

**POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS AO MICROEMPREENDEDOR  
INDIVIDUAL: QUEM É ESSE ILUSTRE DESCONHECIDO NO CENÁRIO  
EMPRESARIAL BRASILEIRO?**

PUBLIC POLICY REGARDING PERSONAL MICROENTREPRENEUR: WHO IS  
UNKNOWN AT THIS ILUSTRE BRAZILIAN CORPORATE SCENARIO?

Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça <sup>1</sup>

Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba <sup>2</sup>

**RESUMO**

O tratamento diferenciado e favorecido conferido às pequenas empresas ganha uma dimensão diferente com a inserção do Microempreendedor Individual (MEI), enquanto categoria de microempresários. Tais empresários individuais, cuja característica principal é possuir uma receita bruta anual de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), destacam-se por possuir um papel de coadjuvantes invisíveis no processo de desenvolvimento da economia brasileira. Incluem profissionais que passam despercebidos, mas que chegariam a abarcar onze milhões de pessoas no Brasil. Em virtude dessa alargada abrangência, o Estado passa a lhe conferir diferenciações nas searas tributária, trabalhista, empresarial, previdenciária e de concessões de crédito, dentre outras, em uma marcada atividade extrafiscal. Tais diferenciações estão previstas na Constituição Federal de 1988 que determinou a elaboração de significativa política pública de estímulo a esses microempresários. Nesse contexto, o objetivo geral deste artigo é identificar quem é esse microempreendedor individual no cenário empresarial brasileiro, distinguindo a política pública estatuída com o intuito de fomentar direitos fundamentais sociais. A temática se faz pertinente e atual em virtude de tais alterações serem recentes no ordenamento brasileiro e estarem em conformidade com direitos fundamentais estatuídos na Constituição Federal de 1988. A metodologia é bibliográfica, descritiva, documental e exploratória. Diante da pesquisa realizada, conclui-se que o MEI efetivamente representa uma consistente política pública de desoneração fiscal, estruturada com fins a alcançar resultados econômicos e sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Microempreendedor individual; Tratamento diferenciado e favorecido; Política pública; Desoneração tributária.

**ABSTRACT**

The differential treatment and favored awarded to small businesses gain a different dimension with the inclusion of Microempreendedor Individual (MEI), while category

---

<sup>1</sup> Pós-Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

<sup>2</sup> Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Professora universitária. Analista jurídica da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. E-mail: pacmara9@yahoo.com.br

microentrepreneurs. Such individual entrepreneurs, whose main characteristic is to have a gross annual income of up to R\$ 60.000,00 (sixty thousand reais), noted for having a facilitating role in the development process invisible in the Brazilian economy. Include professionals who go unnoticed, but that would come to encompass eleven million people in Brazil. Given this broad scope, the state will give it differentiation in the cornfields tax, labor, corporate, social security and credit facilities, among others, in a scheduled activity extrafiscal. Such distinctions are provided in the Federal Constitution of 1988 which led to the development of significant policy stimulus these microentrepreneurs. In this context, the aim of this paper is to identify who that individual microentrepreneurs in Brazilian business scenario, distinguishing statutory public policy with the aim of promoting fundamental social rights. The issue becomes relevant and current as a result of such changes are recent in the Brazilian and comply with statutory fundamental rights in the Constitution of 1988. The methodology is bibliographic, descriptive and exploratory documentary. Before the survey, it is concluded that the MEI effectively represents a consistent policy of tax relief, structured with the purpose to achieve economic and social outcomes.

**KEYWORDS:** Microentrepreneurs; Differential treatment and favored; Public policy; Tax exemption.

## **1 O ESTABELECIMENTO DE UM TRATAMENTO DIFERENCIADO E FAVORECIDO AOS PEQUENOS EMPRESÁRIOS BRASILEIROS: O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ao se iniciar qualquer trabalho acerca do tratamento diferenciado e favorecido concedido aos pequenos empresários brasileiros, necessária se faz uma incursão na Constituição Federal de 1988. Tal diploma, permeado de princípios, requer uma leitura detalhada e atenta de seu texto, a fim de que não se percam detalhes importantes.

Dentre esses detalhes, fundamentais para o estudo aqui pretendido, ressalta-se a própria redação do art. 1º da Constituição Federal de 1988, na qual se tem a afirmação de se constituir o Brasil em uma federação. Dessa forma, União, Estados, Distrito Federal e Municípios representam entes autônomos, o que compreende a autonomia política, administrativa e financeira, e com capacidade de auto-organização, expressa em uma Constituição, e a pertinente repartição de competências entre as unidades descentralizadas, as quais contribuem na formação da vontade nacional (CONTI, 2010, p. 17). Ao se aproximar dessa federação, percebem-se problemas estruturais, que precisam ser esmiuçados antes de se avançar no estudo.

### **1.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS PECULIARIDADES – POR QUE O EQUILÍBRIO É DIFÍCIL?**

Em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto nº 1, o Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, auxiliado por nomes conhecidos da história brasileira, como Rui Barbosa, Quintino Bocaiúva e Benjamin Constant, proclama como forma de governo da Nação brasileira a República Federativa. Com isso, se inicia uma das etapas mais frutíferas e, ao mesmo tempo, bizarras da história nacional. A federação “é um estado complexo, composto de vários centros autônomos de poder, assim definidos porque podem fazer as suas próprias normas, uns independentes dos outros” (CUNHA FILHO, 2010, p. 21).

Isso porque, profundamente influenciado pelo desenho traçado pelo federalismo norte-americano, o que se viu, nesta parte da América, foi uma composição completamente diversa. Assim, enquanto os EUA, precursores do modelo federalista, desenharam-se pelo que se denomina de federalismo de associação, aqui no Brasil, o traçado é o oposto: denominado de federalismo por segregação, ou por dissociação, existe um ente unitário que se reparte em setores menores, que passam a ganhar autonomia (CARVALHO, 2010, p. 57).

Assim, a forma federativa brasileira passa a configurar mais um tipo específico, mas que mantém, no geral, os mesmos elementos gerais: “b) descentralização política, administrativa e financeira previstas na Constituição, c) indissolubilidade; d) repartição de competências entre os entes federados; [...] f) autonomia política, administrativa e financeira dos entes federados [...]” (CARVALHO, 2010, p. 57).

Quanto à forma de organização, pode-se classificar o federalismo brasileiro em cooperativo, já que existem temas nos quais pode haver a atuação simultânea de entes de diferentes níveis. É o que se dá, aqui, com o estabelecimento de normas gerais pela União, previsto no art. 24, §1º, da Constituição Federal de 1988.

Por fim, quanto ao equilíbrio, pode-se ter um federalismo simétrico e um assimétrico. Apesar de idealmente ser preferível o primeiro, mantendo os entes autônomos o mesmo relacionamento para com a autoridade central e a mesma divisão de poderes entre o Governo Central e o dos Estados, de fato, a federação brasileira está longe de alcançar essa classificação.

