



MICROEMPRESA E O TRATAMENTO FAVORECIDO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A AGENDA DE DISCUSSÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO¹

MICROBUSINESS AND THE FAVORED TREATMENT OF THE CONSTITUTION OF 1988: A CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION AGENDA OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Gerardo Clésio Maia Arruda²

Célia Maria Rufino de Souza³

José Nilo Avelino Filho⁴

RESUMO: Este artigo tem como objetivo verificar os efeitos do princípio do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas (MPes), previsto na Constituição de 1988. Para tanto, faz um histórico dos aperfeiçoamentos legislativos decorrentes da produção legislativa infraconstitucional, orientadoras das ações estatais no concernente às políticas monetárias, fiscais e de apoio técnico-gerencial. Também, explicita o desempenho das MPes, enfocando dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), relativos à geração de trabalho formais e rendimentos dos proprietários, tencionando verificar a relação crescimento e sustentabilidade das MPes e desenvolvimento socioeconômico nacional. Procura ainda demonstrar que, para além de uma legislação bem fundamentada, outros fatores funcionam como variáveis intervenientes para tornar eficaz o regramento e a intervenção do Estado daí derivada. Conclui o artigo que são necessárias ações governamentais permanentes e cada vez mais vigorosas para a efetivação, na medida apropriada, do princípio do tratamento favorecido às MPes.

Palavras-chave: Constituição. Ordem econômica. Tratamento favorecido. Microempresa.

¹ Trabalho submetido em 20/02/2018, pareceres de análise em 26/11/2018 e 26/11/2018 e aprovação comunicada em 07/12/2018.

² Professor do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutor e Mestre em Sociologia, Especialista em Geografia e Graduado em Ciências Econômicas. clesioarruda@yahoo.com.br

³ Mestranda em “Direito, Acesso e Desenvolvimento” do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS); Especialista em Direito e Processo Administrativo; Especialista em Direito Público. Advogada e Funcionária do Banco do Nordeste do Brasil. celiaarruda@yahoo.com

⁴ Mestrando em “Direito, Acesso e Desenvolvimento” pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS); Especialista em Direito Privado; Graduado em Direito. Professor de Direito Civil do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Advogado. josenilo@yahoo.com

ABSTRACT: This article has as its goal to verify the effects of the principles that favor micro and small companies, as foreseen by the 1988 Constitution. To that effect, we made a historic narrative of the legislative enhancements made in the infra-constitutional legislative production, oriented by state action concerning monetary, tax, and technical managerial policies. Also, it is made explicit that the development of the micro and small companies, focusing on recent data of the Nacional Research by Household Sample (PNAD in Brazil), relative to creation formal employment and owner's income, tending to verify the growth and sustainability of the micro and small companies and national socioeconomic development. We sought to demonstrate that, beyond a well-supported legislation, there are other factors that work as variables that intervene to cause effective State Intervention. In conclusion, it is necessary permanent government actions and a more vigorous effectiveness, in the appropriate measure, of the principle of favored treatment of the micro and small companies.

Key- Words: Constitution. Economic Order. Favored Treatment. Micro and small companies.

Sumário: 1. Introdução. 2. Sobre o princípio constitucional do tratamento favorecido às Micro e Pequenas Empresas – MPEs; 3. Breve histórico das políticas públicas de apoio às microempresas; 4. Efeitos do princípio constitucional do tratamento favorecido às microempresas; 5. Conclusão; 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O advento da modernidade industrial tornou prática comum, no que concerne à intervenção do Estado na economia, a promoção de políticas públicas focadas na grande empresa. Mesmo após a grande crise dos anos 1920, os esforços estatais objetivando aumento de postos de trabalho e de renda se deram, principalmente, através da adoção de políticas fiscais e monetárias para ampliar a produção e a produtividade das organizações de grande porte. A recuperação da Europa empreendida, com o fim da segunda Grande Guerra, também se balizou nas grandes obras de infraestrutura; assim, arregimentou-se somas vultosas de capitais e atraiu empresas, à época, com maior capacidade tecnológica e produtiva.

As ações do Estado, tencionando a promoção do crescimento econômico e mesmo do desenvolvimento social, priorizaram o aparato da grande empresa até os anos 1960. Vê-se no estudo realizado por Pessôa, Costa e Maccari (2016) que, até

este período, os Estados somente de forma marginal planejavam e executavam políticas públicas para outros segmentos empresariais. No início dos anos 1970, no Reino Unido, surgiu um movimento que impulsionou a publicação de pesquisas que apontavam para a necessidade de apoio aos micros e pequenos empresários. Isto porque neste país se detectava uma redução acelerada dos pequenos negócios, com consequências negativas para o número de pessoas ocupadas, inclusive para a extinção de alguns hábitos culturais.

