

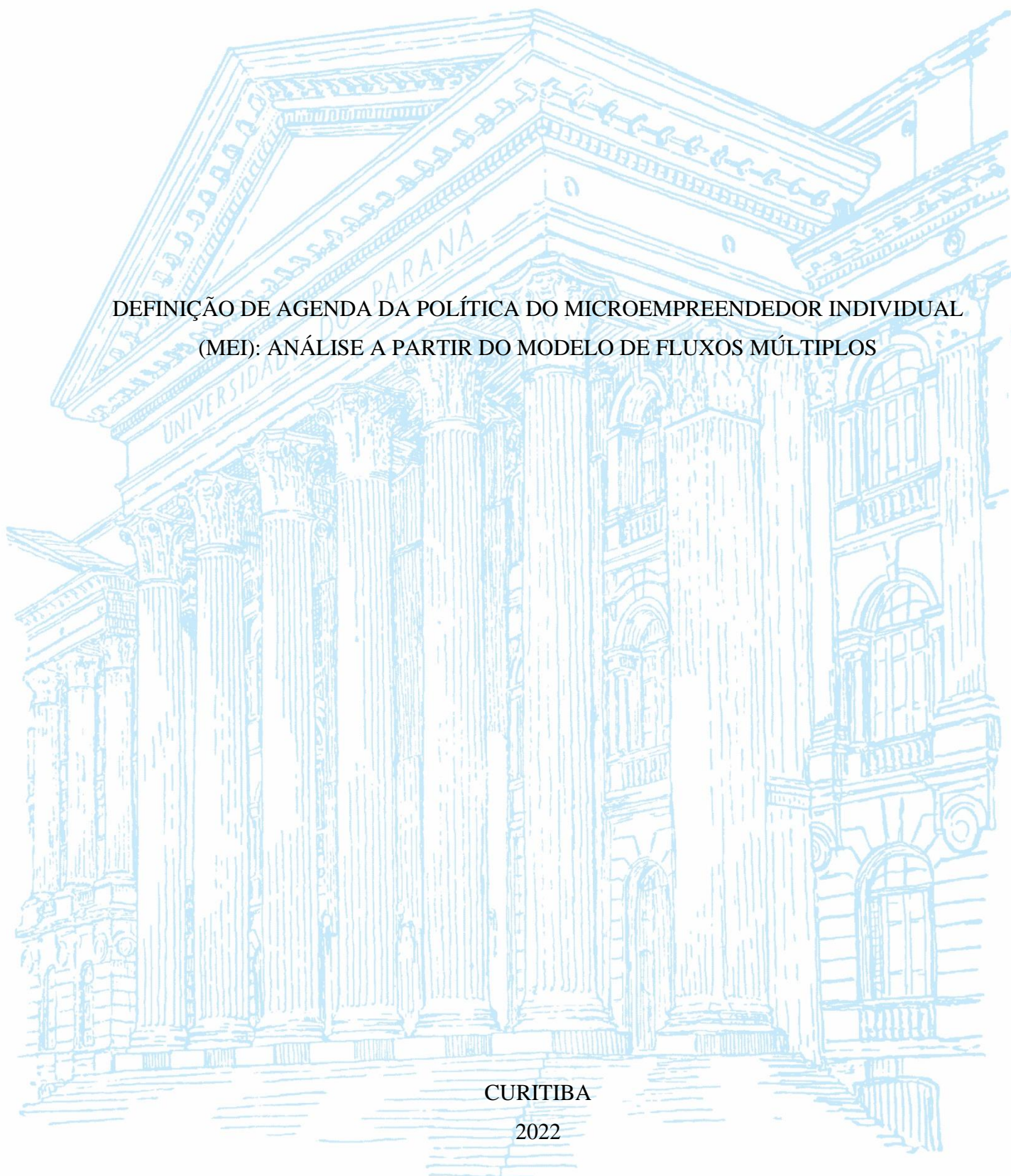
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALLANA CAMARGO COUTINHO

DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL  
(MEI): ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS

CURITIBA

2022



ALLANA CAMARGO COUTINHO

DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL  
(MEI): ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, no Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antonio Prado Gimenez.