Isso porque, historicamente, há um enorme desnivelamento entre as regiões brasileiras, o que, inclusive, justifica a inserção, dentre os objetivos fundamentais dessa República Federativa, da redução das desigualdades regionais. Ora, como meta a ser atingida, representa uma forma de efetivação do princípio da igualdade material, criando os mecanismos necessários a que, no futuro, possam existir relações mais simétricas.

Outra observação importante e que merece ressalvas no federalismo nacional, é a figura dos Municípios. Ao se decretar a forma federativa de Estado no Brasil, criou-se um poder bipolar, dividido entre um Governo Central, que hoje se associaria à União, e alguns poderes regionais, compostos pelos Estados-membros. Trata-se, então, de inserir a sempre relevante figura dos Municípios no complexo arcabouço federativo nacional.

Isso se dá, pois, a Assembleia Constituinte responsável pela feitura do Texto Constitucional de 1988, teve de “costurar” uma série de interesses divergentes que eclodiram no período pós-ditadura. Dentre esses interesses, ressalta o papel das lideranças locais, o que viria acompanhado da sedimentação desses interesses diretamente no Sistema Tributário Nacional, por meio da delimitação de competências tributárias privativas.

Há de se ressaltar, ainda, que diversos municípios brasileiros, a exemplo de São Paulo, possuem um Produto Interno Bruto bem maior do que um grande número de países do mundo. Contudo, não se podem tomar os Municípios brasileiros por exceções como essa do município paulista, na medida em que a maior parte deles, atualmente, sobrevive às custas de repasse de verbas estaduais e federais, o que gera um profundo desequilíbrio na federação.

Nessa assimetria, então, é que se configura o imbricado federalismo fiscal<sup>3</sup>, como realidade de afastamento e de embates entre os entes autônomos, na contramão de um federalismo equilibrado. Daí a oportuna denominação de “Guerra Fiscal”, que reflete o ambiente em que Estados e Municípios se digladiam a fim de arrecadar mais. Em verdade, a própria expressão “federalismo fiscal” parece representar forças incompatíveis, visto que grandes dissensos na federação surgem em virtude da incapacidade de se chegar a termo com as questões fiscais. Atenta a essa questão, Cavalcante (2010, p. 43) assim define a situação dos Estados e dos Municípios frente à União:

Se percibe aún en el contexto brasileño una grande sumisión económica de los Estados y Municipios frente a la Unión Federal, una vez que ésta, la Unión, no solamente detenta la mayor parte de la recaudación tributaria, sino también, condiciona los repases financieros obligatorios, para los Estados y Municipios a reglas nuevas, causando una visible agresión al principio federativo.<sup>4</sup>

Tal federalismo fiscal se caracteriza por ser dinâmico e pelo fato de as soluções adotadas serem específicas no tempo e no espaço, o que faz com que sejam necessárias, a

---

<sup>3</sup> Enquanto o federalismo fiscal ainda possui diversas questões a serem resolvidas, e que podem ser verdadeiramente insolúveis com a atual configuração do sistema, “é interessante notar que a sistemática de organização federativa, em alguns setores, já é bastante desenvolvida. Dentre esses setores, podem ser citados a educação e a saúde” (CUNHA FILHO, 2010, p. 22).

<sup>4</sup> Tradução sugerida: “Ainda é percebido no contexto brasileiro, uma grande submissão econômica dos Estados e dos Municípios frente à União Federal, uma vez que esta, a União, não somente detém a maior parte das receitas tributárias, mas também condiciona os repasses financeiros obrigatórios, para os Estados e os Municípios, causando uma visível agressão ao princípio federativo”.

todo instante, reordenações no sistema, adaptando-o à realidade vigente (CONTI, 2010, p. 32). Tal dinamismo, como se verá, é bastante difícil de ser efetivado em virtude das necessárias mudanças legislativas que a matéria requer e por ser muito difícil se chegar a um consenso quanto a esses temas.

Assim, como forma de manter o tenuous equilíbrio dos entes, a Constituição de 1988 trouxe o desenho de um Sistema Tributário Nacional que prevê competências privativas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Como principal forma de arrecadação, embora não exclua as chamadas receitas originárias, os tributos são figuras a serem implementadas por cada um dos entes, como exemplos de receitas derivadas.

Dentre as espécies tributárias, ressaltam-se os impostos, cuja distribuição de competências ocorre entre os artigos 153 a 156 da CF/88. Há de se ressaltar, também, a competência comum para instituir taxas e contribuições de melhoria e, por fim, praticamente monopolizadas pela União, as importantes figuras das contribuições sociais, que hoje elencam um rol complexo e extenso de tributos bastante diferenciados entre si, sem se descuidar dos fugidios empréstimos compulsórios.

Partindo-se, então, do pressuposto de um federalismo cooperativo, em que a União funciona como ente que estabelece normas gerais a serem seguidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, foi editada a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que representa o passo inicial para se chegar ao Microempreendedor Individual, cuja temática será desenvolvida no tópico seguinte.

## **2 A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 COMO DECORRÊNCIA DO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL: DE QUE FORMA ESSA POLÍTICA PÚBLICA FOI ESTRUTURADA**

Ao se analisar o texto do constituinte originário, promulgado em 5 de outubro de 1988, percebe-se que existiam apenas duas menções<sup>5</sup> ao que se entende hoje por tratamento diferenciado e favorecido conferido às pequenas empresas. Na verdade, apenas o art. 179 continha uma abrangência considerável, visto que a redação do art. 170, inciso IX, era bastante tímida.

---

<sup>5</sup> Nos termos da redação original da CF/88, tem-se os artigos 170, inciso IX (“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 brasileiras de capital nacional de pequeno porte”) e 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”).

Tal redação, contudo, adequava-se a um tratamento embrionário que surgira ainda na década de 1980, em prol dos pequenos empresários. Conforme distingue Silva (2007, p. 19-20), houve alguns antecedentes no ordenamento jurídico nacional:

**O Estatuto da Microempresa**, criado pela Lei 7.256, de 27.12.1984, que estabelece Normas Integrantes do Estatuto da Microempresa, [...], foi a primeira medida legal surgida no Brasil que efetivamente introduziu o que poderíamos denominar **diferença** entre o segmento privilegiado – a Microempresa – e as outras empresas.

Posteriormente, com abrangência mais elástica, foi instituída a Lei 8.864, de 28.03.1994, que estabelece normas para as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial (CF, art. 179).

Esta Lei 8.864/94 [...] acrescentou como beneficiária a **Empresa de Pequeno Porte (EPP)** ao lado da Microempresa.

Entretanto, somente dois anos após, isto é, em 1996 é que se verificou, especialmente no campo tributário, uma medida legal de grandíssima importância. É que grandes forças representativas dos segmentos beneficiados – microempresas e empresas de pequeno porte –, como o SEBRAE e as instituições de classe representativas das empresas favorecidas, conseguiram junto ao Congresso Nacional, a aprovação da Lei 9.317/96 [...].