Ainda neste país, assistiu-se, nos anos seguintes, um massivo investimento governamental voltado para os pequenos negócios, por intermédio de apoio financeiro e de capacitação gerencial; de sorte que, entre os anos de 1980 a 1985, contabilizou-se um volume de recursos financeiros alocados para o apoio aos empreendedores de pequeno porte que alcançou o total de 1,1 bilhão de libras esterlinas. A discussão tomou corpo na literatura econômica e influenciou na realização de estudos pelos organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se debruçaram sobre as dificuldades enfrentadas pelos pequenos empreendimentos, suas deficiências, as intervenções estatais necessárias e os benefícios para as economias locais.

Com efeito, essa discussão se incorporou à agenda brasileira de assuntos econômicos e, forçosamente, fez-se presente na Assembleia Constituinte de 1987/1988, influenciando nos trabalhos legislativos de forma significativa. Importa esclarecer, inicialmente, que a ordem constitucional econômica não surgiu com o advento da Constituição de 1988; porém, nesta Carta Constitucional, foi distinguida com título próprio e exclusivo e, sobretudo, verificou-se a introdução de normas-regras e normas-princípios, que corroboraram para a valoração do trabalho humano e a livre iniciativa.

Na verdade, desde a Constituição de 1934, que o normativo jurídico maior dispõe sobre a ordem econômica, inclusive, salientando-o como fundante da promoção da dignidade humana e como fator de superação de problemas sociais.

Entretanto, é indiscutível que, com a Constituição Cidadã, a personalidade jurídica ganhou relevo, especialmente, as Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Procurou-se favorecer o desenvolvimento socioeconômico via adoção de benefícios para as MPEs, que se materializaram com a formulação de dispositivos normativos infraconstitucionais, visando ao seu favorecimento nas relações negociais, tanto com o ente público quanto nas relações interparticulares. Criaram-se, ainda, mecanismos executivos específicos, como linhas de crédito bancários subsidiados, prioridade nas contratações com o Estado e acesso gratuito à justiça.

Pressupõe-se, neste artigo, que a produção legislativa de âmbito constitucional e infraconstitucional ocasionou efeitos positivos na economia, no concernente à geração de trabalho e renda, mas que se faz ainda premente a adoção de estratégias das organizações civis vinculadas às MPEs para influir nas ações estatais, que conduzam este segmento empresarial a uma contínua ampliação da capacidade competitiva, aumentando, assim, sua participação na geração e distribuição da riqueza, de sorte a efetivar os dispositivos normativos criados justamente para atender este objetivo.

A investigação destas hipóteses, assentada no método dedutivo e balizada por literatura jurídica e estudos avaliativos de políticas públicas, contempla os efeitos concretos dos instrumentos jurídicos, enfocando, principalmente, as ações legislativas e executivas realizadas após a promulgação da Constituição de 1988, direcionadas às microempresas, verificando a observância ao dispositivo constitucional (Art. 170, IX) do princípio de tratamento favorável.

2 SOBRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MICRO E ÀS PEQUENAS EMPRESAS - MPES

É abundante o conjunto normativo distribuído nos âmbitos constitucional e infraconstitucional que visam à materialização do princípio do tratamento favorecido às Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Para um entendimento preciso do sentido

normativo referente a esta temática, é mister algumas explicitações conceituais, uma vez que a amplitude textual da Carta Constitucional, ao discriminar o segmento empresas de pequeno porte, não classifica as tipologias organizacionais que podem ser compreendidas sob esta denominação. O fato de se ter produzido um regramento dotado de uma abrangência que contempla mais sujeitos passivos desse princípio do que a nomenclatura formal denota não se trata de uma incoerência; na verdade, está-se diante de uma imprecisão de sentido causada pela dinâmica linguística que trouxe para o uso corrente termos e definições incomuns à época.

É consenso, contemporaneamente, que a interpretação do texto constitucional, no que se refere ao princípio do tratamento favorável à “empresa de pequeno porte”, seja numa perspectiva sistemática ou teleológica, deve considerar a microempresa como aí estando inserida. Neste sentido, pode-se dizer que se está diante de coisas semelhantes, independente do entendimento de que são espécies distintas ou se microempresa é espécie do gênero empresa de pequeno porte. Tal extensão conceitual tem fundamentação no brocardo jurídico de *“in eo quod plus est semper inest et minus”*, ou seja, quem pode o mais, pode o menos. Considere-se, ainda, que se o Estado possuía, inequivocamente, a intenção de garantir incentivo e proteção ao pequeno empresário, com muito mais razão, essa tutela se aplicaria ao microempresário. Enfim, compreende-se aqui que os sentidos produzidos a partir do texto constitucional ou mesmo gerados com base em referências normativas outras que adotam a expressão “empresa de pequeno porte” são, por decorrência, extensivos às microempresas.

