

Simple Nacional no Brasil:

o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários

Nelson Leitão Paes*

Palavras-chave

Simple Nacional, arrecadação, tributação, gastos tributários

Classificação JEL

H20, H22, H24

Keywords

Simple Nacional, revenues, taxation, tax expenditures

JEL Classification

H20, H22, H24

Resumo

As microempresas e as pequenas empresas (MPEs) brasileiras possuem alta representatividade na economia, principalmente no tocante à oferta de empregos. Trata-se de um grupo expressivo e que apresenta uma série de singularidades no que diz respeito à tributação. Em razão de serem pequenas, elas podem incorrer em custos econômicos superiores ao das maiores empresas. Nesse sentido, muitos países têm buscado criar mecanismos específicos de apoio às MPEs. Com o Simple Nacional, o Brasil concedeu uma série de benefícios fiscais e simplificações administrativas para as microempresas e as pequenas empresas. A arrecadação do Simple Nacional cresceu a taxas muito superiores a de todos os demais tributos, tendo sido três vezes maior do que a taxa real de crescimento de toda a arrecadação. O valor arrecadado por estabelecimento cresceu expressivamente durante a vigência do Simple Nacional, corroborando a evidência de que houve forte crescimento das empresas optantes pelo novo regime. O crescimento da arrecadação trouxe como contrapartida o incremento das renúncias fiscais, que cresceram a taxas ainda maiores do que o aumento da arrecadação.

Abstract

Brazilian small- and micro-enterprises (SMEs) have high representation in the Brazilian economy, especially in regard to providing employment. This is a significant group with a number of singularities with respect to taxation. Due to the fact that they are small, they may incur greater economic costs than larger companies. Accordingly, many countries have sought to establish specific mechanisms to support SMEs. Brazil's Simple Nacional granted a series of tax benefits and administrative simplifications to small- and micro- enterprises. The revenues collected from the Simple Nacional grew at rates well above that of all other taxes, and was three times higher than the real growth rate of the entire revenue collection. The amount collected per SME increased significantly during the period of the Simple Nacional, corroborating the evidence that there was strong growth among companies opting for the new regime. The growth in revenue collection brought an offsetting increase in tax expenditures, which grew at even higher rates than the increase in revenues.

.....
*Programa de Pós-Graduação em Economia – PIMES/UFPE, pesquisador do CNPq.

1_Introdução

As microempresas e as pequenas empresas (MPes) possuem uma importância significativa para a economia na maioria dos países ocidentais. Segundo a OCDE (2009), em seus países membros, as MPes representam 94% das empresas industriais e mais de 95% das empresas de serviços.¹

Trata-se, portanto, de um grupo expressivo e que apresenta uma série de singularidades no que diz respeito à tributação. Pelo fato de serem pequenas, essas empresas podem incorrer em custos econômicos superiores ao das maiores empresas. Nesse sentido, muitos países têm buscado criar mecanismos específicos que permitam às MPes terem igualdade de condições em relação às grandes no que tange às suas obrigações tributárias. Assim, simplificações de declarações, eliminação de obrigações acessórias e mesmo redução da carga tributária têm sido utilizadas pelas administrações tributárias no enfrentamento da questão.

O Brasil concedeu uma série de benefícios fiscais e simplificações administrativas para as pequenas e microempresas desde a criação do Simples pela Lei n. 9.317/96. Houve redução da carga tributária, simplificação da escrituração fiscal, pagamento em um único documento de vários tributos federais e a possibilidade de se inserir também, mediante convênio, os tributos estaduais e municipais. O passo seguinte, na mesma lógica de reduzir custos para as pequenas empresas, foi o lançamento do Simples Nacional, Lei Complementar nº 123/2006, que ampliou os benefícios do Simples ao incluir explicitamente os mais importantes tributos estaduais, ou seja, o ICMS, e municipais, o ISS.

Este artigo tratará de investigar a evolução da arrecadação do Simples Nacional. O objetivo é buscar evidências mais robustas sobre o impacto desse programa cotejando as receitas com a contrapartida do aumento do gasto tributário e comparando o seu desempenho com aquele apresentado pelo regime anterior, o Simples.

No lado da receita, verificou-se que a arrecadação do Simples Nacional cresceu nada menos que quase 20% ao ano, em termos reais, desde 2007, desempenho impressionante, em que nenhum dos outros grandes tributos analisados não conseguiu sequer chegar à metade da taxa de crescimento do regime simplificado. Considerando as taxas de crescimento da arrecadação por estabelecimento, verifica-se, no período 2007/2010, que as empresas dentro do regime favorecido superaram por larga margem as taxas obtidas por empresas de fora do regime. Trata-se de uma evidência de que o Simples Nacional colaborou no desenvolvimento e crescimento das empresas optantes.

Quanto ao custo tributário do Simples Nacional, a renúncia fiscal tem crescido a taxas quase duas vezes maiores do que a do crescimento da arrecadação dentro do regime simplificado. A relação renúncia fiscal por arrecadação do Simples, em torno de R\$ 0,60, entre 2004 e 2007, aumentou com a introdução do Simples Nacional para um patamar superior a R\$ 0,80 por real arrecadado, entre 2008 e 2010.

Após esta introdução, na seção seguinte será tratada a argumentação sobre quais as razões teóricas a literatura econômica apresenta para justificar a existência de um tratamento mais favorecido para as pequenas empresas. Logo depois, a próxima seção traz uma breve revisão de como os países da OCDE e da América Latina têm enfrentado a questão do tratamento tributário dado às pequenas empresas. Na seção seguinte, conduz-se a investigação sobre os resultados sobre a arrecadação do Simples Nacional, e a última seção resume as principais conclusões do trabalho e apresenta os comentários finais.