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Coutinho, Allana Camargo

Definição de agenda da Política do Microempreendedor Individual (MEI) : análise a partir do modelo de fluxos múltiplos / Allana Camargo Coutinho. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antonio Prado Gimenez.

1. Políticas públicas. 2. Empreendedorismo. 3. Pequenas e médias empresas. I. Gimenez, Fernando Antonio Prado. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ALLANA CAMARGO COUTINHO** intitulada: **DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI): ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS**, sob orientação do Prof. Dr. FERNANDO ANTONIO PRADO GIMENEZ, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 15 de Dezembro de 2022.

Assinatura Eletrônica

16/12/2022 09:57:16.0

FERNANDO ANTONIO PRADO GIMENEZ

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

16/12/2022 09:36:10.0

CÂNDIDO VIEIRA BORGES JUNIOR

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS)

Assinatura Eletrônica

16/12/2022 10:14:03.0

ROBERTO EDUARDO BUENO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta dissertação foi, também, coletivo. Muitas foram aquelas que participaram deste percurso, pessoas que inspiram agradecimento.

Ao professor Fernando Antonio Prado Gimenez, pela orientação calma e paciente, fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Ao professor Bruno Martins Augusto Gomes, pela sempre cordial disposição em me auxiliar no direcionamento deste estudo e participar da sua avaliação, assim como os professores Cândido Borges e Roberto Eduardo Bueno. Também aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas desta Universidade, por todo o conhecimento que me proporcionaram.

Aos amigos que este mestrado me trouxe, em especial Fábio, Fúlvio, Vitória, Jéssica, Dalglish, Renata, Carlos, Caíque, Yáskara, Esther, Lizandra, Anielly, Fabiane, Luiz, Walter e Luna. Sou grata pelas trocas que tivemos, mesmo com todas as dificuldades impostas pela pandemia. Aos amigos que já estavam lá antes deste processo iniciar, mas que me apoiaram durante toda a minha trajetória, especialmente Bruno, Fran, Devlin, Thata, Peter e Fleu. Agradeço por fazer os meus dias mais leves com suas amizades.

Aos meus pais, Eliudo Antônio Coutinho Ferreira (*in memoriam*) e Paula de Camargo Demário, pelo apoio e amor incondicional. A minha sobrinha Julia Coutinho Nelsen, por tornar os meus dias mais ternos. A minha avó, Cacilda Camargo, que sempre me incentivou e me ensinou o valor dos estudos. Ao meu noivo, Erik Miguel Chee John, pelo companheirismo e, principalmente, por cozinhar para mim: muito obrigada meu parceirinho de vida! ♥

A Deus, pelo dom da vida.

## RESUMO

A questão sobre como os governos decidem quais problemas serão enfrentados e quais poderão esperar é relevante para os estudos de políticas públicas. A análise dessa questão, que abrange um complexo processo de disputa por atenção, significa compreender o modo pelo qual problemas são considerados mais ou menos relevantes, estimulando ações ou inações governamentais. Esta dissertação investiga o processo de definição de agenda da política pública do Microempreendedor Individual (MEI), formalizada por meio da Lei Complementar (LC) nº 128, de 19 de dezembro de 2008. O trabalho explora uma abordagem contextual dos estudos de agenda, percebendo-a como um processo que envolve diferentes atores e instituições, elementos do sistema político e valores sociais. Adotou-se a técnica de análise de conteúdo em fontes documentais relativas ao processo legislativo, interpretando-as a partir das categorias analíticas propostas por Kingdon em seu modelo de *agenda-setting*. O estudo mostra como fatores relacionados aos problemas, à dinâmica política e aos atores estimularam ações do governo federal brasileiro, culminando na política do MEI. Com enfoque nesses fatores, revelou-se que a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas, atuando como “empreendedora de política”, foi o fator que mais contribuiu para que questões referentes ao MEI ascendessem à agenda decisória governamental, em prejuízo de outras. A Frente Parlamentar aproveitou a discussão a respeito da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE), recém aprovada, para introduzir na agenda problemas regulatórios residuais, ainda não abrangidos pela legislação em vigor, resultando na conclusão da necessidade de uma nova legislação para o setor. Ao mostrar como esse processo se desenvolveu, a pesquisa revela o papel das ideias, dos atores e da dinâmica política no processo de formação de uma política pública de apoio às micro e pequenas empresas, bem como as possibilidades e os limites associados ao uso do Modelo de Fluxos Múltiplos na análise de políticas setoriais semelhantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Políticas de Empreendedorismo; Políticas de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs); Formação de Agenda; Modelo de Fluxos Múltiplos; Microempreendedor Individual (MEI).