Entretanto, o entendimento contrário a esta assertiva não é possível, ou seja, não se pode considerar a espécie empresa de pequeno porte assemelhada à microempresa. O que obsta tal entendimento é o fato de que a microempresa mensurada na perspectiva dos atuais limites da receita bruta, apreendida como sendo dotada de proporções financeiras diminutas, é discriminada com referência ao montante máximo de R\$ 360.000,00; enquanto as empresas caracterizadas como de

pequeno porte têm o limite para a receita bruta delimitada no valor de R\$ 4.800.000,00. Esta caracterização vincula distinções de âmbito fiscal concretizadas na garantia de incentivos e benefícios exclusivos às empresas enquadradas no limite de receita bruta concernente ao de microempresa.

Com o objetivo de se distinguir a origem do princípio enfocado, neste artigo, da sua regulamentação subsequente, *a priori*, far-se-á uma explicitação dos normativos constitucionais a partir de um encadeamento histórico. Ressalte-se, em primeiro lugar, que, desde a Constituição Federal de 1934, sobressai-se a ideia de que a ordem econômica é tão importante para a estabilidade do Estado quanto os direitos fundamentais. Faz parte do âmago da democracia e integra, sobremaneira, a ordem jurídica, sendo esta compreendida por uma “ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica e uma ordem social” (GRAU, 2004, p. 51). Entretanto, com a promulgação da Constituição de 1988, a ordem econômica adquiriu mais significância, de sorte que passou a ser tratada em título exclusivo, nominada de Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, inserta nos artigos 170 a 192. O referido título é dividido em 4 capítulos, restando no primeiro, em especial no artigo 170, a identificação dos princípios gerais da atividade econômica, num total de nove princípios:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

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

Destaque-se, para o entendimento do encadeamento legislativo e seus desdobramentos sobre a realidade das MPEs, primeiramente, a revogação do art. 171, pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que fazia a distinção entre empresas brasileiras constituídas com capital nacional ou estrangeiro. O referido dispositivo criava uma disparidade no tratamento às empresas brasileiras estabelecendo uma exceção ao princípio da isonomia, tornando desiguais as empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro, em certas situações jurídicas e em determinados fins. Isto porque definia uma ou outra, pela origem do capital investido e não por sua sede e/ou administração. Este procedimento implicou a necessidade de alteração, também, do art. 170, uma vez que a previsão de “tratamento favorecido para as empresas brasileiras de *capital nacional* de pequeno porte” estabeleceria benefício a empresas sem mais conceitos definidos em legislação, o que resultou na consecução de uma redação em que está previsto um “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte *constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*”.

Em suma, com essas alterações, o texto constitucional limitou-se a expor, substancialmente, o tratamento favorável às empresas de pequeno porte por seus princípios e deixou a discussão conceitual e formal de suas estruturas para a legislação infraconstitucional. Com efeito, os critérios de classificação de determinadas empresas como de pequeno porte ou microempresa foram estabelecidos pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e

igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).
(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

A Lei Complementar 123/2006, além de classificar, deu corpo ao princípio do tratamento favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte; entre outras disposições importantes, instituiu procedimentos simplificadores da inscrição e baixa dessas empresas, bem como regimes tributários diferenciados e atalhos de acesso ao mercado, tanto na esfera pública como privada. Adotou-se, ainda, a medida de inclusão social e o favorecimento do desenvolvimento econômico de base, por intermédio da criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI) via Lei Complementar Nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Uma ação legislativa que viabilizou a passagem de atividades que se encontravam na condição de irregular para o status de atividade regularmente formalizada, o que trouxe muitas pessoas para a situação de empreendedor sujeito a benefícios fiscais e acesso a créditos subsidiados.

Além dos benefícios materializados com o advento do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, acrescidos da instituição da personificação do MEI, produziu-se a Lei 12.792, de 28 de março de 2013, que alterou a organização ministerial da União, ao formalizar a Secretaria da Micro e Pequena Empresa com *status* de Ministério Federal. Ressalte-se que, no cerne de seu funcionamento institucional, encontra-se a busca da concretização do princípio constitucional em análise, o que se tornou exequível em função do seu descolamento dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Na verdade, procedeu-se uma reengenharia organizacional que concedeu indiscutível fortalecimento às políticas e às diretrizes voltadas ao desenvolvimento das MPEs. Isto porque, ao dispor de orçamento próprio e específico, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa ganhou autonomia para fomentar, dentre outras benesses, a celebração oficial de parcerias público-privadas, inclusive com subsídios diretos e indiretos.

A Lei Complementar 147, de 07 de agosto de 2014, expandiu os benefícios

anteriormente concedidos, ao garantir participação exclusiva das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) em processo licitatório com previsão no instrumento convocatório, contratação direta pela administração pública quando excepcionada a licitação (pequenos valores), subcontratação compulsória de Micro Empresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP) em contratos administrativos, facilidades para comprovação da regularidade fiscal no processo licitatório etc.

