, trouxe a visão de quem acompanha, no dia a dia, a rotina tributária e burocrática das pequenas e das microempresas. Na opinião do consultor empresarial, todas as firmas com faturamento dentro dos limites do Simples deveriam ter acesso a ele, independentemente do ramo de atividade, porque isso evitaria desvios de finalidade que atualmente ocorrem. Além disso, tratou do depósito recursal trabalhista, que atualmente opera como um impedimento a que a microempresa tenha acesso à Justiça do Trabalho, por simples incapacidade financeira. Nesse aspecto, apoiou a criação de um "Simples Trabalhista". Em seguida, assinalou as dificuldades de acesso ao crédito e condenou, como os demais participantes, a substituição tributária.

O Sr. Pietrobon fez um alerta importante: a Lei Complementar nº 155, de 2016, criou o que ele chamou de "dois Simples", sendo o primeiro até o faturamento de R\$ 3,6 milhões e o segundo daí até R\$ 4,8 milhões. A diferença reside no fato de que, no segundo Simples, o ICMS passa a ser regido pelas regras gerais, e as empresas resistem ao máximo a ultrapassar o limite que as coloque

nesse regime. Um dos problemas enfrentados é o crédito do ICMS dos produtos e matérias primas em estoque, que subitamente passa a ser relevante. Outro é o destaque obrigatório do ICMS na nota fiscal. Segundo ele, a diferença de receita tributária para os estados, decorrente desse sistema duplo, é de segunda ordem e não justifica a sua existência.

Outro problema de ordem prática é o acesso ao parcelamento de débitos. Como o recolhimento do tributo é único, e as eventuais dívidas acumuladas têm como credor a RFB, a pequena e a microempresa têm dificuldade em identificar a parte dessa dívida que pertence efetivamente à União, em contraste com a parte que pertence ao estado ou ao município. Ele ressaltou a urgência de dar solução a esse problema, sem o que persiste a ameaça de exclusão de cerca de 550 mil empresas do Simples.

O Sr. Pietrobon mencionou ainda as dificuldades financeiras vividas pelas pequenas empresas que aderiram ao parcelamento das suas dívidas pelas regras vigentes. Elas têm um custo financeiro mensal equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (taxa de juros Selic) acrescida de um ponto percentual. O valor resultante dessa conta, somado à parcela mensal, é impagável para a imensa maioria das empresas. Segundo ele, é urgente um Refis com desconto de juros e multas.

O Deputado **Otávio Leite** elegeu como os dois principais inimigos a serem combatidos a burocracia e a falta de acesso ao

crédito. Quanto ao segundo item, ressaltou a importância do investidor-anjo. Além disso, sublinhou a importância de viabilizar projetos que funcionem em uma garagem ou pequeno escritório, que sejam inovadores, que não poluam, não produzam barulho e não gerem problemas de trânsito. Para esses casos, defende que o CNPJ e a conta sejam automaticamente concedidos, sem preocupações com a transformação futura do projeto em uma empresa. Essa transformação viria com o tempo, após o período de gestação, quando o projeto estivesse pronto para ir ao mercado.

Por fim, pronunciou-se a Senadora **Ana Amélia**, reforçando as críticas ao excesso de burocracia, que qualificou como "um dos maiores dramas do País", fruto de uma "visão cartorial de quem não gosta de simplificar". A Senadora demonstrou preocupação com a eficácia incompleta das normas que visam à desburocratização, pois, segundo ela, ainda há complicações na abertura e no fechamento de empresas no Brasil.

4. REGIME SIMPLIFICADO – IMPORTANTE PARA O BRASIL; FUNDAMENTAL PARA OS EMPREENDEDORES

Há um assunto recorrente e que precisa ser abordado em maior profundidade. Precisamos avançar na compreensão de que o Simples Nacional é uma política que integra o Sistema Tributário Brasileiro. Deve ser posicionado no mesmo patamar do Lucro Presumido e do Lucro Real. Não é possível que, após 10 anos de experiência, com resultados expressivos e até servindo de referência para outras nações, o Simples Nacional ainda seja tratado como uma renúncia fiscal temporária.

O Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte não pode ser reduzido a um benefício fiscal, concedido a empresas que se classifiquem como de menor porte. É importante lembrar que a Receita Federal do Brasil costuma reproduzir essa visão nas leis orçamentárias, sem observar de forma mais atenta a realidade que atinge os pequenos negócios no Brasil.

O Simples Nacional é um regime tributário com características próprias, no mesmo patamar dos regimes do Lucro Presumido ou do Lucro Real.

