

estudos e pesquisas

Ano I – Nº 4 – Dezembro de 2004

Síntese e comentários do Projeto de Lei de
incentivo à formalização
do pequeno empreendedor
("Super Simples")



**Departamento Intersindical de
Estatística e Estudos Sócio-Econômicos**

I) Apresentação (*)

O Governo Federal enviou, no final de setembro deste ano, ao Congresso Nacional, um Projeto de Lei Complementar que introduz regime tributário, previdenciário e trabalhista simplificado para o empresário individual, com faturamento anual até R\$ 36 mil e que cria um plano especial de contribuição à Previdência para segurados individuais e segurados facultativos.

O objetivo seria estimular a formalização de um grande número de pequenos negócios, bem como a formalização das relações ali estabelecidas.

Por esse regime tributário simplificado, o microempresário recolherá para a União, de forma unificada, tributos federais, estaduais e municipais, sendo ainda desonerado (com aplicação de alíquota zero) de um conjunto de impostos e contribuições federais como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS/Pasep), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para bens produzidos no país.

Para o empresário de que trata o Projeto de Lei, o Governo Federal estará abrindo mão da arrecadação de impostos como a Cofins e o IRPJ. Haverá uma alíquota única de 1,5% sobre o faturamento a título de contribuição previdenciária patronal. O Projeto fixa também um teto para as alíquotas de ICMS e ISS a serem cobradas, respectivamente, por Estados e Municípios, com o objetivo de assegurar o princípio da desoneração para o empresário em questão.

As propostas têm implicações profundas para os trabalhadores e as entidades sindicais, e por isto, suscitam muita controvérsia. O presente trabalho, sem pretender maior aprofundamento do tema, busca esclarecer e problematizar certos aspectos do Projeto de Lei, como forma de subsidiar as entidades sindicais na aproximação ao assunto.

II) Síntese e comentários do Projeto de Lei de incentivo à formalização do pequeno empreendedor (“Super Simples”)

<p><i>A quem se destina o regime especial?</i></p>	<p>Especialmente ao empresário de receita bruta de até R\$ 36.000 ao ano (R\$ 3.000,00 ao mês)</p> <p>Para o empresário cuja receita bruta ultrapassar a R\$ 36.000,00 até o limite de R\$ 60.000, está previsto também um regime diferenciado, com a cobrança de um percentual adicional de impostos (ver mais adiante)</p>
<p><i>O regime é obrigatório ou opcional?</i></p>	<p>A adoção do regime dar-se-á por opção do empresário</p>
<p><i>E aquele empresário que inicia sua atividade durante o ano?</i></p>	<p>O cálculo do limite de receita bruta anual será proporcional ao número de meses em que o empresário houver exercido alguma atividade</p>
<p><i>Quem vai gerir o regime especial?</i></p>	<p>.O regime tributário, previdenciário e trabalhista especial será gerido por Comitê Gestor, integrado por representantes do:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Poder Executivo Federal . Estados e Distrito Federal . Municípios <p>. Será garantida a paridade de representação</p>

<p><i>Que impostos e contribuições poderão ser pagos mensalmente como se fossem, na prática, um só?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> . IRPJ . PIS-Pasep . CSLL . Cofins . IPI . INSS da pessoa jurídica . ICMS . ISS
<p><i>Que impostos e contribuições continuarão a incidir sobre o empresário que optar pelo Regime especial?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> . IOF . II (imposto de importação) . IR em aplicações de renda fixa ou variável . ITR . CPMF . FGTS . INSS do empregado . INSS do empresário c/ contribuinte individual . PIS/Pasep, Cofins e IPI sobre importação . Imposto sobre exportação . ICMS devido (ver casos art.5º, inciso XI) . ISS devido . Demais tributos da União, Estados e Municípios
<p><i>Qual empresário <u>não</u> poderá se valer do regime especial tributário?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> . Aquele que possua débito, inclusive na condição de pessoa física, inscrito em Dívida Ativa da União, Estados ou Municípios ou do INSS. Se o empresário entrar em Dívida Ativa durante a utilização do regime especial, ele poderá continuar inscrito no programa se quitar a dívida no prazo de até 30 dias. . Aquele que participe com mais de 10% do capital de outra empresa . Aquele que, mesmo como empresário, [exerça atividade em profissão regulamentada]