Por fim, a Lei Complementar 155, de 27 de outubro de 2016, reorganizou e simplificou a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional e alterou o teto do faturamento bruto das empresas de pequeno porte de 3,6 milhões para 4,8 milhões. Esta ação possibilitou que uma maior quantidade de empresas se enquadrasse nesse formato e fossem favorecidas com o tratamento diferenciado concedido a este segmento, com o escopo de fomentar o desenvolvimento econômico nacional. Ao comentarem as ações estatais desta natureza, Souza e Botelho (2001) afirmam que tais medidas propiciam, simultaneamente, a desburocratização das operações executadas pelas MPEs, a ampliação da arrecadação tributária e a diminuição de empresas na informalidade.

3 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO ÀS MICROEMPRESAS

A política de desenvolvimento econômico implantada no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) assentava-se, principalmente, numa industrialização pautada pela substituição de importações, de tal maneira que mesmo a atuação no Nordeste foi fortemente influenciada por este viés, o que pode ser constatado na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que tencionava o fomento da produção industrial de grande porte. Entretanto, paralelamente ao apoio a este segmento industrial, o governo de Kubitschek inaugurou a racionalização das ações estatais direcionadas para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).

Com efeito, este segmento produtivo foi guindado à condição de variável condicionante da política de desenvolvimento nacional. Neste intuito, criou-se, no interstício do governo Kubitschek, o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa - GEAMP, regulamentado pelo Decreto nº 48.738, de 04 de agosto de 1960, com a “finalidade de coordenar medidas de adequado estímulo às médias e pequenas empresas industriais”. Com o GEAMP, deu-se início à formulação de proposições de políticas públicas para as MEs e EPPs vis-a-vis aos planos de desenvolvimento nacional, o que ampliou o apoio institucional para este segmento.

A passagem de um regime democrático para o regime militar não provocou retrocessos no que concerne ao aparato institucional direcionado para os empreendedores deste segmento, embora tenha ocorrido uma centralização do planejamento e controle das ações que passaram a ser realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que, no ano de 1965, criou o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa – FIPEME. No Nordeste, vinculado à SUDENE, foi instituído o Centro da Pequena e Média Empresa, como forma de promover as pequenas e as médias indústrias na região, já que o FIPEME não incluía a região Nordeste na sua área de atuação.

Nos anos 1970, portanto, no período denominado de milagre brasileiro, foi instituído o Centro Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (CEBRAE) que, de acordo com Melo (2008, p.19), trata-se da “primeira entidade governamental de apoio às pequenas e médias empresas cuja função era, fundamentalmente, de orientação ao crédito”. O autor, num breve relato histórico da trajetória desta instituição, afirma que, nos anos 1980, o CEBRAE sofreu abalo na sua capacidade de funcionamento, dado o corte de recursos que o levou a uma retração de suas ações. Na década seguinte, como resultado da adequação organizacional promovida no governo de Collor de Melo, o CEBRAE foi extinto e criou-se, por meio do Decreto nº 99.570/90, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e às Pequenas Empresas (Sebrae), agora não mais vinculado à administração pública, mas compondo o

denominado sistema “S” (serviço social autônomo)

A economia global, na década de 1980, passou por profundas transformações em sua base na relação volume de capital investido e quantidade de postos de trabalho gerados. Isto tornou cada vez mais exígua a possibilidade de geração de trabalho e renda com base no fomento da produção intensiva de capital. Como esclarece a economista Cacciamali (1997), as características específicas dos pequenos negócios apresentam um resultado mais favorável na articulação capital investido e emprego gerado, porém a continuidade de suas atividades a longo prazo é comprometida em função da insuficiência de capital e de capacitação técnico-administrativa.

É neste cenário econômico que transcorreu o debate da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 que, como visto, legou um regramento que possibilitou a construção de uma organização estatal encarregada do apoio a este segmento empresarial que foi, ao longo dos anos, aperfeiçoando-se em meio a uma produção legislativa infraconstitucional, de sorte que se operaram mudanças conceituais com impactos na oferta de serviços; além do que, promoveram-se modificações em sua estratégia de ação estatal, ao se adotar uma atuação nacional qualificada, ou seja, com ações direcionadas às especificidades de cada estado. Por outro lado, no lastro destes aperfeiçoamentos, criou-se o SEBRAE que, posteriormente, foi capacitado para atuar em parceria com instituições financeiras, em especial, as públicas e as agências estaduais de fomento financeiro.

Vale rapidamente verificar, em termos quantitativos, os efeitos do conjunto normativo aqui explicitado para a participação das MPEs na economia nacional. Em termos gerais, a evolução quantitativa das MPEs no período recente da economia brasileira foi verdadeiramente significativa. Em 2010, por exemplo, de acordo com Melo (2009, p. 528), constatou-se uma quantidade equivalente a “3,4 milhões de estabelecimentos no Brasil, sendo desse total, 97,5% são (*sic*) Micro e Pequenas Empresas que contribuíram com 40,4% dos empregos formais e aproximadamente 40% da remuneração da economia.” No concernente à representatividade regional, o

estudo realizado por Banterli e Manolescu (2007, p. 2) aponta que, em 2007, este segmento empresarial estava distribuído entre as regiões brasileiras da seguinte forma: “40%, no Sudeste; 27,2%, no Sul; 19,6%, no Nordeste; 9,8%, no Centro-Oeste e 3,4%, no Norte”.