2_Revisão da literatura

Esta seção trata de investigar os aspectos teóricos relacionados às desvantagens impostas pelo sistema tributário às MPes. Tra-

ta-se, portanto, de buscar identificar quais seriam tais dificuldades e como a literatura econômica sugere o seu tratamento.

Segundo a literatura econômica, as principais razões para se adotar medidas tributárias mais favoráveis às pequenas empresas são basicamente de dois tipos: (i) correção de falhas de mercado; e (ii) redução ou eliminação das desvantagens inerentes a ser pequeno, como, por exemplo, a regressividade dos custos de cumprimento da obrigação tributária.

A correção de falhas de mercado que prejudicam o crescimento e o desenvolvimento das pequenas empresas já se tornou padrão na literatura. Apenas para citar trabalhos mais recentes, a análise da OCDE (2009) e de Mirrlees *et al.* (2010) exploram bem essa questão. O argumento principal é que as MPEs geram externalidades positivas, principalmente em relação à inovação e ao melhoramento dos produtos que estimulam o crescimento da economia. A falha de mercado ocorre porque os investidores, ao decidirem se abrem ou financiam uma pequena empresa, não levam em consideração nas suas decisões os efeitos positivos gerados para a economia como um todo. Assim, a quantidade de investimentos em pequenas empresas seria mais baixa do que o desejável em termos sociais.

A racionalidade, portanto, é que os governos poderiam intervir estimulando a abertura e o investimento em pequenas empresas via sistema tributário.

A crítica, porém, também é contundente. Crawford e Freedman (2010) esclarecem que não são todas as pequenas empresas que são inovadoras. Ao contrário, a maioria se relaciona a atividades cotidianas e não tem caráter inovativo. Ademais, Mirrlees *et al.* (2010) ressaltam que não há comprovação empírica de que as pequenas empresas são mais inovadoras do que as grandes. Seria mais eficiente conceder benefícios para as empresas envolvidas com a criação de outros produtos e serviços, independentemente do tamanho.

Outro argumento muito presente na literatura está relacionado às dificuldades de crescimento das MPEs, principalmente por causa de obstáculos ao crescimento, como a restrição ao acesso a crédito para expansão do negócio. Trata-se do problema conhecido como assimetria de informações entre o gestor da empresa e os bancos que concedem crédito. Pode ocorrer que, por falta de informação, o crédito não seja concedido, ou seja, concedido a taxas de juros mais elevadas do que numa situação de simetria de informações. Outras razões incluem a falta ou o pequeno valor de bens a ser colocado em garantia, o que pode inviabilizar o empréstimo. As grandes empresas teriam muito menos problemas nesse sentido, já que dispõem de mais condições de evitar a assimetria de informações e maior capacidade de tomar empréstimos. A consequência dessa falha de mercado é que os investimentos e a expansão das pequenas empresas estariam abaixo do socialmente ótimo. Uma possível solução seria o sistema tributário conceder um tratamento mais favorecido para as MPEs de forma a reduzir ou a eliminar tal ineficiência.

O problema com essa solução, segundo a literatura, é que se tentaria reduzir uma ineficiência, criando outra. Há melhores políticas a serem empregadas nessas situações do que redução de carga tributária das pequenas empresas. Um exemplo citado por Mirrlees *et al.* (2010) é o de concessão de garantias pelo governo para as MPEs ou mesmo a concessão de créditos públicos direcionados a esse segmento. Outra solução dentro do próprio sistema tributário seria a concessão de créditos fiscais especiais para investimento direcionados às pequenas empresas.

Há também as desvantagens inerentes por ser pequeno. As pequenas empresas enfrentam custos desproporcionalmente mais altos em razão do seu tamanho. Essa afirmação possui sólida base na literatura econômica.

Uma primeira dificuldade em relação às pequenas empresas é o custo de cumprimento da obrigação tributária. Os

custos de cumprimento tendem a ser relativamente mais altos para as MPES do que para grandes contribuintes, e o tamanho dessa desvantagem é maior quanto mais complexa é a legislação.² Segundo dados da Comissão Europeia (2004), o custo de cumprimento das obrigações tributárias do Imposto Sobre Valor Adicionado (IVA) e do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) foi de 2,6% do faturamento de uma pequena empresa. Já para uma grande empresa, esse custo não passaria de 0,02%. Na mesma linha, pesquisa realizada na África do Sul³ estima os custos de cumprimento em 0,1% do faturamento para uma grande empresa e em 4,6% para uma pequena empresa.

Além de aumentar a despesa das empresas, custos de cumprimento elevados podem chegar a inibir a criação de outras empresas ou o seu crescimento. O Banco Mundial pesquisa regularmente os custos de abertura de uma empresa em vários países. A tabela abaixo apresenta os dados e confirma que tais custos podem ser significativos e até mesmo impeditivos.

Tabela 1_Custo de abertura de firmas (em % da renda nacional bruta *per capita*)

Pais	Custo (%)	Pais	Custo (%)	Pais	Custo (%)	Pais	Custo (%)
Argentina	11,9	China	3,5	Índia	46,8	Peru	11,9
África do Sul	0,3	Colômbia	8,0	Itália	18,2	Portugal	2,3
Bolívia	90,4	Coreia do Sul	14,6	México	11,2	Rússia	2,0
Chile	5,1	Equador	28,8	Paraguai	47,2	Uruguai	24,9

Fonte: Doing Business (2011), Banco Mundial.

No Brasil, esses custos equivaleriam a 5,4% da renda nacional *per capita*. As grandes empresas obtêm vantagens comparativas por conta da maior especialização da mão de

obra, de economias de escala e de métodos organizacionais que não estão disponíveis para as MPES.

Essa regressividade presente no cumprimento da obrigação tributária poderia justificar um tratamento tributário mais favorecido para as pequenas empresas. A questão que se coloca é se esse tratamento envolveria redução de carga tributária ou apenas simplificações nos controles administrativos e tributários. A teoria tem se inclinado fortemente para esta última hipótese. São duas as razões principais.