Entretanto foi por intermédio da Lei 9.841, de 05.10.1999, que se instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. (destacado no original)

Não obstante o avanço obtido com as legislações anteriores, a informalidade ainda gritava no cenário nacional. Os diversos dados existentes, especialmente coletados pelo SEBRAE e pelo IBGE, expressavam uma realidade avassaladora de informalidade das microempresas e das empresas de pequeno porte. Assim, ficou evidente que se necessitava de políticas públicas de incentivo a essas empresas que fossem mais efetivas, alcançando resultados positivos no combate à informalidade.

Essa informalidade, que poderia ser objeto de uma análise em apartado, relativamente aos seis efeitos desastrosos em uma economia, fragiliza o tecido social.<sup>6</sup> Com isso, foram aprovadas a EC n° 06/1995, de pouca repercussão prática,<sup>7</sup> e a EC n° 42/2003,

---

<sup>6</sup>Pode-se elencar alguns pontos em particular, que demonstram essa fragilidade, dentre outros: mascara um setor econômico relevante, que fica à margem dos dados oficiais; acaba por gerar uma quebra na estrutura natural de trabalho de país, afetando o aspecto social, pois grande parte da mão-de-obra, também, ficará na informalidade; por estarem à margem do sistema e não cumprirem as obrigações fiscais, previdenciárias, trabalhistas, estas pequenas empresas findam por esconder, também, as relações que travam com os empresários enquadrados como “normais”, que também passam a usufruir dessa informalidade para fugir à tributação de suas prestações, deixando de emitir notas fiscais e, em decorrência, recolhendo menos impostos, já que uma parte de suas transações será efetuada com alguém que não exigirá esse cumprimento e gera um prejuízo social, agora mais pertinente ao sistema de seguridade social, na medida em que, por não haver arrecadação relativa à previdência social, cria mais ônus para a assistência social e saúde, que, por expressa disposição constitucional, não dependem de contribuições diretamente e que possuem o dever de assistir àqueles que demonstrarem necessidade.

<sup>7</sup>A EC n° 06/1995, dentre outras disposições, alterou o inciso IX, art. 170, da CF/88: “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”.

motor efetivo das mudanças, que deram um passo seguramente mais significativo<sup>8 9</sup> e que proporcionaram em última análise, a promulgação da Lei Complementar n° 123/2006. Dessa forma, nos arts. 146, 170 e 179, todos da CF/88, reside a força normativa constitucional da Lei Complementar n° 123/06.

A exigência de que tal regulamentação se desse por meio de lei complementar, e não por lei ordinária, por exemplo, calca-se no fato de expressa determinação de que esta espécie há de ser a utilizada para o estabelecimento de normas gerais em matéria tributária. Entretanto, conforme já advertido por Justen Filho (2007, p. 18-19), ao falar dos dispositivos contidos no Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e que têm conexão com o tema das licitações públicas, estes, apesar de contidos em lei formalmente complementar deveriam ter sido contemplados em lei ordinária.

Ao se debater sobre o objeto genérico da lei complementar, a fim de estabelecer normas gerais de Direito Tributário, Coêlho (2008, p. 117) indica as três conclusões a que se chega ao confrontar os arts. 146 e 146-A da CF/88:

A) a edição das *normas gerais de Direito Tributário* é veiculada pela União, através do Congresso Nacional, mediante leis complementares (lei nacional) que serão observadas pelas ordens jurídicas parciais da União, dos estados e dos municípios, salvo sua inexistência, quando as ordens parciais poderão suprir a lacuna (§3º) até e enquanto não sobrevenha a solicitada lei complementar [...]; B) a lei com estado de complementar sobre normas gerais de Direito Tributário, ora em vigor, é o Código Tributário Nacional, no que não contrariar a Constituição de 1988 [...]; C) a lei complementar que edita normas gerais é lei de atuação e desdobramento do *sistema tributário*, fator de unificação e equalização aplicativa do Direito Tributário.

De acordo com a inspiração acima indicada, nasce a Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo “normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e

---

<sup>8</sup> Dentre as alterações promovidas por esta emenda, pode-se ressaltar a seguinte: “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**” (destacado).

<sup>9</sup> Outro dispositivo que merece ser destacado, também incluído pela EC n° 42/2003, é o art. 94, da ADCT, com a seguinte redação: “Art. 94. Os regimes especiais de tributação para microempresas e empresas de pequeno porte próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cessarão a partir da entrada em vigor do regime previsto no art. 146, III, d, da Constituição”. Aqui, então, consta a previsão de que, a partir do regime instituído pela Lei Complementar n° 123/2006, cessarão os regimes indicados nos parágrafos anteriores, passando a existir apenas o Simples Nacional e revogando-se os regimes especiais previstos por alguns Estados e pelo DF.

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”.<sup>10</sup>

Tal lei, que vem a representar um exemplo de integração federativa, traz importantes modificações no papel dos entes políticos, apesar da iniciativa ter sido patrocinada, como não poderia deixar de ser, pela União. Partindo-se da constatação fática da dificuldade em se criar e se extinguir empresas, cumprir as obrigações tributárias principais e acessórias, alta presença dos pequenos negócios na contratação de mão de obra do país, criam-se mecanismos diferenciados para facilitar o dia a dia dessas empresas.

Assim, por expressa disposição fundamental, a Lei Complementar nº 123/06 deveria abranger um tratamento diferenciado não apenas para a simplificação de suas obrigações tributárias, mas igualmente as de cunho administrativo, previdenciário e creditício, dentre outros. Na verdade, o real alcance do texto constitucional só foi compreendido com essa lei complementar, visto que, a partir daí, categorizou-se cada um dos tipos de diferenciação indicados.

Com tudo isso, não há como não se evidenciar que a previsão contida na CF/88 passou a gozar de plenitude com a edição do Estatuto Nacional das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). Logicamente que o texto legal, produto de uma sociedade em constante evolução, carece de algumas alterações visando a um maior aperfeiçoamento, o que tem sido processado com a velocidade permitida pelas exigências constitucionais.

Conforme ressaltado por Marçal Justen (2007, p. 11), “a grande maioria das disposições contidas no diploma apresenta natureza tributária, visando a fomentar a atividade empresarial por meio da redução da carga fiscal e da simplificação das formalidades nesse campo”. Tal afirmação vem a calhar com os aspectos mais evidentes da LC nº 123/2006 e que foram reforçados pelas alterações promovidas pela Lei Complementar nº 128/2008, objeto do presente estudo acerca do Microempreendedor Individual.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Trata-se de excerto do art. 1º da Lei Complementar nº 123/2006, cuja integralidade tem o seguinte teor: “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece **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, especialmente no que se refere: I - à **apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias**; II - ao **cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias**; III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão. § 1º Cabe ao Comitê Gestor de que trata o inciso I do caput do art. 2º desta Lei Complementar apreciar a necessidade de revisão dos valores expressos em moeda nesta Lei Complementar. § 2º (VETADO).” (destacado)

<sup>11</sup> Um dos primeiros aspectos relevantes sobre essa temática é a escassez de publicações científicas. Normalmente são encontrados verdadeiros manuais, com tendências a abordar o assunto de forma prática, mas

## 2.1 QUAL A ESTRUTURA BÁSICA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006?

Para se compreender a estrutura básica da Lei Complementar nº 123/2006, dentro da temática proposta por este trabalho, focar-se-á especificamente nos três primeiros artigos, considerados estruturantes de todo o sistema. Tais dispositivos, em verdade, evidenciam questões relevantes da inovadora legislação, notadamente no tocante ao pacto federativo e às finalidades almejadas, notadamente direcionadas para a concreção de direitos fundamentais sociais.