Tal posicionamento encontra respaldo na Constituição da República de 1988, que assim dispõe sobre o tratamento a ser dispensado aos pequenos negócios:

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:

.....

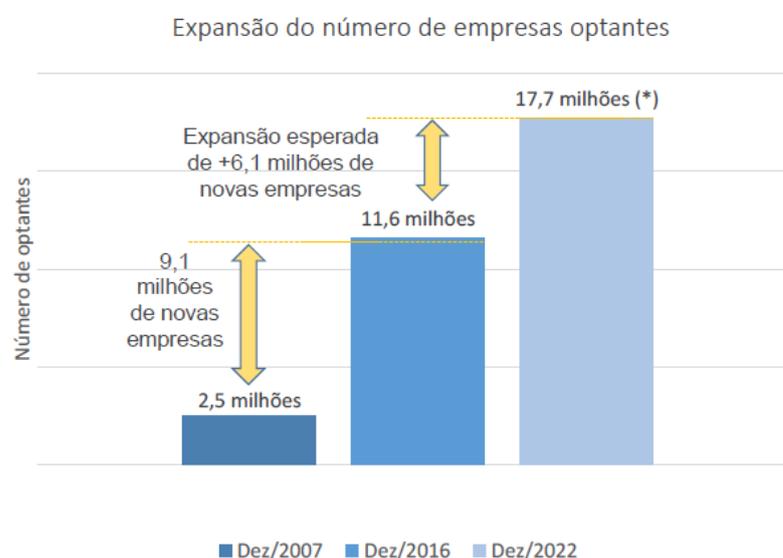
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

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.

Pelo texto constitucional, podemos observar que o tratamento diferenciado e favorecido não é mera possibilidade, mas um dever de todos os Entes Federados por ser um princípio da ordem econômica. Desta forma, por ser um dever constitucional, não há que se falar em benefício fiscal ou renúncia de receita.

O número de pequenos empreendedores beneficiados pelo tratamento diferenciado chegou a 11,6 milhões em dezembro de 2016, com previsão de chegar a 17,7 milhões até dezembro de 2022, conforme gráfico abaixo. Em outubro/2017, fechamos com 12,5 milhões de MPEs no Simples Nacional.

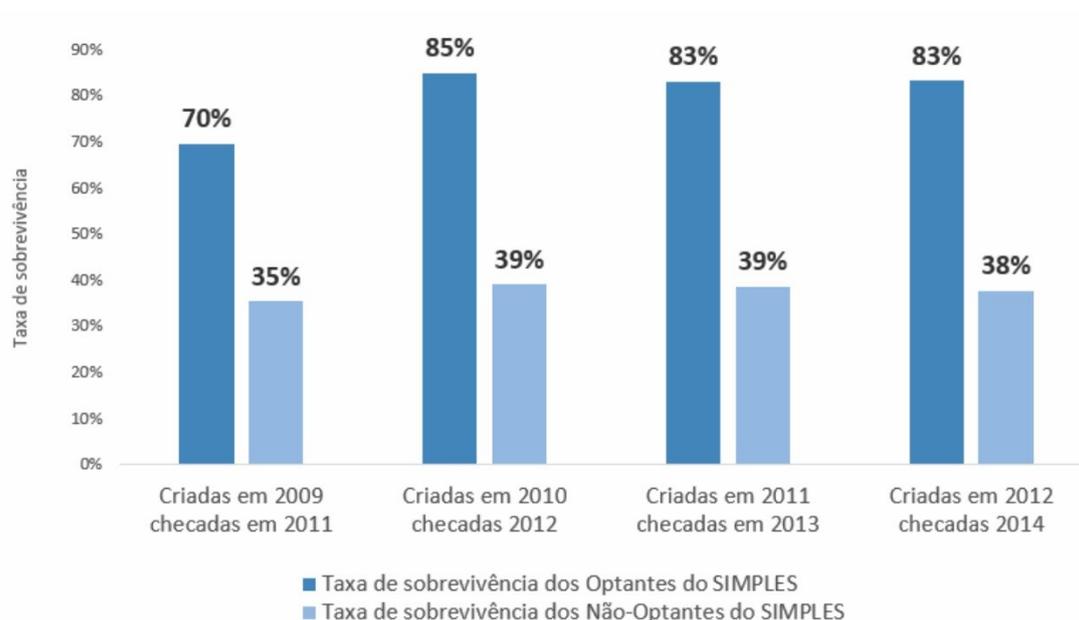
Expansão do número de empresas optantes



Fonte: SRF e Sebrae (*)

O Simples Nacional também é responsável pelo aumento da taxa de sobrevivência das empresas.