A primeira é que a solução envolve necessariamente redução de custos administrativos. Assim, controles mais simples, menos declarações ou redução da frequência de entrega de informações podem reduzir os custos para as pequenas empresas. A criação de alíquotas diferenciadas para as MPES novamente tentaria corrigir uma ineficiência, criando outra.

A segunda razão é que uma redução de carga tributária aumentaria a complexidade do sistema tributário, bem como criaria oportunidade de evasão fiscal. Por outro lado, a mera simplificação das obrigações tributárias pode agir em sentido inverso, facilitando a formalização de empresas, reduzindo a evasão e encorajando o cumprimento voluntário.⁴

Outra desvantagem tributária associada ao tamanho das empresas está relacionada às dificuldades de aproveitamento de prejuízos fiscais e à dedução de juros. O argumento é que normalmente as pequenas empresas, quando começam seus empreendimentos, têm prejuízos consecutivos e podem ter dificuldade em aproveitar esses prejuízos. Isso ocorre principalmente com as empresas ditas não incorporadas, que são pequenas empresas em sua grande maioria. Em países como Itália, México e Polônia, não é possível compensar prejuízos fiscais com outros tributos no caso de empresas não incorporadas, e assim tais empresas só poderão aproveitar o prejuízo contra lucros futuros. Na República Tcheca, prejuízos só podem ser

compensados em até cinco anos, o que pode limitar o aproveitamento por parte das pequenas empresas com prejuízos consecutivos.⁵

O mesmo argumento é válido para a dedução das despesas com juros que podem não ser aceitas pelo sistema tributário. Caso apresente prejuízos consecutivos nos seus primeiros anos, a empresa iniciante estará impedida de deduzir as despesas com juros. Perceba que as dificuldades se sobrepõem. Uma pequena empresa levanta crédito mais caro pela falta de garantias ou por informação assimétrica para iniciar seus negócios. Começa com dificuldades, com vários prejuízos, nos primeiros anos de vida. A empresa é penalizada em relação a outra maior por ter conseguido um empréstimo mais caro, e isso é agravado por conta da impossibilidade da dedução desses juros pagos em razão de prejuízos consecutivos. Tais fatores ajudam a entender as barreiras colocadas para as pequenas empresas.

A literatura que trata desse tema sugere como medida corretiva a permissão do aproveitamento de créditos fiscais oriundos de prejuízo contra outros tipos de tributos pagos pelas firmas. Tal medida amenizaria o problema e não geraria as ineficiências associadas a uma tributação diferenciada para as pequenas empresas. Segundo a OCDE (2009), cerca de 14 países pertencentes à organização já permitem que prejuízos de empresas não incorporadas possam ser compensadas com tributos.

No Brasil, já existe alguma literatura que aborde os regimes tributários diferenciados para as MPes. Em sua maioria, os trabalhos apontam para efeitos positivos dos regimes sobre a formalização do emprego e a criação de outras firmas.⁶ Adotando a ótica setorial, Monteiro (2004) e Monteiro e Assunção (2006), com dados da Ecin,⁷ verificam que o setor de comércio varejista foi o principal beneficiário da introdução do Simples. Houve algum impacto sobre o

setor de serviços, mas os autores não encontraram evidência robusta de maior formalização para os demais setores.

Courseuil e Moura (2009), agora com dados da Pesquisa Industrial Anual do IBGE, também verificaram aumento nas contratações por conta do Simples, entre 1997 e 1999. Paes e Almeida (2009), ainda sobre o Simples, verificaram maior efeito na criação de empregos, mas não perceberam mudanças na formalização das firmas brasileiras.

Este artigo prossegue no estudo dos regimes simplificados, mas inova na literatura ao tratar do Simples Nacional, que sucedeu ao Simples, e cuja vigência se iniciou em agosto de 2007. O trabalho também se diferencia por trazer um enfoque mais voltado para o lado da arrecadação e dos gastos tributários, que também ainda não foi analisada pela literatura, mais preocupada com questões relacionadas à criação de empregos e informalidade.

3 Experiência internacional

A maioria dos países da OCDE e da América Latina possui em seu código tributário mecanismos destinados especialmente para favorecer as MPes.

Quando se analisa a experiência dos diversos países em relação a um tratamento tributário mais favorável, é preciso se fazer uma distinção inicial entre aqueles que concedem apenas simplificações administrativas e aqueles que permitem que as pequenas empresas tenham também carga tributária mais baixa.

No primeiro grupo, está a maioria dos países da OCDE. São várias as facilidades administrativas colocadas em favor das MPes. Um exemplo é a adoção de tributação presumida para o imposto sobre o valor adicionado e o imposto sobre a renda. De acordo com a OCDE (2009), Reino Unido, Canadá, Japão, Áustria e Bélgica, México, Polônia e Espa-

nha permitem que as empresas com faturamento abaixo de determinado limite optem por um sistema presumido.

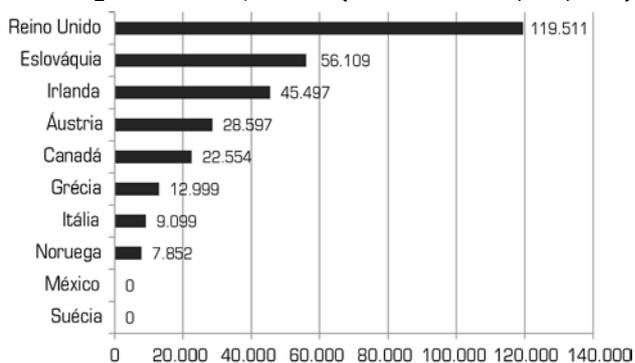
Ainda no campo da simplificação, muitos países aceitam que as pequenas empresas apresentem declarações do IVA com menor frequência. Para as demais empresas em geral, a declaração é entregue mensalmente, mas, em países como Canadá, Eslováquia, Polônia, Bélgica, Espanha e República Tcheca, as MPES podem entregar a declaração trimestralmente. Nova Zelândia, Irlanda e Dinamarca aceitam declarações semestrais, ao passo que Áustria, Austrália, Reino Unido e Suécia permitem declarações anuais.