Notadamente, para se iniciar esse estudo de acerca do Estatuto Nacional das Microempresas (ME) e das Empresas de Pequeno Porte (EPP) tem que se proceder, necessariamente, a uma análise de seu artigo inaugural.<sup>12</sup> Aqui, o legislador elegeu aspectos principais a serem detalhados, indicativos de sua importância para o contexto de tratamento diferenciado e favorecido.<sup>13</sup>

O primeiro deles, e que talvez seja o mais ressaltado, especialmente ao se estudar o Simples Nacional, é o relativo à apuração e ao recolhimento dos impostos e das contribuições das diversas esferas, de forma centralizada, instituindo um regime único de arrecadação. Logo mais, em um subtítulo específico, aprofundar-se-á o regime especial vulgarmente conhecido como “Supersimples”.

O reconhecimento da situação fática dessas empresas, carentes de serviços de assessoria, notadamente contábil e jurídica, por não disporem de muitos recursos a empregar nesse sentido, motivou essa centralização. No centro desse sistema, como orquestradora dessa consolidação, a União desempenha papel fundamental. Aqui há de se ressaltar que esse papel central não deve funcionar de argumento para quebra das autonomias dos entes, formalmente e materialmente estabelecida na CF/88. Assim, a melhor tradução desse papel é de um facilitador.

---

sem se aprofundar nas questões científicas. Em consulta à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (<http://bdtd.ibict.br/>) não encontramos qualquer trabalho utilizando-se o termo “Microempreendedor individual” como busca.

<sup>12</sup> “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece 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, especialmente no que se refere:

- I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;
- II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;
- III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.”

<sup>13</sup> Conforme palestra proferida no IV Seminário do Simples Nacional, em Brasília/DF, na tarde do dia 16 de maio de 2011, Heleno Taveira Torres afirmou que deve-se entender o tratamento diferenciado levando-se em conta o princípio da não-discriminação, enquanto o tratamento favorecido deve ser aquele menos gravoso.

Um ponto relevante e que também está contido nesse primeiro inciso, é que esse regime único de arrecadação deve compreender, também, as obrigações acessórias. Aqui se defende que, apesar de um tanto não esclarecido ou abordado pela doutrina, talvez nesse tocante esteja o aspecto mais importante de todo esse tratamento diferenciado e favorecido. É de se pensar que, para determinados microcontribuintes, era deveras dificultoso organizar-se diante de tanta papelada exigida pelos fiscos.

Assim, ao se promover a unificação, o que inclui também as obrigações acessórias, ficou mais fácil contabilizar os custos da empresa, sendo a desoneração tributária um aspecto que pode até ser considerado secundário em muitos casos, por ter havido efetiva redução da carga tributária. Contudo, certamente, não há como se negar a redução da burocracia no tocante aos oito tributos abrangidos pelo Simples Nacional.

Explique-se melhor: o cumprimento dessas obrigações acessórias, com a contratação de profissionais habilitados que efetivamente conseguissem traduzir cada uma das legislações dos diversos entes, é algo que normalmente não se leva em consideração ao se estudar as microempresas e congêneres. Isso porque, antes mesmo de recolher os tributos, sejam eles altos ou baixos, a empresa precisa se armar do cabedal necessário e suficiente para apurar esses valores, o que também gera custos antecedentes que refletem na sonexação que lhe segue.

Foi-se o tempo em que a atividade empresarial poderia ser desempenhada apenas com o chamado “tino” para os negócios. Foi para uma época romântica do mercado a falta de capacitação para desenvolvimento da atividade empresarial. Na atualidade, o que se vê é completamente diverso: com a dificuldade em se compreender a linguagem jurídica e contábil das relações, fica extremamente difícil exercer a atividade empresarial, cumprindo todas as obrigações impostas.

Isso, em grande medida, poderia explicar o nível de insucesso alcançado por muitos do que formalizam uma empresa. Entretanto, com a modernização dos fiscos e uma abertura maior para o desenvolvimento do trabalho em parceria, facilita-se a arrecadação dos tributos e, por conseguinte, o dia a dia dos contribuintes.

Quanto ao segundo inciso, que trata do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, aqui também incluídas as obrigações acessórias, percebe-se a preocupação com a efetivação de direitos sociais. Por fim, no terceiro inciso, destaca-se o acesso ao crédito e ao mercado, inclusive nas licitações públicas. No que concerne ao crédito, é evidente que a formalização é fundamental para que se consiga recorrer às instituições oficiais de

financiamento, auferindo os valores necessários para fazer a atividade empresarial de desenvolver.

Aqui há de se ressaltar um fenômeno interessante, e que já foi devidamente prestigiado no cenário internacional, com a concessão do Prêmio Nobel da Paz em 2006 ao indiano Muhammad Yanus. Para este banqueiro,<sup>14</sup> é possível erradicar a pobreza do mundo por meio do estímulo aos chamados “negócios sociais”. Acrescenta que o sistema financeiro é baseado em uma premissa errada ao emprestar dinheiro a ricos e não a pobres, que são os melhores pagadores.

Com isso, visualiza-se que a política de estímulo aos pequenos empresários, no Brasil, pode ser encarada como um reflexo do contexto internacional que prestigia tal conduta por parte do Estado, ao reconhecer a importância que os pequenos negócios podem ter para a economia nacional. Em conformidade com essa priorização e em atenção aos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 foi que se procedeu à edição do diploma legal.

Entretanto, a despeito de intentar conceder tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos empresários, a CF/88 não deixou evidenciado quem deveria ser considerado esse pequeno empresário. Trata-se de corte fundamental na realidade, a fim de identificar os sujeitos que poderão gozar do regime mais benéfico. Aqui, a enunciação do art. 3º<sup>15</sup> da LC nº 123/2006, e que vem a determinar a quem se dirige todo o arcabouço legislativo estruturado.

O que se verifica é que a definição foi dada por uma conjugação de fatores subjetivos, ao afirmar que seria aplicável ao empresário, à pessoa jurídica, ou a ela equiparada, com fatores objetivos, traduzidos no lapso temporal e no auferimento de receita bruta dentro de limites previamente estabelecidos. Uma diferenciação que há de ser enaltecida, para que melhor se compreenda o alcance da lei é que, por se tratar de um Estatuto Nacional das ME e das EPP, o tratamento diferenciado há de ser conferido a qualquer microempresa ou empresa de pequeno porte, cumpridos os requisitos subjetivos e objetivos acima expostos.