Um componente extremamente importante para a dinâmica da acumulação capitalista se trata das condições de financiamento do processo de investimento. Portanto, é preciso acesso ao crédito para a realização de inovações no processo de produção e no produto. Madi e Gonçalves (2012), estribados na teoria de Schumpeter, esclarecem que o empresário inovador é o que consegue mobilizar recursos e empreender mudanças no processo produtivo. Num cenário de uma economia competitiva em escala global, a inovação passa a ser primordial para a permanência dos negócios no longo prazo. No Brasil, o que se observou com as mudanças institucionais após a Constituição de 1988 foi uma ampliação do financiamento e da disponibilidade de créditos. Isto ocorreu porque os bancos públicos passaram a atuar fortemente como fomentadores, disponibilizando linhas de créditos específicos para este segmento, voltados para investimento, capital de giro e capital de giro associado ao investimento. (CHAVES JUNIOR, 2000).

A intervenção do Estado foi fundamental na questão do financiamento, que se verificou por intermédio de agências públicas. Madi e Gonçalves (2012) catalogaram, para o período de 2008 a 2010, as ações efetivadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que se realizaram através da expansão do Cartão BNDES e do aumento das linhas de financiamento para exportações; da Caixa Econômica Federal (CEF), via financiamento de equipamentos, linhas de crédito para empreendedor individual e crédito para atividades do setor de turismo; Banco do Brasil (BB), com o apoio para os arranjos produtivos locais e aumento dos recursos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado; e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a concessão de crédito de curto/longo prazo para MPEs. Os autores indicam ainda, para o ano de 2008, um volume de recursos desembolsados

pelos bancos públicos para as MPEs que alcançou um total de R\$ 56,390 bilhões.

Verticalizando a análise do desempenho das MPEs no período recente, com base na compilação de dados explicitada na pesquisa de Quadros e Maia (2012), que delimitaram para efeito de comparação as micro e pequenas empresas como aquelas com até 10 empregados. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam que, no ano de 2009, estas empresas eram responsáveis por 36,1% do total de pessoas ocupadas no país. As atividades empresariais em que as MPEs são mais representativas são, em ordem decrescente, as seguintes: comércio e reparação, construção civil, outros serviços, alojamento e alimentação e serviços pessoais e recreativos.

Quadros e Maia (2012) destacam ainda em sua pesquisa que, entre os anos de 2003 e 2009, os rendimentos médios declarados pelos micro e pequenos empresários apresentaram um crescimento de 8%. Verificaram, ainda, que as famílias dos micro e pequenos empresários constituem um segmento destacado na estrutura de classes da sociedade brasileira, de tal maneira que 62,5% dos membros destas famílias encontravam-se nos dois estratos superiores da faixa que constitui a classe média.

Em suma, apesar dos avanços institucionais observados e do desempenho positivo, refletido no número de empregos gerados e no rendimento dos seus proprietários, as MEs e EPPs continuam enfrentando dificuldades de acesso às linhas de crédito e financiamentos. Isto ocorre devido às exigências burocráticas e, principalmente, às taxas de juros elevadas que tornam a captação de recursos, para algumas situações de empreendedores, praticamente inviável. Esta dificuldade é, na verdade, o fator que alimenta o elevado percentual de inadimplência e se encontra entre os determinantes do encerramento precoce das atividades de muitas empresas de pequeno porte.

No entanto, a partir da década de 2000, verificou-se uma inflexão no índice de sobrevivência dessas empresas, que pode ser atribuído à implantação de programas

que buscam tornar verdadeiramente efetivo o princípio constitucional do favorecimento às empresas de pequeno porte. No Brasil, as MPEs “tornaram-se de menor risco de ‘investimento’ na avaliação dos bancos privados. Assim, as condições de acesso ao crédito pelas MPEs podem ser pensadas a partir das referências dos agentes financeiros para viabilizar os empréstimos”. (MADI e GONÇALVES, 2012, p. 29)

4 EFEITOS DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MICROEMPRESAS

É consenso que se deve denominar de intervenção pública a incidência de normas de Direito Público nos assuntos em que sobressai, exclusivamente, a vontade de particulares. Por outro, a noção de separação entre os campos do público e do privado ficou comprometida com o surgimento de regulamentações das relações sociais do trabalho. Além do mais, amiúde, pode-se afirmar que a limitação da liberdade contratual, que impede que os contratos tenham objeto ilícito, impulsiona o jurista à percepção de que nem mesmo a liberdade contratual é algo tão amplo que possa desobrigar os particulares ao cumprimento das leis emanadas pelo Estado.