## ABSTRACT

The question of how governments decide which problems to solve or not at a given moment is relevant to public policy studies. The analysis of this issue encompasses a complex process of competition for governmental attention, which involves understanding the way in which problems are considered more or less relevant, encouraging governmental action or inaction. This dissertation investigates the agenda-setting process of the public policy for the Individual Micro entrepreneur (MEI), formalized through the Complementary Law (LC) n° 128, of December 19<sup>th</sup>, 2008. The present work explores a contextual approach to agenda studies, perceiving it as a process that involves different actors, institutions, elements of the political system and social values. The content analysis technique was used to analyze documental sources related to the legislative process, which were interpreted based on the analytical categories proposed in Kingdon's agenda-setting model. The study shows how factors related to the problems, the political dynamics and the actors led the Brazilian federal government to take action, culminating in the MEI policy. Focusing on these factors, it was revealed that the Joint Parliamentary Front of Micro and Small Companies acted as a "policy entrepreneur" and was the factor that most contributed to raise the MEI-related issues to the governmental decision-making agenda, to the detriment of other policy issues. The Parliamentary Front took advantage of the discussion regarding the recently approved General Law of Micro and Small Businesses (MPE) to introduce residual regulatory problems on the agenda. These problems were not yet covered by the existing legislation, which led to the recognition of the need for a new legislation for the sector. By showing how this process developed, the research reveals the role of ideas, actors and political dynamics in the process of developing public policies that support micro and small companies, as well as the possibilities and limits associated with the use of the Multiple Streams approach in the analysis of similar sectoral policies.

**Keywords:** Public Policy; Entrepreneurship Policies; Policy incentives to Micro and Small Companies; Agenda-setting; Multiple Streams Framework; Individual Micro Entrepreneur (MEI).

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - ESQUEMA DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS DE KINGDON.....	47
FIGURA 2 - INTERCONEXÃO POLÍTICAS DE EMPREENDEDORISMO E DE MPME...	62
TABELA 1 - MOTIVAÇÕES PARA INICIAR UM NOVO NEGÓCIO – BRASIL, 2020....	65
QUADRO 1 - CATEGORIAS DEFINIDAS PARA A ANÁLISE DOS DADOS.....	86
QUADRO 2 - FLUXO DE PROBLEMAS DO MEI.....	100
QUADRO 3 - INDICADORES DO NOVO ESTATUTO DA MPE (LC 123/2006).....	109
QUADRO 4 - HISTÓRICOS DE PARECERES, SUBSTITUTOS E VOTOS - PLP 2/2007..	117
QUADRO 5 - DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MEI.....	132



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 JUSTIFICATIVA .....	19
1.2 OBJETIVOS .....	21
1.2.1 Objetivo geral .....	21
1.2.2 Objetivos específicos .....	21
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	21
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>23</b>
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	23
2.1.1 Origens do campo .....	23
2.1.2 Definições de Políticas Públicas .....	26
2.1.3 Ciclo de Políticas Públicas .....	28
2.1.4 Atores .....	28
2.1.5 Definição de Agenda .....	30
2.2 FLUXOS MÚLTIPLOS NA ANÁLISE DAS FASES PRÉ-DECISÓRIAS DA POLÍTICA PÚBLICA .....	33
2.2.1 Origens, objetivos e pressupostos.....	34
2.2.2 Fluxos Múltiplos na análise de definição de agenda .....	36
2.2.2.1 Fluxo dos Problemas .....	36
2.2.2.2 Fluxo da Política.....	38
2.2.2.3 Atores visíveis .....	40
2.2.3 Fluxos Múltiplos na análise de definição de alternativas .....	40
2.2.3.1 Fluxo das Soluções ou Alternativas .....	41
2.2.3.2 Atores invisíveis .....	42
2.2.4 Conexão dos fluxos .....	43
2.2.4.1 Janelas de oportunidade.....	43
2.2.4.2 Empreendedores de política.....	44
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E EMPREENDEDORISMO .....	46
2.3.1 Origens .....	46
2.3.2 Concepções teóricas .....	48
2.3.3 Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs).....	56
2.3.3.1 Contexto brasileiro .....	63
2.3.3.2 Microempreendedor Individual (MEI) .....	72