---

<sup>14</sup>Entrevista concedida ao JORNAL O GLOBO. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/economia/indiano-ganhador-do-nobel-da-paz-diz-que-bancos-deveriam-ser-inclusivos-130666.html>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

<sup>15</sup> Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso das **microempresas**, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, **receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais)**; II - no caso das **empresas de pequeno porte**, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, **receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais)**.

Outra questão, que melhor será explicitada adiante, é a possibilidade de adesão ao Simples Nacional, que é um regime facultativo e oferecido exclusivamente às ME e às EPP, mas que, pela própria faculdade, não será usufruído por todos. Ainda mais porque a própria LC n° 123/06 estabeleceu uma série de vedações ao ingresso no Simples Nacional, elencadas em seu art. 17,<sup>16</sup> mas que não implicam em desnaturação da ME ou da EPP.

Com isso, ser considerada uma microempresa ou uma empresa de pequeno porte independe de qualquer ato de vontade do empresário ou da sociedade.   matéria de ordem fática: tendo auferido receita bruta anual dentro dos limites da LC n° 123/06, será concebido como ME ou EPP, podendo gozar de benefícios outros da lei, como o acesso ao crédito e ao mercado, independentemente de ser optante pelo Simples Nacional.

Por fim, o último assunto considerado relevante na estrutura o básica do Estatuto Nacional das ME e das EPP refere-se àquele contido em seu art. 2°, que indica os centros de gerência do tratamento diferenciado e favorecido. Dessa forma, foram criadas três instâncias distintas. A primeira destas, para tratar dos aspectos tributários, e que tem maior interesse ao presente estudo, refere-se ao Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN).

Por ser vinculado ao Ministério da Fazenda, este comitê conta, na atualidade, apenas com representantes das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Cabe a esse comitê o direcionamento do Simples Nacional que, como se verá adiante, abarca apenas aspectos tributários. Há de se ressaltar, também, que por tratar

---

<sup>16</sup> “Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribui es na forma do Simples Nacional a microempresa ou a empresa de pequeno porte: I - que explore atividade de presta o cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, gestão de crédito, sele o e riscos, administra o de contas a pagar e a receber, gerenciamento de ativos (asset management), compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de presta o de serviços (factoring); II - que tenha sócio domiciliado no exterior; III - de cujo capital participe entidade da administra o pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal; IV - (REVOGADO); V - que possua débito com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, cuja exigibilidade não esteja suspensa; VI - que preste serviço de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros; VII - que seja geradora, transmissora, distribuidora ou comercializadora de energia elétrica; VIII - que exerça atividade de importa o ou fabrica o de automóveis e motocicletas; IX - que exerça atividade de importa o de combustíveis; X - que exerça atividade de produ o ou venda no atacado de: a) cigarros, cigarrilhas, charutos, filtros para cigarros, armas de fogo, muni es e pólvoras, explosivos e detonantes; b) bebidas a seguir descritas: 1 - alcoólicas; 2 - refrigerantes, inclusive águas saborizadas gaseificadas; 3 - prepara es compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elabora o de bebida refrigerante, com capacidade de dilui o de até 10 (dez) partes da bebida para cada parte do concentrado; 4 - cervejas sem  lcool; XI - que tenha por finalidade a presta o de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como a que preste serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermedia o de negócios; XII - que realize cessão ou loca o de mão-de-obra; XIII - que realize atividade de consultoria; XIV - que se dedique ao loteamento e   incorpora o de imóveis. XV - que realize atividade de loca o de imóveis próprios, exceto quando se referir a presta o de serviços tributados pelo ISS.” H  de se destacar, por fim, que a aprova o do Projeto de Lei Complementar n° 591/2010 traz consigo a elimina o de uma série dessas veda es, o que amplia o acesso ao Simples Nacional.

de matéria atinente a questões tipicamente estatais, como é o caso da tributação, não existem representantes das ME ou das EPP.

As competências do CGSN são elencadas no art. 4º do Anexo à Resolução CGSN nº 1, de 19 de março de 2007. Dentre todos os incisos, vale destacar o XXIX, que institui a resolução como a norma a ser utilizada para exercitar a competência dentro do regime. Esses instrumentos disciplinam desde a forma de declaração anual do Simples Nacional, até questões mais complexas, relativamente à fiscalização, ao lançamento e ao contencioso administrativo.

Contudo, o aspecto mais importante desse comitê reside justamente em sua composição. Por possuir quatro representantes da União e quatro representantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, configura-se o federalismo cooperativo, já aqui referido, e no qual se proíbe a ingerência de um ente político sobre o outro. Tal equilíbrio na composição indica que os caminhos a serem trilhados no tocante à tributação dependerão muito mais de coalizões do que da expressão hegemônica da União, o que é bastante positivo nesse sistema.

A segunda instância criada consiste no Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. Referido comitê é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio sendo composto pelas pessoas políticas e pelos órgãos de apoio e registro empresarial. Notadamente, foi idealizado para tratar do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas.

Vale ressaltar que esse comitê não constava na redação original da Lei Complementar nº 123/2006, sendo incluído apenas com a Lei Complementar nº 128/2008. A importância do comitê é verificada pela necessidade de se criar um grupo multirepresentado em que as questões atinentes ao registro microempresarial pudessem ser discutidas e regulamentadas. Certamente, o registro e a legalização dos empresários ainda são extremamente morosos no Brasil<sup>17</sup>, e um dos maiores entraves que os setores empresariais enfrentam antes mesmo de iniciar a atividade, o que é desmotivante e mais um obstáculo à formalização.

A última instância aqui elencada é o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Neste fórum reúnem-se representantes de órgãos federais

---

<sup>17</sup> Conforme estudo divulgado internacionalmente, dentre as 183 economias da América Latina e do Caribe pesquisadas, o Brasil ocupa a 127ª posição no item “Facilidades para fazer negócios”, o que representa um dado bastante preocupante para um país que tem como meta a ser alcançada o desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Profiles/Country/DB11/BRA.pdf>>. Acesso em 06 jul. 2011

competentes e das entidades de representação habilitadas e instituições de apoio ao segmento. A competência dele é residual, pois trata de aspectos outros que não os tributários, observada a atuação do comitê acima indicado.

Ultrapassada essa etapa inicial, em que se tratou dos aspectos básicos do Estatuto, notadamente afins com a tributação, é importante destacar questões contidas na Lei Complementar nº 123/2006, mas que se coadunam com fins outros que não a tributação. A primeira que poderia ser citada refere-se ao acesso aos mercados, disposta nos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006. Aqui, as licitações públicas são utilizadas como mecanismos de estímulo às ME e EPP, independentemente da opção ao Simples Nacional.

Encerrado o capítulo atinente ao acesso aos mercados, inicia-se a simplificação das relações de trabalho. Assim, a partir do art. 50, trata-se da segurança e medicina do trabalho, das obrigações trabalhistas e do acesso à justiça do trabalho. Um dos tópicos fundamentais desse capítulo está contido no art. 51,<sup>18</sup> que elenca as obrigações trabalhistas das quais a ME e a EPP são dispensadas. A seguir, seguem-se a fiscalização orientadora, o associativismo, o estímulo ao crédito, à capitalização e à inovação, as regras civis e empresariais, o acesso à justiça e o apoio e a representação das ME e EPP.