Essa digressão se faz necessária para que se compreendam as bases da liberdade de ação que existe entre os particulares. Numa palavra, a liberdade não é plena, dado que é mediada por normas jurídicas. Encontra-se aí grande parte da origem da celeuma que se dá em torno do termo *liberdade*, que, por sua vez, remonta para a incompreensão do que se denota nas expressões anglo-saxão *freedom* e *liberty*, que exprimem os sentidos de licitude e permissividade, respectivamente, na qual a primeira é a capacidade de atuar em razão da ausência de normas, e a segunda uma permissão normativa para agir (SARLET, 2011).

Isso tudo indica que, na realidade, o tema sobre a eficácia das normas jurídicas em geral deriva, necessariamente, do conjunto de normas que integram um ordenamento jurídico e que garantem, indiretamente, a aplicabilidade das normas

jurídicas em geral; a eficácia das normas jurídicas não deriva das normas individualmente consideradas, mas do sistema normativo em si, que lhes reforçam a eficácia (BOBBIO, 2010).

Assim, da mesma maneira que se pergunta sobre a eficácia das normas jurídicas em geral, quer dizer, se elas cumprem a função regulatória para as quais foram criadas – sendo obedecida pela população e fiscalizada, aplicada e controlada pelas autoridades públicas –, também atinge a questão da sua eficácia horizontal. Isso quer dizer que, em nível de eficácia normativa, ou existe a adesão espontânea às normas, ou existe o cumprimento forçado e a aplicação de sanção, em caso de descumprimento (BOBBIO, 2010).

Faz-se preciso, pois, compreender que não apenas a adesão espontânea, quanto à aplicação forçada das normas, dependerá sempre de uma atuação humana, uma vontade política de agir, que deriva da legitimidade (SCHMITT, 2007). Arnaldo Vasconcelos (2007), em sua teoria do Direito, já assinalava que o Direito é o somatório entre fatos, valores, normas, legitimidade e eficácia, o que induz a pensar que o princípio da eficiência, defendido por Kelsen, dependerá sempre da ação humana consciente e ideologicamente orientada para que as normas jurídicas possam produzir efeitos, ante a constatação fenomenológica da cultura jurídica, o âmbito axiológico dos valores sociais, o aspecto ontológico da produção normativa e o reconhecimento da autoridade pública sobre a autonomia dos entes privados. Então, de fato, pouco importa se as normas jurídicas analisadas são ou não constitucionais: o grande tema a ser discutido é, antes de tudo, a aptidão social para uma vida democrática e fundada em valores que são efetivamente compartilhados entre os membros de uma sociedade.

A análise desta questão à luz da realidade sociocultural brasileira exige a observação de particularidades, ou seja, a consideração de múltiplas variáveis intervenientes, o que tornaria a discussão assaz complexa para ser devidamente conduzida num artigo em que a abordagem privilegia aspectos jurídicos e

econômicos. Um exemplo que alcança outras sociedades, e é bastante perceptível na sociedade brasileira é o caso da eficácia da norma de igualdade entre homens e mulheres; na verdade, confrontada com a realidade concreta, como sugerem dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), está-se diante de uma eficácia existente apenas no mundo das normas escritas, uma vez que os salários pagos às mulheres que exercem as mesmas funções e com o mesmo valor final do serviço alcançam apenas 70% dos salários dos homens (FONTOURA e GONZALES, 2009). Uma questão que não é especificamente jurídica, mas problema concreto, dentre outros, que derivam das relações sociais e da cultura brasileira, para as quais o Direito é chamado como uma solução externa e que, se não contarem com um aparato mais sofisticado de apoio e conscientização social, podem se tornar letra morta. Em outras palavras, a problemática está mais ligada à formação social e não diretamente dependente de novas legislações e maior repressão. O interessante seria fazer que a população aderisse, espontaneamente, às normas-regras e às normas-princípios positivadas na Constituição Cidadã.

Portanto, a abordagem deveria propugnar o desenvolvimento da cidadania de maneira realista, ou seja, por intermédio da promoção do desenvolvimento econômico, concretizando-a em seus mais amplos aspectos, ao contrário de criar soluções normativas que simplesmente estão aquém da realidade social, “quer porque são desconhecidas – e daí surge não só o problema da conscientização, mas mesmo da educação para os direitos fundamentais - quer porque carecem de mecanismos de controle e fiscalização eficientes a serem ofertados pelo Estado.” (SARLET, 2012, p. 36) Acrescente-se, ainda, que a implantação desses mecanismos estatais deveria ocorrer em parceria com a sociedade civil organizada – organizações não governamentais, serviços comunitários, associações de bairro, movimentos sociais e tantas outras categorias de proteção de direitos individuais e coletivos.