<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>80</b>
3.1 TIPO DA PESQUISA .....	80
3.2 COLETA DOS DADOS.....	81
3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....	82
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>86</b>
4.1 OS ANTECEDENTES DA POLÍTICA DO MEI.....	86
4.2 DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MEI .....	98
4.2.1 Fluxo dos Problemas .....	98
4.2.2 Fluxo da Política.....	110
4.2.3 Atores visíveis .....	124
4.3 CONEXÃO DOS FLUXOS .....	127
4.3.1 Janelas de oportunidade.....	128
4.3.2 Empreendedores de política.....	129
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>140</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>152</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde as contribuições de Laswell (1951) e Truman (1951) o campo de políticas públicas vem desenvolvendo pesquisas que enfatizam o governo enquanto produtor por excelência de políticas públicas, ancorado na premissa de que em democracias estáveis aquilo que o governo faz é passível de ser formulado e analisado cientificamente (SOUZA, 2006, 2018).

Para facilitar a compreensão de como todos os elementos atuam e se relacionam no processo da política pública, criou-se o *policy cycle* que consiste em analisar a política pública em uma sequência de fases distintas, mas interdependentes uma das outras, orientadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002). A sua primeira versão remonta a Laswell (1956), mas, de modo geral, o ciclo da política pode ser sintetizado em cinco principais fases: 1) definição de agenda; 2) definição de alternativas; 3) tomada de decisão; 4) implementação e 5) avaliação.

Até a década de 1980, o *policy cycle* foi a estrutura mais influente para a compreensão do processo de política pública (GABAS, 2020). Porém, críticas sobre a capacidade de modelos que simplificam as relações existentes dentro da complexidade do processo político, fizeram surgir teorias mais promissoras (SABATIER, 2007), a exemplo dos modelos sintéticos, capazes de integrar conceitos e de ampliar a compreensão sobre o processo político em diferentes contextos, combinando a influência das ideias, do contexto sociopolítico e das estruturas das instituições (JOHN, 1998).

O modelo de fluxos múltiplos (*Multiple Streams Framework*), desenvolvido por John W. Kingdon (1984), é um desses modelos, e tem como proposta explicar a definição de agenda em políticas públicas em condições de ambiguidade de objetivos, isto é, quando as preferências não são claramente definidas, e em ambientes instáveis, nos quais as escolhas dependem do contexto (ZAHARIADIS, 1998). Essa estrutura analítica parece ser aplicável a uma ampla variedade de arenas políticas e tem sido utilizado em diversos estudos de análises de políticas públicas (SABATIER, 2007), contudo, com pouca expressividade em algumas políticas setoriais, como as de empreendedorismo, por exemplo, foco deste trabalho.

Com relação às políticas de empreendedorismo ou de apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) como alguns autores preferem classificar, inicialmente, o Brasil destinava apoio a pequenas e médias empresas, passando depois a concentrar seus esforços nos micros e pequenos empreendimentos. Na década de 1980, o governo federal começou a adotar uma narrativa que posicionava as micro e pequenas empresas como atores importantes na

criação de emprego e no desenvolvimento econômico do país. No ano de 1984, aprovou-se o primeiro Estatuto da Micro e Pequena Empresa (MPE), que concedeu as primeiras renúncias fiscais para o setor. Essa política foi concebida em um contexto de retorno ao regime democrático, no plano político, associado a crise no plano econômico, em um contexto de alta inflação, recessão e instabilidade monetária (GUIMARÃES, 2011).