Há ainda facilidades para o cumprimento de obrigações administrativas da seguridade social para as pequenas empresas. Em sua maioria, estão relacionadas a menor frequência de entrega de declarações ou a facilidades eletrônicas no fornecimento de informações. Polônia, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e República Tcheca possuem provisões legais nesse sentido (OCDE, 2009).

Quando se volta para o alívio na carga fiscal das pequenas empresas, a experiência internacional já não é tão homogênea quanto na adoção de simplificações administrativas. A razão é que boa parte dos países da OCDE resiste a conceder redução de carga tributária às MPES, embora tal tendência venha se reduzindo com o passar do tempo. Por outro lado, entre os países da América Latina, regimes especiais para as pequenas empresas são extensivamente utilizados.

Na OCDE, alguns países estabelecem um limite para o contribuinte começar a recolher o IVA. Microempresas abaixo de tal limite não precisam recolher o tributo. A racionalidade é que são contribuintes muito pequenos, com baixíssima arrecadação e altos custos para a administração tributária. O público-alvo de tais medidas são as empresas realmente muito pequenas, como demonstram os baixos valores dos limites de isenção do IVA em vários países da OCDE, conforme Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1_Limites de isenção do IVA (faturamento anual, US\$, 2006)



Fonte: OCDE (2009).

Em relação ao imposto de renda, a regra geral na OCDE é que, se a empresa é não incorporada, não há cobrança do imposto de renda na pessoa jurídica, somente na pessoa física e, de maneira idêntica, a tributação sobre a renda do trabalho assalariado. Tipicamente, as menores empresas permanecem como não incorporadas.

Para os países latino-americanos, a abordagem para as pequenas empresas é bem diferente. De maneira geral, os países possuem regimes simplificados que abarcam um ou mais tributos e que implicam tributação mais favorecida. A tabela 2 apresenta alguns regimes na América Latina.

Entre as duas estratégias utilizadas, OCDE e América Latina, há diferenças substanciais entre as empresas consideradas como pequenas. A OCDE adota a definição de micros e pequenas empresas recomendada pela Comissão Europeia, resumida na tabela 3.

É fácil constatar o abismo entre as empresas-alvo dos países da América Latina, na sua maioria firmas com faturamento inferior a US\$ 100 mil, e o da OCDE, empresas com faturamento de até US\$ 65 milhões. Mesmo considerando o limite de microempresa na União Europeia, esse é pelo menos 25 vezes superior aos limites usados em relação nos países latino-americanos.

Tabela 2_Tributação das MPEs na América Latina

País	Nome	Enquadramento	Tributos Abrangidos	Pagamentos
Argentina	Monotributo	Entre outras condições, faturamento < US\$ 48 mil	IVA, IR, contribuição previdenciária	Cota fixa mensal por categoria
Chile	Regime Simplificado IVA	Faturamento < US\$ 80 mil	IVA	Cota anual com pagamento mensal
	Regime Simplificado IR	Faturamento < US\$ 80 mil	IR	Cota anual com pagamento mensal
	Regime Presumido – Setor Agropecuário	Faturamento < US\$ 480 mil	IR	Percentual valor dos imóveis
México	REPECOS	Faturamento < US\$ 186 mil	IR e IVA	Cota única = cota fixa IVA + 2% faturamento
	Regime Intermediário	Faturamento < US\$ 372 mil	IR e IVA	Cota anual com pagamento mensal
Peru	Novo RUS	Faturamento < US\$ 71 mil	IR e imposto sobre vendas	Pagamento mensal

Fonte: Márquez, Barreix e Villela (2005).

Tabela 3_Definição de pequenas e médias empresas pela União Europeia

Tamanho da firma	Número de empregados	Faturamento	Balço
Média	< 250	< € 50 milhões	< € 43 milhões
Pequena	< 50	< € 10 milhões	< € 10 milhões
Micro	< 10	< € 2 milhões	< € 2 milhões

Fonte: Recomendação da Comissão Europeia 96/280/EC.

O Brasil, através do Simples Nacional, adota uma estratégia para as pequenas empresas que condensa algumas abordagens da OCDE com a dos países da América Latina. Em relação a estes últimos, o país aplica um sistema similar com pagamentos únicos mensais englobando vários tributos, como IR e tributos sobre o consumo, além das contribuições previdenciárias. Apenas o monotributo argentino é próximo ao sistema brasileiro, com a inclusão das contribuições para a previdência social.

Mas o Simples Nacional também apresenta algumas características próximas do sistema adotado pela OCDE, principalmente em relação à definição de micros e peque-

nas empresas, muito superiores aos adotados na América Latina. O limite para enquadramento como microempresa no Brasil é de cerca de US\$ 200 mil, enquanto para pequena empresa o limite é de cerca de US\$ 2 milhões. Ainda que inferior aos limites da Comissão Europeia, tais valores estão bem acima dos limites estabelecidos por outros países latino-americanos.

Essas considerações mostram a generosidade do Simples Nacional na comparação com os esquemas adotados por outros países latino-americanos. O sistema brasileiro permite a inclusão de vários tributos, e mesmo da contribuição previdenciária, com limites para entrada bastante elevados. Trata-se, portanto de um sistema que tem um custo elevado para a sociedade brasileira, na forma de renúncias tributárias, como ficará claro na próxima seção.