De fato, como se tem observado, a aplicabilidade ou não do texto constitucional se deve, grandemente, às questões de natureza ideológica, como

ressaltou Hans Kelsen: o princípio da efetividade das normas de um ordenamento jurídico está sempre ligado à vontade dos órgãos de decisão, mais do que à aptidão ou inaptidão semântica do conteúdo dos textos normativos (KELSEN, 1998). Neste sentido, a tarefa do jurista é de interpretar o ordenamento jurídico e, depois, pleitear que sua interpretação atinja os efeitos jurídicos necessários, seguindo não a lógica do Ser (*Sein*, que é comum às leis da natureza), mas a do Dever Ser (*Sollen*, aplicável à Sociedade e às Ciências do Espírito) como afirmava Kelsen (BOBBIO, 2008).

Ante o exposto, é preciso que se reconheça que a eficácia do “princípio do tratamento favorável às empresas de pequeno porte”, depende, sobretudo, da adesão espontânea, que pode ser obtida por intermédio de campanhas ativas de conscientização, com a participação da sociedade e de instituições públicas e privadas, e da fiscalização e controle efetuado pelas autoridades públicas, que pode ocorrer a partir de auditorias nas empresas públicas e privadas, órgãos, departamentos e setores públicos e locais de visitação pública e afins, para se verificar o cumprimento das normas. Para, no caso de inobservância aos preceitos normativos, aplicar as sanções de caráter educativo e punitivo, conforme o grau de complexidade das situações com que se deparam essas autoridades.

A inclusão social das microempresas e as empresas de pequeno porte é um problema ligado diretamente à cidadania. Essa discussão poderia levar a objeções de natureza ideológica – levantando questões sobre liberdade ou igualdade que se desviam dos métodos científicos e do formalismo jurídico que embasa a aplicação das regras jurídicas - sendo correto dizer que penetrar nessa seara é perder-se em discussões sobre direitos naturais (homem como um fim em si mesmo, ou uma dignidade inerente a todas as pessoas, ao fim e ao cabo) ou sobre a cultura propriamente dita da população brasileira.

O que deve se destacar, neste momento, é a obrigatoriedade e o cumprimento das normas jurídicas que integram a legislação que positivou o tratamento benéfico às microempresas e às empresas de pequeno porte, sem tergiversar sobre quais seriam

os substratos políticos e filosóficos que dão azo à necessidade ou à utilidade dessas normas. Isso porque, em tese, as regras para solucionar a situação de desigualdade entre essas empresas já estão traçadas no ordenamento jurídico, sendo desnecessário e até inconveniente, do ponto de vista da Ciência do Direito, embutir nestas discussões, quais seriam as razões para um tratamento inclusivo dessas empresas na sociedade do século XXI.

Percebe-se, com isso, que, a exemplo do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a eficácia das normas constitucionais no Brasil precisa ser mediada por leis infraconstitucionais que inculcam a obrigatoriedade de respeito àquelas regras pela sociedade, sendo, assim, indiretos os seus efeitos.

5 CONCLUSÃO

As ações do Estado direcionadas às Micros e às Pequenas Empresas (MPEs), por intermédio de política de crédito subsidiado, benefícios fiscais e apoio gerencial, demonstram-se eficazes em termos de resultados fomentadores do desenvolvimento. Empiricamente, observou-se que, na medida em que as intervenções estatais foram sendo aperfeiçoadas e que se foi institucionalizando o apoio a este segmento empresarial, verificou-se aumento na participação das MPEs na geração de emprego formal e aumento dos rendimentos dos proprietários.

As instituições financeiras e os órgãos de apoio gerencial ganharam extrema importância nesses últimos anos, desempenhando papel crucial para o desenvolvimento das MPEs. A partir da década de 2000, o governo federal vem desenvolvendo ações pontuais voltadas à efetividade do tratamento privilegiado às MPEs, com destaque às metas destinadas ao desenvolvimento de microempresas previstas nos planos Plurianuais do Governo Federal, os quais repercutiram diretamente nos planejamentos estratégicos das instituições financeiras públicas, com metas e objetivos voltados para as MPEs.

A Constituição de 1988, mais precisamente o princípio do tratamento

favorecido às microempresas, funcionou como marco regulatório de suma importância para o fomento das MPEs, desde o incentivo a que empreendedores formalizassem suas atividades até a ampliação de sobrevida das empresas assim classificadas. As dificuldades deixaram de ser vinculadas à norma material e passaram a se localizar em fatores concretos, como nas constantes alterações de critérios quantitativos no faturamento das empresas como fator de enquadramento na categoria de micro ou pequenas empresas.