Segundo Kingdon (2014), alguns elementos facilitam a percepção de formuladores de políticas públicas para condições específicas, como, por exemplo, os momentos de crise e a atenção dos formuladores depende da forma como estes percebem e interpretam as situações sociais e as definem como problemas (CAPELLA, 2004). Assim, a campanha pela desburocratização do governo federal enfatizava o papel que os pequenos empreendimentos poderiam desempenhar para a retomada do crescimento do país, em um período de crise. Foi nesse contexto crítico que teve início o tratamento diferenciado destinado às micro e pequenas empresas (MPEs). A narrativa em prol dos pequenos empreendimentos e da sua importância na criação de empregos e, em última instância, no desenvolvimento econômico, e da necessidade da desburocratização, entre outros argumentos, deu início a uma trajetória de reconhecimento e legitimação do tratamento diferenciado ao segmento (GUIMARÃES, 2011).

O reconhecimento do papel das MPEs na Constituição de 1988 e a mudança do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para serviço social autônomo, em 1990, são marcos que reforçaram a atenção dada ao segmento, destacando a sua importância. Além de promover ações e programas para as MPEs, o Sebrae passou a intensificar o seu envolvimento na formulação de políticas públicas. Assim, o resultado dessa trajetória de interpretação das MPEs como importantes agentes econômicos conferiu benefícios a esse segmento, com a aprovação dos Estatutos de 1984, 1994 e 1999, passando pela criação de um sistema federal de simplificação de impostos e contribuições e alíquotas reduzidas, em 1996, até alcançar um sistema nacional simplificado, com a participação dos estados, em 2006.

A Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, por sua vez, alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) e criou, entre outras coisas, a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI). Instituída durante o segundo mandato do governo Lula, a política do MEI é voltada para a formalização de trabalhadores informais que atuam em atividades específicas, trabalham por conta própria, empregam no máximo uma pessoa, não possuem participação em outra empresa, como sócio, administrador ou titular e tenham faturamento anual de até R\$ 81.000,00.

A formalização como MEI possibilita acesso a diversos benefícios e direitos, tais como cobertura previdenciária, aposentadoria, isenção do pagamento de tributos federais (IR, PIS,

Cofins, IPI e CSLL), emissão de nota fiscal, acesso a serviços bancários e acesso a crédito com juros menores. Esse tipo de empreendimento tem um enquadramento abaixo da situação de microempresa.

Trata-se, então, de uma política pública de combate à informalidade e, sobre este aspecto, a pesquisa GEM BRASIL 2020 revelou que cada vez mais os empreendedores brasileiros buscam a formalização de seu negócio, embora a informalidade ainda seja uma característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Comparando 2020 com 2019, a pesquisa apontou um grande aumento na proporção de empreendedores que afirmam que seus negócios já têm o CNPJ: em torno de 14% entre os empreendedores nascentes, 22% entre os novos e 24% entre os estabelecidos. Pela primeira vez, em 2020, 55% dos empreendedores estabelecidos reportaram que seus negócios têm o CNPJ.

Entre os principais motivos que levaram os empreendedores a buscarem o CNPJ está o desejo de possuir um negócio regularizado. Isso se revela de forma mais enfática entre os empreendedores nascentes (71%), do que entre os novos e estabelecidos (56%), embora ainda assim seja o motivo mais citado entre esses. A necessidade de emissão de nota fiscal foi o segundo motivo mais alegado em todos os grupos, com destaque para os estabelecidos, dos quais 53% apontam essa razão. Também se destaca a proporção de empreendedores que relacionam a regularização do negócio com a possibilidade de contribuir para a Previdência Social e, conseqüentemente, usufruir de seus benefícios (GEM BRASIL, 2020).

Esses dados do GEM BRASIL (2020) a respeito do aumento da formalização nos negócios brasileiros e das motivações para tal, embora englobem todos os grupos de empreendedores, não apenas microempreendedores individuais, demonstram que a política do MEI, instituída em 2008, continua alinhada aos anseios dos empreendedores brasileiros.

O processo de formação da política do MEI contou especialmente com o poder de articulação de um grupo de parlamentares do Congresso Nacional, que mobilizou diversos segmentos da sociedade e entidades empresariais em favor dessa pauta. A Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas aproveitou a discussão a respeito da Lei Geral do setor, recém aprovada, para introduzir problemas regulatórios residuais na agenda governamental.