4_Efeitos do Simples Nacional

O desempenho da arrecadação do Simples e sua contrapartida, a renúncia fiscal, já foi objeto de alguns trabalhos na literatura. Inicialmente, é preciso lembrar que tanto o

Simplex quanto o Simplex Nacional são relativamente generosos na redução da carga tributária, conforme já visto na seção anterior.

Paes e Almeida (2009) registram o comportamento positivo da arrecadação do Simplex entre 2001 e 2007, com crescimento sempre acima da arrecadação total. Por outro lado, os autores apresentam os números da renúncia fiscal associado ao regime simplificado e concluem que, para cada real arrecadado, há um benefício fiscal equivalente a R\$ 0,72.

Os dados da GFIP⁸ trazem informações sobre o valor devido da contribuição previdenciária por empresas optantes e não optantes pelo Simplex Nacional. Os resultados são apresentados na próxima tabela.

Os números parecem mostrar que a taxa de crescimento da arrecadação literalmente dobrou entre os optantes com a entrada em vigor do Simplex Nacional em

relação ao antigo Simplex. O teste estatístico, porém, não confirmou haver diferenças significativas entre a taxa média de crescimento da arrecadação no período do Simplex e a no período do Simplex Nacional.

Destaca-se também a forte aceleração do valor devido entre os não optantes no segundo período, a partir de 2007. Há evidência estatística significativa de que houve aceleração da taxa média de crescimento entre não optantes entre os dois períodos.

Como o crescimento da arrecadação ocorreu de forma similar tanto para optantes quanto para não optantes, é provável que os fatores que tenham levado a esse crescimento estejam mais relacionados com o bom desempenho da economia do que apenas com a introdução do Simplex Nacional.

O sítio da Receita Federal do Brasil (RFB) disponibiliza os dados de arrecadação do Simplex e do Simplex Nacional. O IBGE,⁹ na apuração das Contas Nacionais, informa a arrecadação anual do ICMS¹⁰ em todos os Estados brasileiros. É possível, portanto, estabelecer comparação entre as taxas de crescimento da arrecadação do Simplex e do Simplex Nacional, em relação aos demais tributos. A tabela a seguir apresenta os resultados.

Assim como na tabela anterior, a taxa de crescimento da arrecadação do Simplex Nacional foi o dobro da taxa do Simplex. Em termos de magnitude, os dados da RFB apontam para taxas ainda maiores do que as captadas pela GFIP. Portanto, em termos reais, a arrecadação do Simplex Nacional cresceu nada menos que aproximadamente 20% ao ano, desde 2007.

Esse resultado fica ainda mais impressionante quando comparado ao desempenho dos demais tributos. Nenhum deles chegou nem sequer à metade da taxa de crescimento do Simplex Nacional. Não houve aceleração da taxa de crescimento que seja comparável. Ao contrário, a taxa de crescimento da arrecadação do Imposto de Renda declinou no período 2007/2010 em relação ao período 2001/2006.

Tabela 4_Valor da contribuição previdenciária declarada (deflacionado pelo IPCA) – GFIP (em R\$ mil)

Ano	Optante	Não optante	Total
2001	4.653.005	107.628.483	112.281.488
2002	5.516.169	103.758.974	109.275.143
2003	4.435.289	102.477.775	106.913.065
2004	4.801.866	110.577.949	115.379.816
2005	5.305.870	116.420.460	121.726.330
2006	6.096.221	118.011.619	124.107.840
Varição anual	5,6%	1,9%	2,0%
2007	6.730.221	137.514.044	144.244.265
2008	7.380.703	155.361.518	162.742.222
2009	8.149.044	162.525.200	170.674.243
2010	9.266.958	179.516.391	188.783.349
Varição anual	11,3%	9,3%	9,4%
Teste t	-1,50	-6,98[*]	-6,77[*]

(*) Significativo a 5%.

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 5_Arrecadação de tributos selecionados (deflacionado pelo IPCA) – RFB/IBGE (em R\$ milhões)

Ano	Simples/Simples Nacional	Imposto de Renda	Arrecadação previdenciária	ICMS	Arrecadação total
2001	10.868	114.441	118.181	166.279	465.088
2002	10.966	134.435	118.768	165.121	499.509
2003	12.069	133.339	123.934	171.014	515.789
2004	13.952	136.955	133.764	183.764	563.481
2005	14.869	157.082	146.163	195.150	605.160
2006	17.072	167.888	162.560	209.880	642.291
Varição anual	9,45%	7,97%	6,58%	4,77%	6,67%
2007	20.865	187.355	179.993	219.510	705.247
2008	26.991	211.843	199.382	243.466	757.506
2009	28.513	202.919	212.599	241.212	739.551
2010	35.580	208.201	233.609	261.321	805.708
Varição anual	19,47%	3,58%	9,08%	6,0%	4,5%

Nota: A Renda Nacional *per capita* cresceu 3,3% ao ano, entre 2001-2006, e 5,4% ao ano, entre 2007-2010. Já a Despesa Federal *per capita* aumentou 4,7% ao ano, entre 2001-2006, e 8,2% ao ano, entre 2007-2010.

Fonte: Elaboração dos autores.

Apenas a receita previdenciária teve aceleração do crescimento robusta, mas longe ainda do que ocorreu com o Simples Nacional. Cotejando com a arrecadação total, os pagamentos do Simples Nacional cresceram a uma taxa mais do que três vezes superior.

Em relação aos resultados da GFIP apresentados na Tabela 4, é preciso ter um pouco de cautela, uma vez que se referem apenas à arrecadação previdenciária, englobando as contribuições para o regime geral da previdência social, de terceiros, do seguro acidente de trabalho e do FGTS. Os dados acima trazem informações sobre toda a arrecadação federal e o ICMS estadual.

Portanto, os valores encontrados não apenas corroboram as conclusões de Paes e Almeida (2009) como mostram que houve uma aceleração da tendência verificada da arrecadação do Simples de crescer bem acima da arrecadação total.