Com tudo isso, percebe-se o quanto é complexa a Lei Complementar nº 123/2006, seja pela sua extrema tecnicidade em determinados aspectos, seja pela complexidade de benefícios distintos que são institucionalizados. A seguir, dedicar-se-á exclusivamente ao Simples Nacional, como o benefício mais evidente e conhecido trazido pelo estatuto, e que será reflexo direto da extrafiscalidade reconhecida do microempreendedor individual.

### **3 O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL: AFINAL, QUEM É ESSE EMPRESÁRIO QUE SE ESCONDE NA REALIDADE BRASILEIRA?**

Ao tratar até agora de questões mais genéricas nas quais se envolve a Lei Complementar nº 123/2006, o objetivo foi de chegar a esta categoria de empresários que atualmente se encontra bastante em evidência no cenário brasileiro. Assim, o microempreendedor individual, ou simplesmente MEI, é uma novidade na legislação pátria e,

---

<sup>18</sup> “Art. 51. As microempresas e as empresas de pequeno porte são dispensadas: I - da afixação de Quadro de Trabalho em suas dependências; II - da anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro; III - de empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; IV - da posse do livro intitulado ‘Inspeção do Trabalho’; e V - de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas.”

em termos numéricos, tem superado bastante as expectativas dos técnicos que desenharam o seu estatuto legal.<sup>19</sup>

Em plena consonância com as recentes transformações da sociedade, proporcionadas pela tecnologia, o microempreendedor individual conta com uma importante ferramenta na rede mundial de computadores,<sup>20</sup> a fim de se esclarecer sobre os benefícios que contarão com a formalização. Dados publicados no sítio oficial demonstram a grandeza dessa classe de empresários que emerge com a regulamentação do tratamento diferenciado e favorecido.

Entretanto, para se iniciar essa abordagem, faz-se necessário indicar quem seria esse microempreendedor individual, como forma de identificá-lo como parcela da população economicamente ativa, mas cuja dimensão ainda não é tão evidente para a sociedade e para os Governos. Juridicamente, o microempreendedor individual surge com a edição da Lei Complementar n° 128/2008 que, alterando a LC n° 123/2006, inclui a figura do MEI no art. 18-A.

Ainda que nesse dispositivo não conste uma definição didática desse MEI, fá-lo-á por meio da indicação dos requisitos mínimos que devem ser cumpridos para assim ser considerado. Dessa forma, o enquadramento do MEI é apenas para empresários individuais que tenha auferido receita bruta no ano calendário anterior de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). Com isso, excluem-se as sociedades empresariais, visto que a legislação intentou abarcar apenas aquele que trabalha por conta própria e que queira se legalizar.

Ademais, o MEI necessariamente deve ser um optante pelo Simples Nacional, assegurando-se o tratamento tributário deveras diferenciado, como se verá a seguir. Outra característica fundamental é que esse empresário não pode possuir mais de um estabelecimento nem pode participar de outra empresa como titular, sócio ou administrador. Por fim, há de se ressaltar que ele só pode contratar um empregado, para o qual pague um salário-mínimo ou o piso nacional da categoria. Vale ressaltar, ainda, é que este empresário deve exercer as atividades previamente definidas na Resolução CGSN n° 94/2011.

Partindo para uma análise da realidade, verifica-se que o MEI pode ser visualizado exercendo atividades de pouca complexidade, que não exijam a contratação de mais de um empregado (na maior parte do caso toda a atividade é desempenhada pelo próprio MEI),

---

<sup>19</sup> Conforme noticiado amplamente nos meios de divulgação, no dia 7 de abril de 2011, o Governo comemorou a marca de um milhão de microempreendedores individuais formalizados em todo o País. Tal marca foi celebrada pelas principais autoridades da República brasileira, tendo como figura central a Presidenta Dilma Roussef. A expectativa é que cheguem a 1,5 milhão até o fim de 2011 (RESENDE, 2011. p. 15).

<sup>20</sup> Encontra-se disponível em: <[www.portaldomicroempreendedor.gov.br](http://www.portaldomicroempreendedor.gov.br)> que serve de importante ferramenta aos MEI, com vistas a atualizá-lo sobre funciona o regime, os benefícios de que dispõe, como deve proceder para se formalizar, dentre outros.

destacando-se: o barraqueiro, o baleiro, o chaveiro, o costureiro de roupas (exceto sob medida), o proprietário de cantinas, o professor particular, dentre outros.

Em verdade, trata-se de profissionais extremamente evidentes na realidade nacional, mas que não dispunham de visibilidade ou de qualquer tratamento particularizado, seja pelos fiscos, seja pelos demais setores do Governo. Quando muito, esses pequenos empresários contavam com o apoio do SEBRAE e de entidades congêneres que implementavam medidas de apoio e fomento à atividade deles.

Entretanto, após a edição da LC n° 123/2006, que regulamentou o art. 146, inciso III, alínea “d” da Constituição Federal de 1988, foi-se além, incluindo no sistema recém-criado a figura do microempreendedor individual. Na verdade, esse empresário não está expressamente contemplado na Carta Magna, mas passou a dispor de regras específicas a seu favor.

A LC n° 128/2008 foi favorável ao MEI pelo menos em dois aspectos: em primeiro lugar, no tocante à desoneração tributária e, secundariamente, no que diz respeito à redução de obrigações acessórias e à redução ou padronização de procedimentos. Quanto à desoneração tributária, vale destacar que a adoção dessa prática ao MEI justifica-se diante de uma necessidade estatal, posto que

[...] a política tributária pode ser instrumentalizada pela imposição, pela supressão ou mesmo pela não-imposição de um tributo. Tradicionalmente, procura o Poder Público fazer frente às suas necessidades e objetivos pela imposição de um ônus tributário, vale dizer, dentro do sistema clássico, o Estado planeja, arrecada e executa. Muitas vezes, no entanto, a sistemática tradicional se mostra ineficaz ou inconveniente à consecução de determinadas finalidades públicas. Isto porque há necessidades que não são susceptíveis de satisfação por parte do *Estado* mas, tão-somente, por parte do *particular*. (SPAGNOL, 1994, p. 100, destacado no original)

Contudo, apesar de ser o mesmo regime especial, este se configurará de forma diferenciadíssima, como já se destacou acima. Vale ressaltar que, apesar de disciplinado pela LC n° 123/2006, ao MEI foi expedida regulamentação própria, materializada em resolução expedida pelo CGSN. Há algo a mais no tocante ao MEI, que o diferencia da ME e da EPP que optam pelo Simples Nacional. Trata-se, então, de uma série de favorecimentos ofertados ao MEI e que se apartam de qualquer outro tratamento congêneres até então oferecido.

Inicialmente, tem-se que a opção pelo MEI importa o enquadramento simultâneo como contribuinte individual, para fins previdenciários, mas com a alíquota diferenciada de 5% (cinco por cento)<sup>21</sup> a incidir sobre o salário-mínimo.