<p><i>Qual o valor a ser pago mensalmente pelo empresário?</i></p>	<p>. 1,5% sobre a receita bruta mensal a título do INSS pessoa jurídica</p> <p>. <u>Até</u> 1,5% sobre a receita bruta mensal a título de ICMS, caso seja o empresário contribuinte desse imposto</p> <p>. <u>Até</u> 2% sobre a receita bruta mensal a título de ISS, caso seja o empresário contribuinte desse imposto.</p> <p>. 0% de IRPJ; PIS/Pasep;CSLL;Cofins; IPI</p>
<p><i>O que acontece se a receita bruta total acumulada do empresário ultrapassar a R\$ 36.000 anuais?</i></p>	<p>. A parte que exceder os R\$ 36.000,00, até o limite de R\$ 60.000,00, fica sujeita ao acréscimo de 20% sobre os valores apurados no regime especial. Esta cobrança ocorrerá a partir do mês em que se verificar o excesso.</p> <p>. Assim, o empresário cuja receita bruta total mensal ultrapassar o limite de R\$ 3.000,00 ,até o limite de R\$ 5.000,00, deverá pagar o adicional conforme o percentual acima estabelecido.</p>
<p><i>O que muda no FGTS do empregado?</i></p>	<p>. Redução do depósito do FGTS para 0,5% aplicado sobre a remuneração paga no mês anterior a cada trabalhador</p> <p>. Dispensa do pagamento do adicional de 0,5% para pagamento de “expurgos” pelos Planos Econômicos Collor e Verão (Lei Complementar, nº 110, de 29 de junho de 2001)</p> <p>. Se a receita bruta do empresário ultrapassar R\$ 36.000,00 anuais, ele deverá, no mês seguinte, apurar o depósito de FGTS do empregado pela alíquota de 8%.</p> <p>§</p>

<p><i>O que acontece com as contribuições sindicais?</i></p>	<p>. Dispensa de pagamentos das contribuições sindicais estabelecidas pela Seção 1, capítulo 3, título 5 da CLT, que fala das contribuições sindicais tanto da empresa quanto do empregado.</p>
<p><i>Sistema “S” e salário-educação</i></p>	<p>Dispensa do pagamento das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.</p>
<p><i>Cartão de ponto</i></p>	<p>Dispensa do cumprimento do artigo 74 da CLT, que diz que estabelecimentos com mais de 10 trabalhadores devem ter cartão de ponto.</p>
<p><i>Cursos de qualificação aos empregados</i></p>	<p>Dispensa do cumprimento do art. 429 da CLT, que diz que as empresas têm que colocar em cursos de Senai, Senac etc, pelo menos 5% e no máximo 15% dos trabalhadores.</p>
<p><i>Registro de férias em livro ou ficha de registro</i></p>	<p>Dispensa do cumprimento do art. 135, §2º da CLT, que diz que as férias devem ser anotadas em livro ou ficha de registro, independente do tamanho da empresa.</p>
<p><i>Livro de inspeção do trabalho</i></p>	<p>Dispensa do cumprimento do art. 628, §1º, da CLT, que fala da exigência do livro de inspeção do trabalho</p>
<p><i>De quais procedimentos o empresário <u>não</u> está dispensado?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> . Anotações na Carteira de Trabalho . Apresentação da Rais –Caged . Apresentação da Guia de Recolhimento do FGTS e informações à Previdência . Arquivamento dos documentos que comprovem o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, enquanto não prescreverem essas obrigações.

<i>Fiscalização trabalhista</i>	Deve ser observado o critério da dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou ainda na ocorrência de reincidência, resistência ou embaraço à fiscalização
<i>A quem compete a arrecadação do pagamento mensal unificado de impostos e contribuições?</i>	Compete à Secretaria da Receita Federal
<i>Concretamente, como será o mecanismo de pagamento dos impostos e contribuições?</i>	Será disponibilizado, ao empresário sob este regime, sistema simplificado de apuração de impostos, de acordo com as condições estabelecidas pelo Comitê Gestor.
<i>A quem compete a fiscalização tributária?</i>	Aos Estados e Municípios
<i>Juros e multa</i>	Aplicam-se aos impostos e contribuições, devidos pelo empresário, as normas relativas aos juros e multa previstas para o imposto de renda, inclusive em relação ao ICMS e ao ISS
<i>Sanções penais</i>	O empresário sob este regime não está excluído das sanções previstas na legislação penal, inclusive em relação à declaração falsa, adulteração de documentos e emissão de documento fiscal em desacordo com a operação efetivamente praticada.