Uma segunda maneira de se avaliar o comportamento das empresas dentro do regime simplificado no que concerne à arrecadação é dada pela relação do valor tributário por estabelecimento. Esse indicador foi utilizado por Delgado *et al.* (2007). De acordo com os autores, o valor arrecadado por estabelecimento evoluiu de forma muito mais positiva para as empresas não optantes do que para as empresas optantes. Na verdade, o que o estudo apresenta são comportamentos totalmente opostos. Entre as não optantes, o valor devido por estabelecimento saltou de R\$ 1.291,62 em 2000 para R\$ 2.167,71 em 2005, aumento de 68% . Já para as optantes do Simples, houve decréscimo do valor arrecadado, que caiu de R\$ 1.025,17 em 2000 para R\$ 597,02 em 2005, isto é, queda de 42% . Os autores levantam a suposição de que as MPes brasileiras evitam crescer e superar os limites de enquadramento do Simples de forma a permanecer sem-

Tabela 6_Valor da contribuição previdenciária declarada por estabelecimento (deflacionado pelo IPCA) – GFIP (em R\$)

Ano	Optante	Não optante	Total
2001	297,04	6.534,66	3.494,07
2002	325,13	6.722,81	3.372,70
2003	251,86	6.722,02	3.254,08
2004	260,85	7.049,52	3.384,15
2005	257,72	6.927,81	3.255,35
2006	272,85	6.910,28	3.648,29
Varição anual	-1,7%	1,1%	0,8%
2007	283,61	7.189,97	3.365,76
2008	299,80	7.435,98	3.575,82
2009	308,72	7.525,40	3.556,25
2010	338,82	8.428,55	3.880,49
Varição anual	6,1%	5,1%	5,4%
Teste t	-2,28(*)	-2,68(*)	-5,88(*)

(*) Significativo a 5%.

Fonte: Elaboração dos autores.

pre dentro do regime (“nanismo tributário”). Essa seria a explicação para um comportamento tão dispare entre os dois grupos.

Os dados da GFIP permitem analisar o comportamento do valor devido por estabelecimento entre 2001 e 2010. A tabela 6 apresenta os resultados.

Assim como nas tabelas anteriores relacionadas à arrecadação, o valor devido por estabelecimento apresentou forte aceleração do crescimento após 2007. Tal processo foi particularmente interessante para as empresas optantes, que saltaram de um decréscimo de valor, com queda média de 1,7% ao ano, para um forte impulso na arrecadação, que passou a crescer a 6,1% ao ano por estabelecimento. A mudança no patamar de crescimento foi estatisticamen-

Tabela 7_Arrecadação do Simples/Simples Nacional por estabelecimento (deflacionado pelo IPCA) – RFB/GFIP (em R\$)

Ano	Simples/Simples Nacional
2001	8.713
2002	7.630
2003	8.251
2004	9.508
2005	8.142
2006	9.246
Varição anual	1,20%
2007	10.835
2008	12.892
2009	12.729
2010	15.656
Varição anual	13,1%
Teste t	-3,55(*)

(*) Significativo a 5%.

Fonte: Elaboração dos autores.

te significativa, como comprovam os resultados do teste t. Uma completa mudança de comportamento.

Em relação às não optantes, a aceleração também foi intensa, mas não houve reversão nas taxas. O crescimento da arrecadação por estabelecimento se acelerou, mas bem menos do que ocorreu com as optantes.

Observa-se a mesma tendência encontrada por Delgado *et al.* (2007), embora com muito menor intensidade. Para o período 2001/2006, houve redução em termos reais no valor devido por estabelecimento para as empresas optantes do Simples e aumento para as empresas não optantes.

A base de dados da RFB, com as informações de arrecadação do Simples e do Simples Nacional, pode ser cruzada com informações do total de estabelecimentos optantes da

GFIP para também se obter um valor arrecadado por estabelecimento. A tabela 7 mostra os números obtidos.

A mesma tendência verificada anteriormente aparece aqui novamente. Forte aceleração do crescimento entre 2007/2010 em relação ao período anterior, estatisticamente comprovada. Quando se considera toda a arrecadação, e não somente a arrecadação previdenciária captada pela GFIP, não se verifica o decréscimo do valor devido por estabelecimento. Contudo, a taxa de crescimento permaneceu muito baixa durante a vigência do Simples.

As taxas de crescimento da arrecadação por estabelecimento verificadas para o período 2007/2010 para as empresas dentro do regime favorecido superaram por larga margem as taxas obtidas por empresas de fora do regime. Pode-se verificar esse fato cotejando os dados da Tabela 7 (optantes) com os da Tabela 6 (não optantes), para o período de 2007-2010. A comparação das médias desses dois grupos produziu uma estatística t de 3,01, com nível de significância superior a 5% , comprovando que houve crescimento da arrecadação por estabelecimento superior nas empresas optantes pelo regime simplificado em relação às não optantes.

Trata-se de mais uma evidência de que o Simples Nacional colaborou no desenvolvimento e no crescimento das empresas optantes do regime. O argumento trazido por Delgado *et al.* (2007) para justificar a queda nesse indicador, encontrada por aqueles autores, vale aqui também, mas de modo contrário. As empresas dentro do regime conseguiram crescer de forma mais rápida do que as de fora do regime, e isso se refletiu no maior crescimento do pagamento de impostos por estabelecimento. É uma boa evidência de que o Simples Nacional, e claro as boas condições da economia no período, ajudou no crescimento das pequenas e microempresas brasileiras.

Como bem apontado por Paes e Almeida (2009), tanto o Simples quanto o Simples Nacional tem um custo para

a sociedade. Tal custo é medido anualmente pela RFB com a elaboração do Demonstrativo de Gastos Tributários. A renúncia tributária é calculada comparando-se o valor arrecadado com o Simples Nacional com aquele que seria arrecadado caso a empresa estivesse no lucro presumido.¹¹ Os valores são substanciais e devem ser de amplo conhecimento para a sociedade brasileira.