A partir da entrada desses problemas na agenda, o Congresso Nacional concluiu pela necessidade de uma nova legislação para o setor de MPE e ampliou o rol de questões, produzindo amplas modificações no Estatuto de 2006, sendo a principal delas a instituição da figura jurídica do MEI. Neste sentido, a referida Frente Parlamentar ao desempenhar o papel de empreendedora de política passou a fornecer significado e identidade ao problema, tal como o Sebrae atuou na formação da Lei Geral.

A política do MEI reafirmou o compromisso do Estado brasileiro com as MPEs, que desde o advento do primeiro Estatuto (1984) não parou com a formulação de marcos regulatórios destinados a conferir tratamento favorecido e simplificado ao setor.

### 1.1 JUSTIFICATIVA

Dados obtidos no Ministério da Economia (2022) demonstram que o número total de registros de microempreendedores individuais atingiu 11,839 milhões no segundo quadrimestre de 2022, sendo estes os responsáveis por 58,8% dos negócios ativos no Brasil. Contudo, em que pese a elevada representatividade e importância desse tipo de empreendimento para o cenário socioeconômico interno, a política do MEI, assim como acontece com outras políticas de empreendedorismo e de apoio às MPEs, de uma maneira geral, ainda é pouco explorada pelo viés dos estudos de agenda no campo de políticas públicas brasileiro.

O levantamento de Capella (2020) em teses, dissertações e artigos publicados sobre o tema, entre 2000 e 2018, demonstrou que embora tenha havido uma expansão dos estudos de agenda no contexto brasileiro, quase metade deles está concentrado em apenas quatro políticas setoriais: saúde (18,6%), educação (13,7%), desenvolvimento urbano/regional (11,8%) e gestão (8,1%), não tendo sido identificados, ao menos não taxativamente, estudos focados em políticas de empreendedorismo ou de apoio às MPEs sob essa perspectiva.

Com relação ao campo de empreendedorismo, em âmbito interno, ao levantar a bibliografia de artigos nessa área, publicados em periódicos brasileiros entre 1962 e 2016, Gimenez (2017) identificou 1.363 textos, sendo que, destes, apenas quinze tratam especificamente do MEI. Além disso, de uma forma geral, as pesquisas da área se voltam mais ao empreendedorismo de alto crescimento, tido como responsável por atividades que geram acelerados retornos econômicos (*high growth firms*) (MORAIS, *et al.*, 2022) e, por conseguinte, pertinentes à aplicação de recursos públicos (LEE *et al.*, 2021; SHANE, 2009). Essa perspectiva predomina entre as recomendações de políticas públicas da literatura especializada internacional (AVIRAM *et al.*, 2019).

Por outro lado, abordagens como as de Morris, *et al.* (2015; 2018) destacam a importância do fomento governamental a outras manifestações do empreendedorismo, como, por exemplo, aquelas cuja base é garantir a subsistência básica para o empreendedor e sua família, para que haja uma melhor estruturação do ecossistema empreendedor.

Assim, vê-se que discussão acerca do empreendedorismo perpassa por questões relacionadas a decisão individual do empreendedor a questões relativas aos impactos

socioeconômicos da atividade empreendedora em um país (MORAIS, *et al.*, 2022), sendo o empreendedorismo alvo de políticas públicas. Porém, Arshed, Carter e Mason (2014) apontam que, por vezes, as políticas de empreendedorismo têm sido alvo de críticas por sua falta de efetividade e argumentam que a ineficácia destas pode estar relacionada à forma como são formuladas. Segundo os mesmos autores, o problema é agravado porque a literatura do campo se volta ao estágio de implementação e despreza o estágio de formulação em suas pesquisas (ARSHED, CARTER, MASON, 2014).

Desta forma, justifica-se esta pesquisa dada a relevância da figura jurídica do MEI, que, embora represente mais da metade dos negócios ativos do país (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022), carece de estudos que o enfatizem, especialmente sobre a perspectiva tratada aqui – que é a investigação da dinâmica política e do papel dos diversos atores no processo de formação de políticas públicas.