III) Alguns indicadores relevantes sobre o público-alvo do projeto

O projeto de lei que institui regime especial tributário, previdenciário e trabalhista objetiva, fundamentalmente, a formalização de pequenos empreendimentos informais no país. Muitos desses empreendimentos não pagam, no Brasil, impostos, contribuições e previdência. E também não registram seus empregados. Apesar do elevado número desse tipo de negócio, não há estudos detalhados sobre as empresas informais no país. Em entrevistas, dirigentes do Sebrae chegaram a estimar em 11 milhões o número de negócios de “fundos de quintal” em atividade.

Todavia, o impacto do projeto tende a ser grande mesmo entre aqueles pequenos empreendedores considerados formais, pois eles também poderão se valer do regime tributário, previdenciário e trabalhista especial. Estudo do IBGE, com base no ano de 2002, constatou que do total de empresas formais no país (2.424.733), 47,8% (ou 1.157.880 empresas) têm faturamento anual até R\$ 36.000,00.

Pelo estudo do IBGE, os setores que possuíam, naquele ano, maior número de empresas com faturamento até R\$ 36 mil eram os de serviços, comércio e construção, como mostra a Tabela 1.

TABELA 1
EMPRESAS FORMAIS COM FATURAMENTO ATÉ R\$ 36.000,00
BRASIL, 2002

Setor	Empresas formais Total (a)	Empresas com faturamento até R\$ 36 mil (b)	b/a (%)
Comércio	1.221.717	560.000	46%
Serviços	945.143	535.000	57%
Indústria	134.983	10.257	7,6%
Construção	122.890	52.623	42,8%
Total	2.424.733	1.157.880	47,8%

Fonte: IBGE, apud Valor Econômico, 24/09/2004, Brasil, p. A3
Elaboração: DIEESE-CUT

Em outra pesquisa do IBGE, realizada em 2001, especificamente nos setores de comércio e de serviços, foram apresentadas informações das micro e pequenas empresas no Brasil, no que se refere a estrutura de produção, participação de mercado, produtividade, faturamento, remuneração da mão-de-obra.

Na tentativa de se aproximar da definição de pequeno empreendedor estabelecida no projeto de lei (empreendimento com faturamento anual de até R\$ 36 mil) foram destacadas, daquela pesquisa, algumas informações concernentes às “empresas familiares”, isto é, os negócios nas quais trabalhavam apenas os proprietários, os sócios e/ou membros da família.

Assim, o estudo do IBGE diagnosticou que, das cerca de 2 milhões de micro e pequenas empresas no Brasil, aproximadamente a metade (926,8 mil empresas) era do tipo familiar.

Na maior parte das vezes, as empresas familiares operam na residência do proprietário. A receita média anual de cada uma delas era de, em média, R\$ 32,9 mil em 2001 e eles empregavam cerca de 1,3 milhão de pessoas (ou 1,4 pessoa empregada por negócio).

A forte presença das empresas familiares é o principal motivo, segundo o IBGE, para o fato de que 40,5% da mão-de-obra ser de não-assalariados.

QUADRO
MICRO EMPRESAS FAMILIARES COMERCIAIS E DE SERVIÇOS
BRASIL, 2001 -
INFORMAÇÕES SELECIONADAS

Nº Empresas	926.857
Pessoal Ocupado	1.306.578
Salários, Retiradas e Remunerações	3.693.185.000,00
Média Remuneração por pessoa/mês	R\$ 235,55
Receita Operacional Líquida	30.516.084.000,00
Despesas com Pessoal / Receita	12,1%
Receita Líquida Média	32.924,00

Fonte: IBGE, As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil, 2001
Elaboração: DIEESE

IV) Breves comentários do projeto

1) FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO: Do ponto de vista sindical, uma consideração que precede todas as outras, refere-se ao fato de que os aspectos trabalhistas do projeto de lei não foram discutidos e negociados preliminarmente no Fórum Nacional do Trabalho. No início dos trabalhos deste órgão, em 2003, Governo e representações de empresários e de trabalhadores entraram em acordo de que medidas que promovessem alterações na legislação trabalhista seriam objetos de discussão e negociação naquele Fórum. O envio pelo Governo de um Projeto de Lei - que estabelece, mesmo que para somente uma parcela das empresas (renda bruta anual de até R\$ 36.000,00), mudanças significativas na área trabalhista e previdenciária - pode enfraquecer aquele espaço de discussão tripartite.