Com esse recolhimento, esse empresário individual passa a gozar de benefícios previdenciários (salário-maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria especial, pensão por morte e auxílio-reclusão), respeitados os períodos de carência, que, outrora, demandariam o recolhimento de contribuição previdenciária com uma alíquota de 20% (vinte por cento), o que evidencia o aspecto desonerativo que é implementado após a formalização.

A seguir, há a possibilidade de contratação de um único empregado que receba um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional recolhendo a Contribuição Patronal Previdenciária para a Seguridade Social calculada à alíquota de 3% sobre o salário pago a esse empregado.

Aqui a desoneração também é evidente em virtude de que, caso não dispusesse dessa norma mais benéfica, esse empresário individual deveria recolher uma carga quase sete vezes maior do que aquela agora prevista. Daí decorre uma evidente desoneração bem como o estímulo à contratação de um funcionário seguido também da formalização deste.

No tocante ao ICMS, caso pratique atividade sujeita a esse imposto, o MEI quita-o com apenas R\$ 1,00 (um real), nos termos do §4º-B, art. 18-A, da LC nº 123/2006. Assim, para o comerciante de artigos de bebê ou de artigos de óptica, por exemplo, independentemente de quanto circule de mercadoria, isto é, independentemente do volume de vendas, a quitação com o Simples Nacional se dá com o pagamento dessa quantia que se pode considerar irrisória, demonstrando que a finalidade do regime não é a arrecadação, mas o estímulo a formalização.

No tocante ao ISS, imposto de competência municipal, caso seja contribuinte desse imposto, o MEI quita-o com apenas R\$ 5,00 (cinco reais), nos termos do §4º-B, art. 18-A, da LC nº 123/2006. Com isso, para os astrólogos, o azulejista e o estofador, independentemente do valor do serviço prestado, respeitado o limite para o MEI, recolherá um pequeno valor fixo a título de ISS.

Vale ressaltar que todos os tributos acima indicados devem ser recolhidos em guia única, também emitida por meio do portal eletrônico, e que é denominada Documento de

---

<sup>21</sup> Tal alíquota deve ser aplicada a partir da competência Maio de 2011, tendo em vista a publicação da Medida Provisória nº 529, de 07/04/2011. Assim, por corresponder a 5% do salário-mínimo, o valor pago será equivalente a R\$ 27,25 (vinte e sete reais e vinte e cinco centavos).

Arrecadação do Simples Nacional. Para facilitar ainda mais a operacionalização desses pagamentos, o sistema permite que todas as guias de um mesmo ano-calendário sejam impressas simultaneamente, liberando o MEI de eventuais preocupações em obter o meio para pagamento dos valores devidos aos fiscos.

Por fim, no que diz respeito às taxas para o registro da empresa, que também são espécies tributárias, haverá a isenção. Assim, não há custos para a formalização, o que também representa importante ação desonerativa para o empresário individual, que muitas vezes não se formalizava, especialmente ao início de atividade, por não dispor de recursos para arcar com esses custos. A inscrição desse MEI se dá exclusivamente por meio do portal eletrônico especialmente desenvolvido para ele.

Com isso, ficará o MEI, optante pelo Simples Nacional, isento 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.

No tocante às obrigações acessórias, simplifica Melo (2004, p. 189) ao afirmar que consistem na “atribuição de deveres aos administrados [...], relativos à emissão de notas fiscais, escrituração de livros, prestação de informações, [...] com o objetivo fundamental de serem registrados e documentados fatos que tenham, ou possam ter, implicação tributária”. Já se defendeu aqui que, apesar de não se poder mensurar de forma precisa esses benefícios, visto que se materializam sob a forma de obrigações de fazer ou de não fazer, o cumprimento das obrigações acessórias e os procedimentos a serem adotados têm um custo elevado para qualquer atividade.

Assim, um dos grandes benefícios para esse MEI se dá pelo estabelecimento de formas mais simples de cumprimento de suas obrigações e não apenas com a desoneração tributária. À guisa de exemplo poder-se-ia criar a seguinte situação: imagine-se o baleiro que exerça a sua atividade em alguma praça de uma cidade brasileira. Normalmente se trata de um empresário cuja receita é totalmente direcionada às suas necessidades básicas e de sua família.

Passa muitos anos na mesma atividade e, ao chegar à velhice, por não ter contribuído para a previdência social, não poderá gozar de benefícios como a aposentadoria nem poderá deixar pensão aos seus dependentes. Vale ressaltar também que, por falta desses recolhimentos previdenciários, caso passe por alguma situação que o inabilite para o exercício de sua atividade, ainda que temporariamente, não terá outra forma de renda.

Entretanto, por normalmente não dispor de qualquer conhecimento da legislação, notadamente a tributária, não teria a possibilidade de, sequer, efetuar recolhimentos e preencher as diversas guias que cada um dos entes tributantes cria com vistas a efetivar o controle. Assim, antes mesmo de ter de recolher o imposto ou a contribuição devidos, é praticamente impossível a esse baleiro cumprir as formalidades mínimas que o tornem conhecido do ente tributante, de cuja figura que manter o maior distanciamento possível, por medo da “burocracia” ainda reinante no país.

Com tudo isso, com essa ilustração, pretende-se indicar a importância da redução das obrigações acessórias e dos procedimentos a serem adotados por esse empresário como obstáculos primeiros que interferem na formalização. Com isso, a LC n° 128/2008, com a regulamentação dada pela Resolução n° 58/2009, implementou determinadas medidas extremamente incentivadoras da formalização.

Como medida favorável ao MEI, pode-se citar a que estabelece a obrigação de apresentar declaração anual contendo a receita bruta total auferida relativa ao ano-calendário anterior, conhecida pela sigla DASN-SIMEI. Assim, ao invés de ter de apresentar declarações mensais, o MEI terá de fazê-lo apenas uma vez ao ano, o que o libera de qualquer outro dever de informação ao longo do ano.

No caso de contratação de um empregado, o MEI fica obrigado a efetuar o recolhimento mais benéfico e a prestar informações relativas ao segurado a seu serviço, nos termos da legislação de custeio da Previdência Social. Não há qualquer obrigatoriedade de formalizar a sua contabilidade, não havendo livros fiscais, trabalhistas ou previdenciários a serem preenchidos. Não há a necessidade de realizar cálculos dos impostos e contribuições devidos tendo em vista que recolhe por valores fixos, o que retira qualquer complexidade de apuração de tributos por que passam os contribuintes.

No tocante ao procedimento de registro e legalização, a regulamentação é empreendida pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, que também se manifesta por meio de resoluções. Nesse tocante, foram estabelecidas diretrizes por meio do art. 3° da Resolução n° 16/2009, dentre elas: o registro e a legalização do MEI serão processados gratuitamente, por meio de escritórios de registro contábil optantes pelo Simples Nacional e pelas entidades representativas de classe; a emissão dos documentos de arrecadação também pode ser feito por esses escritórios e não gerará qualquer ônus para o microempreendedor.