A tabela a seguir apresenta os valores da renúncia fiscal entre 2001 e 2010, com dados da RFB.¹²

Percebe-se que a renúncia fiscal cresceu a taxas muito elevadas durante toda a década passada. As taxas são quase duas vezes maiores do que as do crescimento da arrecadação do Simples/Simples Nacional, embora não haja diferença estatisticamente significativa entre as taxas de crescimento dos dois períodos.¹³ Com a inclusão do ISS e do ICMS no Simples Nacional, já era esperado uma aceleração natural do valor das renúncias, entre 2007/2010, em relação ao período anterior. A questão aqui é que as renúncias têm crescido num ritmo muito superior ao da arrecadação.

Tabela 8_Renúncia fiscal do Simples/Simples Nacional (deflacionado pelo IPCA) – RFB (em R\$ milhões de 2010)

Ano	Simples	Ano	Simples Nacional
2001	4.031		
2002	4.301		
2003	4.236	2007	13.063
2004	8.341	2008	22.159
2005	8.366	2009	27.228
2006	9.810	2010	31.032
Varição anual	19,47%	Varição anual	33,4%
Teste t			-0,47

Fonte: Elaboração dos autores.

Um indicador interessante sobre a sustentabilidade dos regimes simplificados é o de relacionar a arrecadação do regime com a renúncia fiscal embutida. Paes e Almeida (2009) fizeram esse cálculo em 2005 e estimaram que, para cada real pago, haveria uma renúncia de R\$ 0,72. Expandindo o cálculo para o período entre 2001 e 2010, obtemos o gráfico abaixo.

De fato, o Gráfico 2 retrata o crescimento da renúncia num ritmo bem acima da arrecadação entre 2001 e 2009. Os custos que estavam abaixo de R\$ 0,40 mais do que dobraram com a introdução do Simples Nacional e passaram a um patamar superior a R\$ 0,80 por real arrecadado.

Com o incremento dos limites de inclusão de enquadramento para o Simples Nacional, válidos a partir de janeiro de 2012, com a elevação do limite para microempresa de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil e de empresa de pequeno porte de R\$ 2.400 mil para R\$ 3.600 mil, é provável que os valores da renúncia fiscal cresçam ainda mais.

Tamanho renúncia fiscal acompanhada da generosidade do Simples Nacional demanda muita atenção das autoridades fazendárias. A razão é que os ganhos com a evasão fiscal e a simulação são enormes, do ponto de vista indivi-

dual da empresa que busca burlar o regime, enquanto custos muito elevados são impostos a toda a sociedade. Medidas de combate à evasão e acompanhamento próximo do regime são fundamentais para não comprometer a base tributária do país.

5 Sugestões de política econômica

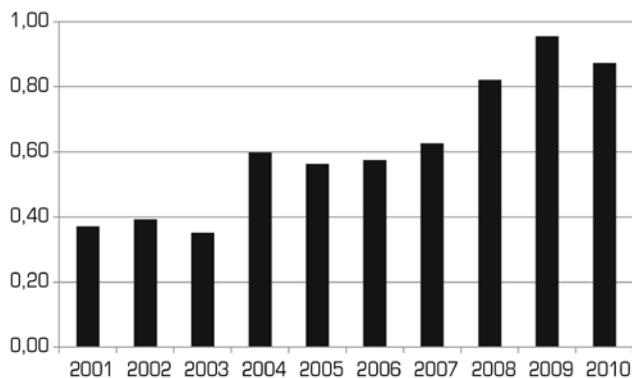
Como já retratado na revisão de literatura, são várias as evidências de que os regimes simplificados desempenharam papel importante na economia brasileira, especialmente na criação de empregos. Este artigo, com uma abordagem complementar, apresenta evidências de que as empresas optantes pelo Simples Nacional também mostraram desempenho melhor do ponto de vista da arrecadação de tributos.

Por outro lado, tais regimes trazem embutidos valores elevados de renúncia fiscal, que, segundo dados da RFB, alcançaram cerca de R\$ 31 bilhões de reais em 2010. A questão é como manter uma política como a do Simples/Simples Nacional com bons resultados sobre a economia a um custo razoável.

A resposta a essa questão parece estar nos limites para a permanência no regime simplificado. Conforme apresentado na seção experiência internacional, o limite para enquadramento no Simples Nacional é muito superior ao do que é adotado nos demais países latino-americanos. Está também muito próximo dos limites para enquadramento como pequena empresa na União Europeia, e os benefícios são muito mais voltados para a redução dos custos de cumprimento do que para a diminuição da carga tributária. Uma medida importante para controlar a renúncia e manter os ganhos na criação de empregos é a de conservar em patamares razoáveis o limite de enquadramento do Simples, evitando aumentos muito acentuados.

Ainda, dado o elevado montante de renúncia envolvido, se recomenda que as administrações tributárias sejam vigi-

Gráfico 2. Relação renúncia fiscal por arrecadação do Simples/Simples Nacional (deflacionado pelo IPCA) – RFB (em R\$ de 2010)



Fonte: Elaboração dos autores.

lantes e cuidadosas no trato do regime simplificado, evitando simulações e permitindo que apenas pequenas empresas permaneçam no regime.

6 Conclusões

Este artigo procurou avaliar a evolução da arrecadação e dos gastos tributários do Simples Nacional. A análise se concentrou no período de 2001 a 2010 e foi possível estabelecer comparações não só entre grupo de empresas optantes e não optantes pelo regime favorecido, como também comparar os números do Simples Nacional com os do Simples.