Com efeito, as políticas de governos direcionadas para fomentar e promover as MPEs são refletidas imediatamente nos indicadores socioeconômicos de forma positivas. Pode-se afirmar, peremptoriamente, que a concessão do crédito é a mola propulsora de desenvolvimento das MPEs, devendo-se trabalhar na origem e destino desses créditos para que seus efeitos, mesmos que não espetaculares, sejam positivos e perenes, e que os impactos desses incentivos sejam sentidos de forma mais robusta, principalmente, dada a sua relevância social. Mas é primordial que essas políticas estejam na pauta das ações governamentais e das metas de todos os órgãos e entidades de apoio técnico-administrativo e/ou financeiro das empresas de pequeno porte.

A consciência coletiva pode mobilizar energias para uma maior eficácia dos marcos jurídicos e, assim, viabilizar um desenvolvimento permanente das MPEs, mensurado na geração de trabalho e melhoria das condições de vida dos proprietários. Mas é importante que, além do conhecimento das normas constitucionais e infraconstitucionais, seja fomentada uma ampla consciência entre os membros da sociedade quanto à importância das MPEs para a promoção da cidadania. Neste sentido, é preciso que esforços sejam realizados, tanto pelos empreendedores como pelas organizações civis vinculadas a este segmento empresarial, visando um trabalho permanente de esclarecimento do potencial das MPEs para o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país.

6 REFERÊNCIAS

BANTERLI, Fábio Rogério; MANOLESCU, Friedhilde Maria K. **As micro e pequenas empresas no Brasil e a sua importância para o desenvolvimento do país.** Disponível em:

http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2007/trabalhos/sociais/inic/INICG00512_01 O.pdf. Acesso em: 28 nov.2017.

BOBBIO, Norberto. **Direito e poder.** Tradução Nilson Moulin. São Paulo, Editora UNESP, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito.** São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Edição Administrativa do Senado Federal, 2015.

BRASIL. **Constituição da república dos estados unidos do Brasil de 1934.** Rio de Janeiro, jul/1934. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 05 dez. de 2017.

BRASIL. Emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. **Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal.** Brasília, ago/1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm. Acesso em: 05 dez. de 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.** Brasília, dez/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 10 dez. de 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. **Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006.** Brasília, dez/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm. Acesso em: 10 dez. de 2017.

BRASIL. Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013. **Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa.** Brasília, mar/2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112792.htm. Acesso em: 12 dez. de 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014. **Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006.** Brasília, ago/2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 14 dez. de 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016. **Altera a Lei metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional.**



Brasília, out/2016. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp155.htm. Acesso em: 14 dez. de 2017.

BRASIL. Decreto nº 48.738, de 04 de agosto de 1960. **Cria no Conselho do desenvolvimento o grupo Executivo de Assistência a Média e Pequena Empresa com a finalidade de coordenar medidas de adequado estímulo à média e pequena empresas industriais.** Brasília, ago/1960. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48738-4-agosto-1960-388248-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 dez. de 2017.

BRASIL. Decreto nº 99.570, de 09 de outubro de 1990. **Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, transformando-o em serviço social autônomo.** Brasília, out/1990. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99570-9-outubro-1990-335004-norma-pe.html>. Acesso em: 20 dez. de 2017.

CACCIAMALI, M. C. Flexibilidade e micro e pequenas empresas. **São Paulo em perspectiva.** São Paulo, v. 11, n. 1, jan-mar, p. 82-87, 1997.

CHAVES JUNIOR, Antonio Everton. **As micro e pequenas empresas no Brasil.** Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 2000.

FONTOURA, Natália de Oliveira; GONZALEZ, Roberto. "Aumento da participação de mulheres no mercado de trabalho: mudança ou reprodução da desigualdade?". In: **Mercado de Trabalho**, notas técnicas, vol. 41, nov. 2009. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas, 2009. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/05_NT_Aumento.pdf. Acesso em: 20 nov. de 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2004.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MADI, Maria Alejandra Caporale; GONÇALVES, José Ricardo Barbosa. Produtividade, financiamento e trabalho: aspectos da dinâmica das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) no Brasil. In: SANTOS, Anselmo Luís e KREIN, José Dari. **Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicações para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

MELO, Natália Máximo. **Sebrae e empreendedorismo: origem e desenvolvimento.** Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSC, 2008.

MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2009.

PESSOA, Leonel Cesarino; COSTA, Giovane da; MACCARI, Emerson Antonio. **As micro e pequenas empresas, o Simples Nacional e o problema dos créditos de ICMS.** São Paulo: Revista direito GV, vol. 12, no. 2, mai-ago, p. 345-363, 2016.

QUADROS, Waldir; MAIA, Alexandre Gori. Condições sociais dos micro e pequenos empresários. In: SANTOS, Anselmo Luís e KREIN, José Dari. **Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicações para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SOUZA, Maria Carolina A. F. de; BOTELHO, Marisa dos Reis A. Reflexões sobre as políticas de apoio às pequenas empresas brasileiras no período recente. Porto Alegre: **Ensaio FEE**, v. 22, n. 1. p. 115-142, 2001.

SCHMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade.** Rio de Janeiro: Del Rey, 2007.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica.** São Paulo: Malheiros, 2007.