Ademais, a elaboração e o encaminhamento da primeira declaração anual também serão gratuitos. Haverá facilitação na obtenção dos alvarás de funcionamento e de licenciamento provisórios e definitivos e a concessão de inscrição ao MEI pelos órgãos e entidades responsáveis pela sua legalização de forma automática, por meio do sítio oficial disponibilizado pelo Governo Federal. As Juntas Comerciais e aos órgãos e entidades responsáveis pelas inscrições tributárias estão proibidos de exigir qualquer documento adicional aos requeridos no processo de inscrição eletrônica do MEI, dentre outras medidas simplificadoras.

Outras facilidades poderiam ser aqui elencadas e que representam redução das obrigações acessórias normalmente aplicáveis aos empresários, bem como facilitação de procedimentos. Ademais, certamente com a evolução do sistema, outras também serão implementadas, com vistas a efetivar ainda mais a desburocratização da atividade desses empresários.

Contudo, um ponto ainda negativo que subsiste, mas que se espera que seja alterado com a maior brevidade possível, relaciona-se com a falta de instrumentos para que o MEI opte por deixar este regime utilizando-se do próprio ambiente virtual no qual optou, o que tem gerado inúmeros inconvenientes para esse empresários, que precisam ainda enfrentar um enorme processo ao tentar desenquadrar-se do Simples Nacional e deixar de ser considerado MEI.

Com tudo isso, percebe-se o quanto o sistema estabelecido é complexo e favorável ao fortalecimento da democracia no Brasil, mormente ao se identificar os efeitos positivos gerados para toda a sociedade a partir do reconhecimento desses pequenos empresários. O que se vê são resultados altamente promissores e que, em um futuro próximo, incrementarão o nível de evolução alcançado pela sociedade, contribuindo para uma realidade mais justa e igualitária.

Não se pode olvidar a noção de que a Constituição Federal não há de ser mero documento com forte conteúdo histórico, como um mero retrato romântico da sociedade de uma época. Definitivamente não. A sociedade tem de ir além e buscar alternativas para que todos possam ter uma vida digna, por meio de um trabalho honesto e reconhecido, ideal que se coaduna plenamente com o tratamento diferenciado e favorecido do microempreendedor individual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da década de 1980, o Brasil procede a uma reforma tímida e que se configuraria em um tratamento diferenciado, à época, para as microempresas. Tal movimento, que se inicia ainda antes da finalização do processo de retorno à democracia, fora tomado de forma unilateral pela União, e viria realmente ser selado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, com esse novo diploma, são trazidos alguns dispositivos que mantêm a ideia de um tratamento especial a ser concedido às microempresas e às empresas de pequeno porte, com a indicação, no próprio capítulo pertinente à Ordem Econômica e Financeira, de que estas seriam incentivadas pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, o que poderia implicar em eliminação ou em redução destas por meio de lei.

Após algumas emendas a Constituição, o ambiente se tornara propício à edição da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que representa uma mudança profunda em tudo o que existia até então acerca da efetivação do mandamento constitucional de um tratamento diferenciado e favorecido às pequenas empresas.

Entretanto, a reforma que se considera mais importante para o fortalecimento dos direitos humanos sociais refere-se à instituição da figura do Microempreendedor Individual (MEI), com a edição da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que inaugura essa figura no Direito brasileiro e traça as suas principais características, dentre elas, a forma de identificá-lo entre os pequenos empresários: seriam considerados MEI apenas aqueles, à época, que auferissem uma receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

Nesse contexto, o presente trabalho pretendeu investigar de que forma o MEI se expressa como instrumento de forte política pública que objetiva, por meio da desoneração fiscal, evidenciar esse ator acanhado do cenário empresarial brasileiro, mas que representa uma realidade que envolve todo o país e que ficava às escondidas para os órgãos oficiais. Assim, com a previsão de que abarque onze milhões de pessoas, o MEI é, efetivamente, importante figura da informalidade nacional, que se mascara em virtude dos altos custos para se manter uma atividade formal no país.

Contudo, constatou-se que não seria efetiva simplesmente a criação de uma categoria específica de microempresários se a ela não fossem oferecidos instrumentos realmente suficientes para fazer com que a formalidade fosse mais interessante que a informalidade, enquanto situação estática na qual já se encontravam desde as etapas mais distantes de prática

de atividade empresarial por pessoas autônomas. Por isso a importância da conciliação com a extrafiscalidade, com vistas a promover medidas mais favoráveis.

Aqui, então, constatou-se que o microempreendedor individual atende, de forma resoluto, ao mandamento constitucional que prevê que se dispense a ele um tratamento diferenciado e favorecido, enquanto categoria de microempresário que é, o que passa, necessariamente, pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

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.

Vale destacar que, diferentemente da generalidade das ME e das EPP que optam pelo Simples Nacional, que inclusive podem estar aderindo a um regime mais gravoso, o que não se coaduna com o texto constitucional, para o MEI, efetivamente, ratificou-se que se trata de um regime que realiza o comando em sua integralidade, a despeito de outras motivações que possam estar iluminando a atuação estatal. Com isso, o tratamento diferenciado e favorecido, para o MEI, revela-se em sua integralidade.

Dessa forma, a atividade empresarial desenvolvida por essas pessoas há de ser prestigiada pela legislação que lhe é correlata, notadamente sob a atuação fiscal, ainda tão burocratizada e massacrante, especialmente para aqueles que iniciam as atividades e que não possuem os recursos suficientes para passar ilesos diante das cobranças dos fiscos.

Com tudo isso, o tratamento dispensado ao MEI se insere em mais uma atuação estatal tributária que visa a alcançar uma finalidade mais ampla que a de mero arrecadador de valores aos cofres públicos. Assim, o estímulo a esses pequenos empresários se coaduna com as finalidades constitucionais que ultrapassam o Sistema Tributário Nacional e que se relacionam com os próprios fundamentos da República Federativa do Brasil, notadamente com as conquistas relativas aos direitos humanos sociais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CARVALHO, José Augusto Moreira de. Federalismo e Descentralização: características do federalismo fiscal brasileiro e seus problemas. In: **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 55 – 82.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Directrices constitucionales del Sistema Tributario Brasileño. **Revista de Administración Tributaria**. Panamá, n. 30. dez. de 2010, p. 41 – 54, ISSN 1684-9434. Disponível em: [http://www.ciat.org/images/documents/revista\\_30.pdf](http://www.ciat.org/images/documents/revista_30.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2011.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 15 – 34.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas**. 2. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei Complementar 123/2006 e o Decreto Federal 6.204/2007. São Paulo: Dialética, 2007.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de direito tributário**. 5. Ed. São Paulo: Dialética, 2004.

SANTIAGO, Silas. **Simples Nacional: o exemplo do federalismo fiscal brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, Renaldo Limiro da; LIMIRO, Alexandre. **Manual do Supersimples: comentários à Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Curitiba: Juruá, 2007.

SPAGNOL, Werther Botelho. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.