Verificou-se que as empresas dentro do regime favorecido pagaram mais tributos do que as demais pessoas jurídicas. A arrecadação do Simples Nacional cresceu a taxas muito superiores a de todos os demais tributos, tendo sido três vezes maior do que a taxa real de crescimento de toda a arrecadação. O valor arrecadado por estabelecimento cresceu expressivamente durante a vigência do Simples Nacional em patamares muito superiores ao obtidos pelo Simples. Esse resultado corrobora a evidência de que houve forte crescimento das empresas optantes pelo novo regime simplificado.

O crescimento da arrecadação traz como contrapartida o incremento das renúncias fiscais. De fato, a renúncia fiscal implícita dentro do Simples Nacional cresceu a taxas ainda maiores do que o aumento da arrecadação. O valor da renúncia, quando medido em relação à arrecadação do Simples/Simples Nacional, mudou de patamar, saindo de algo em torno de R\$ 0,60 em renúncia por cada real arrecadado, entre 2005 e 2007, para R\$ 0,80, entre 2008 e 2010. É preciso, porém, relativizar um pouco tais números, já que, sem a presença do Simples Nacional, é possível que a arrecadação tivesse sido substancialmente inferior a que realmente ocorreu, dado a expressiva criação de firmas e empregos, bem como o crescimento verificado nas empresas optantes.

As evidências coletadas sugerem que o Simples Nacional teve efeito importante sobre a economia nos últimos anos. Contudo, trata-se de sistema que tem um custo muito elevado para a sociedade brasileira. Recomenda-se, portanto, que as administrações tributárias envolvidas sejam vigilantes e cuidadosas no trato do regime simplificado, evitando simulações e permitindo que apenas pequenas empresas permaneçam no regime.

Notas

¹ Considerando apenas as pequenas e microempresas.

² Meade (1978), Sandford, Godwin and Hardwick (1989), Evans (2003).

³ Foreign Investment Advisory Service (2007),

⁴ Crawford and Freedman (2010).

⁵ OCDE (2009).

⁶ Lemgruber e Rodrigues (2000), Monteiro (2004), Delgado *et al.* (2007).

⁷ IBGE (2005).

⁸ Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – documento apresentado pelas empresas com os recolhimentos previdenciários de seus funcionários.

⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹⁰ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – trata-se do principal tributo brasileiro, arrecadado sobre a base consumo e administrado pelos Estados.

¹¹ A literatura considera como gastos tributários as renúncias consideradas exceção à regra geral da legislação tributária (IPEA, 2011). Tal conceito, porém, abrange alguma subjetividade, principalmente na definição do que seria o sistema tributário padrão. A definição adotada neste artigo, como em Paes e Almeida (2009), é a da RFB. O autor desconhece outra metodologia na literatura nacional sobre o cálculo da renúncia do Simples/Simples Nacional no Brasil.

¹² Inclui apenas tributos federais. Não abrange, portanto, o ICMS e o ISS, de forma que a renúncia fiscal é ainda maior do que a apresentada aqui.

¹³ É preciso realçar que, ao contrário das tabelas anteriores nas quais se trabalhou com dados mensais, no caso da renúncia, os dados são anuais, de modo que a série é bastante curta, e os resultados estatísticos precisam ser analisados com cautela.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Doing Business: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington-DC. World Bank Group, 2011.
- COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Comission to the Council and the European Parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT Fraud. Bruxelas, 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0260:FIN:EN:PDF>>. Acesso em 08 de agosto de 2012.
- COURSEUIL, C. H. L.; MOURA, R. L. O Simples federal e a geração de empregos na Indústria. ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 37., 2009, Foz do Iguaçu, Paraná. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009.
- CRAWFORD, C., FREEDMAN, J. Small Business Taxation. In: MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES, G.; POTERBA, J. (Eds.). *Dimensions of tax design: The Mirrlees review*. Oxford University Press for Institute of Fiscal Studies, 2010.
- DELGADO, G.; QUERINO, A.; CAMPOS, A.; VAZ, F.; RANGEL, L.; STIVALI, M. *Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária*. IPEA, Brasília, Texto para Discussão n. 1.277, 2007.
- EVANS, C. Studying the studies: An overview of recent research into taxation operating costs. *Journal of Tax Research*, n. 1, p. 64-92, 2003.
- FOREIGN INVESTMENT ADVISORY SERVICE (FIAS). *South Africa – Tax compliance burden for small business: A survey of tax practitioners*. The Investment Climate Advisory Service, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Economia Informal Urbana* (IBGE). *Economia Informal Urbana* 2003. Rio de Janeiro, 2005.
- LEMGRUBER, A.; RODRIGUES, J. *Tratamento tributário da micro e pequena empresa no Brasil*. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, 2000.
- MÁRQUEZ, M., BARREIX, A., VILLELA, L. *Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES em Latinoamérica*. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2005.
- MEADE, J. The structure and reform of direct taxation: Report of a committee chaired by Professor J. E. Meade for the Institute for Fiscal Studies. George Allen & Unwin, Londres, 1978. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/publications/3433>>.
- MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES, G.; POTERBA, J. (Eds.). *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford University Press for Institute of Fiscal Studies, 2010.
- MONTEIRO, J. *Microempresas no Brasil: Informalidade e contratos de trabalho*. 2004. 45 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. *Outgoing the shadows: Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment*. Mimeo, Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 2006.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Taxation of small and medium enterprises – Key issues and policy considerations*. Paris: OCDE, 2009.
- PAES, N.; ALMEIDA, A. Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples. *Caderno de Finanças Públicas*, Escola de Administração Fazendária – ESAF, n. 9, p. 5-55, 2009.
- SANDFORD, C.; GODWIN, M.; HARDWICK, P. *Administrative and compliance costs of taxation*. Bath: Fiscal Publications, 1989.

E-mail de contato do autor:
nlpaes@gmail.com

Artigo recebido em novembro de 2012
e aprovado em junho de 2013.