Taxa de sobrevivência de empresas com até 2 anos optantes e não-optantes



Fonte: Sebrae

As expectativas empresariais são sempre muito importantes para o ambiente econômico e devem balizar também as reflexões do parlamento e dos agentes públicos. Por isso, considero relevante a pesquisa realizada pelo Sebrae junto a diversos empreendedores da micro e pequena empresa, de diferentes segmentos. Os dados revelam que o fim do Simples Nacional implicaria em prejuízos para a sua atividade empresarial. Um percentual de 29% dos entrevistados afirmou que fecharia suas empresas, 20% disseram que sua empresa iria para a informalidade e 18% informaram que reduziriam suas atividades. Portanto, um recuo no Simples, provavelmente, afetaria a atividade econômica de 67%

dos 12,5 milhões de micro, pequenas empresas e microempreendedores individuais.

Impacto do fim do Simples Nacional nas MPEs



Fonte: Sebrae

Desse modo, não é razoável que o Simples Nacional seja considerado um benefício fiscal, quando na verdade é o responsável pelo aumento da formalização de empresas e é imprescindível para a atividade empresarial.

O Simples é um regime tributário, estando no mesmo patamar do Lucro Presumido ou do Lucro Real.

5. CONCLUSÃO

Estamos vivenciando no Brasil uma grave crise econômica, aliada a uma crise política. Em qualquer situação, mas, especialmente, diante de um quadro de desalento, a força dos pequenos negócios é capaz de iluminar o caminho. A experiência acumulada nestes dez anos de existência do Simples Nacional nos permite dizer que todo e qualquer plano de governo (municipal, estadual e federal), que busque o desenvolvimento, com geração de emprego e renda precisa, necessariamente, incluir políticas públicas para o microempreendedor, as microempresas e pequenas empresas.

Por isso, é importante avançar no fortalecimento do Simples Nacional. É necessário aperfeiçoar o sistema, melhorar a sua percepção junto aos contribuintes e à sociedade. Apoiar os investimentos e a capacitação em todas as esferas para expandir os efeitos benéficos dessa política.

O governo federal, por meio da Receita Federal do Brasil, precisa compreender melhor os efeitos dessa política, a sua importância para a sociedade brasileira e para nossa economia. E os gestores públicos, especialmente, os prefeitos e governadores, devem discutir o assunto com suas equipes, instituir ações e programas dirigidos a este público.

É inegável a contribuição do Simples Nacional para o empreendedorismo. O sistema simplificado de tributação facilitou a realização de milhões de sonhos, oportunizando ao cidadão e à cidadã a abertura do seu próprio negócio; contribuiu para aumentar a concorrência, beneficiando os consumidores; formalizou empresas e vínculos trabalhistas, ampliou o acesso e a cobertura da previdência social; elevou a arrecadação de tributos, beneficiando as contas públicas.

Foram 11 milhões de empregos gerados pelo Simples Nacional em dez anos, evitando que a crise que vivemos desde 2015 assumisse gravidade maior.

Apesar do imenso rol de conquistas, a Lei Complementar nº 123, de 2006, é uma lei viva, que demanda atualizações constantes. E o Congresso Nacional deve corresponder às demandas da sociedade brasileira, aperfeiçoando a legislação para que resulte em prosperidade para todos e todas. Pois o valor da democracia se consolida numa sociedade verdadeiramente aberta, com oportunidades para todos. E o Simples Nacional se converteu na maior máquina de criação de oportunidades econômicas para todos, em todo o território nacional.

A bandeira do apoio às pequenas e às microempresas não é a bandeira de um grupo, de um setor, de um partido ou de uma região; pelo contrário, ela é uma bandeira que une parlamentares, empreendedores, trabalhadores e governo. É uma bandeira que é e

deve continuar sendo do Brasil, hoje e sempre. Não é à toa que a bancada da Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa é a maior do Congresso Nacional, com 30 senadores e mais de 300 deputados.

O Simples Nacional é fruto de uma conjugação de forças e propósitos, em que todos ganham: os contribuintes, os consumidores, a sociedade, o Brasil e os agentes públicos, determinados a mudar a realidade de suas regiões e de seus municípios.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres pares da Comissão de Assuntos Econômicos.

Sala da Comissão, de de 2017.

Senador José Pimentel

Relator