2) FGTS: Para o movimento sindical, um dos itens mais polêmicos do projeto reside na redução do depósito do FGTS para 0,5% sobre a remuneração do empregado, ao invés dos 8% regulamentares. Os que se opõem a esta redução argumentam que se trata de mais um retrocesso nos direitos dos trabalhadores, no contexto da flexibilização trabalhista. Aqueles que o defendem, justificam que hoje os trabalhadores de empresas informais já não têm acesso a estes direitos, como é o caso do FGTS. Portanto, trata-se de incorporá-los à formalidade, com o direito a previdência, férias, 13º salário e outros.

Duas alternativas podem ser discutidas para eliminar ou reduzir a controvérsia em torno desta questão.

[Alternativa 1]: A supressão deste ponto específico do projeto de lei.

[Alternativa 2]: A inclusão de algum mecanismo de estabilidade para o empregado, tendo em vista que a criação do FGTS objetivou exatamente substituir a estabilidade dos empregados de acordo com o “tempo de casa” do empregado. De forma a tornar eficaz este mecanismo, a lei deverá fortalecer explicitamente o papel dos Sindicatos na fiscalização visando o efetivo cumprimento do disposto na lei.

3) TERCEIRIZAÇÃO: Um outro elemento de grande preocupação por parte do movimento sindical refere-se ao possível incentivo à terceirização que poderá gerar o projeto. A partir dele, a empresa já constituída pode decidir por sua fragmentação em várias unidades e, na forma de microempresa, contratar seus antigos trabalhadores (após demiti-los provavelmente), mas agora com pagamento menor de impostos e encargos trabalhistas, inclusive o FGTS de apenas 0,5%.

[Alternativa 1]: Deixar expresso no texto que empresas já constituídas não poderão se valer da fragmentação para unicamente usufruir os incentivos fiscais.

[Alternativa 2]: Reforçar, na própria lei, o poder dos sindicatos para apontar, ao Ministério do Trabalho e à Justiça de Trabalho, processos de terceirização dessa natureza, de forma que sejam analisadas as medidas cabíveis em cada caso. Esta alternativa não é excludente com a alternativa 1.

4) CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: O projeto prevê que o empresário e o empregado, sob este regime especial, estão dispensados do pagamento das contribuições sindicais. Este é outro item que gera debate no interior do movimento sindical.

[Alternativa]: Introduzir algum mecanismo de incentivo à sindicalização no projeto.

5) IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES: No que se refere ao aspecto tributário, a constituição de um “supersimples” - que busque reduzir e unificar impostos e contribuições (mais precisamente: IRPJ, PIS-Pasep; CSLL; Cofins; IPI; ICMS; ISS e INSS pessoa jurídica) - é em si mesmo um fato positivo, tendo em vista a atual complexidade tributária no Brasil. A Reforma Tributária, encaminhada pelo Governo ao Congresso, e ali discutida e votada em 2003, praticamente não atingiu este objetivo.

Contudo, uma consideração de ordem geral, no que trata o projeto, é a seguinte: a fixação de um patamar máximo de receita bruta (R\$ 36.000,00 ao ano), sem a construção de novas escalas de receita, não seria um “desincentivo” ao crescimento da empresa? Em outras palavras, as empresas que têm faturamentos de R\$ 36.001,00, ou

R\$ 70.000, ou ainda R\$ 100.000,00 também não deveriam ser alvo de apoio do ponto de vista fiscal e previdenciário, seja na linha da redução tributária, seja na desburocratização?

[Alternativa]: Construir uma grade de transição da empresa, que vai da informalidade, passando por etapas gradativas de formalização, sem que isto signifique o desestímulo ao seu crescimento.

6) EMPRESAS DE RECEITA BRUTA SUPERIOR A R\$ 36.000,00 E ATÉ R\$ 60.000,00 - O projeto de lei abre a possibilidade de o empresário, cuja receita bruta “exceder” a R\$ 36.000,00 ao ano (R\$ 3.000,00 ao mês) até o limite de R\$ 60.000,00 ao ano (R\$ 5.000,00 ao mês), poder inserir-se no programa, porém pagando um volume maior de impostos e contribuições comparativamente ao empresário de receita até R\$ 36.000,00.

A lei assim se refere a estes casos:

“O empresário cuja receita bruta total acumulada do ano-calendário ultrapassar R\$ 36.000,00 (...), em relação aos valores excedentes, a partir inclusive do mês em que se verificar o excesso, até o limite de meses de R\$ 60.000,00 (...) fica sujeito ao acréscimo de 20% sobre os valores apurados [pelo regime especial]”

Portanto, de acordo com a lei, aplica-se, sobre o valor que exceder aos R\$ 3.000,00 mensais, a taxa de 20% sobre os valores a título de INSS pessoa jurídica (1,5% sobre a receita bruta); ICMS (até 1,5% sobre a receita bruta); e ISS (até 2% sobre a receita bruta). Os impostos e contribuições relativos ao IRPJ, PIS-Pasep, CSLL, Cofins e IPI continuariam com alíquotas de 0%.

Nos casos em que a receita bruta ultrapassar os R\$ 3.000,00 ao mês (ou R\$ 36.000,00 ao ano) a alíquota de FGTS volta ao patamar de 8%.

“No mês seguinte ao que ultrapassar R\$ 36.000,00 (...) de receita bruta total acumulada no ano-calendário, deverá o empresário apurar o depósito [de FGTS] pela alíquota de 8%”

No entanto, perduram dúvidas em relação a estes casos. Algumas dessas interrogações são as seguintes:

a) Como será o tratamento tributário no caso das empresas cujas receitas brutas excederem a R\$ 3.000,00 mensais (R\$ 36.000,00 anuais) não como um “acaso”, um evento fortuito ou sazonal, e sim de modo habitual, permanente, regular?

b) No caso dessas empresas, elas também poderão se valer das dispensas da contribuição sindical? E em relação à contribuição ao sistema “s”?

7) QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA: É positiva a diretriz da unificação do pagamento da contribuição previdenciária (pessoa jurídica) com os impostos e contribuições anteriormente citados. No entanto, a redação sobre a contribuição para a Seguridade Social dos empregados é confusa e deixa dúvidas. Neste caso, propõem-se esclarecimentos de especialistas no tema, e depois, se necessário, esclarecimentos ao elaborador do projeto.

8) DESBUROCRATIZAÇÃO: De forma geral, o objetivo da desburocratização, manifesto no Projeto de Lei, deve ser considerado positivo. De fato, conforme relatam as representações empresariais, a burocracia constitui-se em forte empecilho à formalização dos pequenos empreendimentos.

No entanto, é preciso que estejam previamente apontadas as eventuais dificuldades que derivam das medidas adotadas e suas respectivas soluções. Um dos problemas, por exemplo, refere-se à dispensa do livro de inspeção do trabalho. Sabe-se da importância deste livro nos atos de fiscalização do Ministério de Trabalho. Portanto, com a dispensa do livro de registro, qual será a partir de agora o procedimento dos fiscais?

Note-se, ainda, que algumas medidas podem não ter impacto direto sobre os empreendimentos que se constituem no público-alvo do Projeto de Lei. É o caso da dispensa do cartão de ponto, conforme determina a CLT, para as empresas que têm mais de 10 trabalhadores. Como visto anteriormente, a ampla maioria dos micro-empresendimentos de receita anual até R\$ 36 mil emprega 1,4 pessoa por empreendimento. Assim, é pertinente perguntar se esta medida não foi introduzida

apenas com o objetivo de incorporar mais um elemento de mudança em direção à reforma trabalhista mais ampla almejada pelo Governo.

9) REDAÇÃO DO TEXTO POUCO ACESSÍVEL: O texto da lei é burocrático demais. Será preciso “traduzi-lo” em formato acessível ao pequeno empreendedor, pois seu formato jurídico atual é extremamente complexo e de difícil leitura.

(*Este texto se baseia em trabalho produzido pela subseção do DIEESE na CUT Nacional.