Além disso, ao se deparar com o grande volume de temas de importância nacional e a quantidade de problemas sociais que não encontram uma solução, chama a atenção a consistência e a rapidez com que algumas pautas, tal como as do MEI, chegam à agenda decisória, em detrimento de outras. Esse problema teórico, sobre como os governos decidem quais problemas serão enfrentados e quais poderão esperar, abrange um complexo processo de disputa por atenção, que resume o principal objetivo dos estudos sobre formulação de políticas públicas: analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais ou menos relevantes para compreender a ação ou a falta de ação do governo (CAPELLA, 2018).

A pesquisa também se mostra coerente com o contexto de estímulo do Estado brasileiro às MPEs, iniciado nos anos de 1980, e que resultou no estabelecimento de um arcabouço legal amplo, por meio do qual foi reorganizado e consolidado o tratamento diferenciado a esse setor econômico. Tal contexto impõe a investigação científica, dado seus amplos impactos.

A pesquisa lança mão do modelo de *agenda-setting* de John Kingdon (2014) – Fluxos Múltiplos – como referencial estruturante. A escolha dessa abordagem se deu pela identificação da capacidade analítica do modelo de Kingdon, que confere grande destaque à dinâmica das ideias no processo político, principalmente para explicitar alguns elementos específicos relacionados às estratégias adotadas e aos atores envolvidos no processo.

Como *contribuição conceitual*, pretende-se viabilizar reflexões sobre potenciais e limites do uso do modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2014) na análise de casos empíricos de políticas de apoio às MPEs. Como *contribuição social*, pretende-se aprimorar a discussão a partir do aprofundamento da análise com enfoque sobre uma política pública emblemática do

universo das políticas públicas voltadas às MPEs. Ao lançar luz sobre os *problemas*, a *política* e os *atores*, pretende-se contribuir para o avanço argumentativo da referida discussão, a fim de que existam condições à consolidação de políticas públicas que instituem modelos de proteção social cada vez mais adequados à realidade que se impõe.

## 1.2 OBJETIVOS

Traçou-se, então, os objetivos a seguir.

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar o processo de definição de agenda da política pública do Microempreendedor Individual (MEI), formalizada por meio da Lei Complementar (LC) nº 128, de 19 de dezembro de 2008.

### 1.2.2 Objetivos específicos

a) Analisar como os problemas e o ambiente político se inter-relacionaram na inserção da pauta do MEI na agenda do governo federal brasileiro;

b) Analisar a atuação dos atores na arena política do processo de definição da agenda do MEI.

## 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura desta dissertação é constituída por esta Introdução, três capítulos e Considerações Finais. O primeiro capítulo é destinado a revisão de literatura, tendo sido dividido em três principais blocos temáticos. O primeiro, resgata a origem e algumas noções gerais acerca do campo de estudos de políticas públicas, enfatizando o processo de definição de agenda governamental; o segundo, apresenta o modelo de análise estruturante desta pesquisa: o Modelo de Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014) e o terceiro, contextualiza o empreendedorismo junto às políticas públicas, enfatizando as políticas de apoio às pequenas empresas.

O segundo capítulo trata dos percursos metodológicos que deram suporte à pesquisa, compreendendo a sua tipologia, bem como as técnicas e os métodos empregados na coleta e



análise dos dados. A análise da definição de agenda da política do (MEI), orientou-se pela indagação acerca de quais fatores relacionados aos problemas, a dinâmica política e aos atores estimularam ações do governo brasileiro, culminando na referida política. Realizou-se uma *análise de conteúdo* (BARDIN, 2011) dos documentos relativos ao processo legislativo da Lei Complementar nº 128/2008, interpretando-os a partir das categorias analíticas do modelo de Kingdon (2014), com enfoque nos problemas, na dinâmica política e na atuação dos atores e empreendedores políticos. Revela-se os fatores que mais contribuíram para a abertura de “janelas de oportunidades” para que questões referentes ao MEI ascendessem à agenda decisória governamental, em prejuízo de outras.

O terceiro capítulo apresenta e discute as inferências e interpretações alcançadas após o tratamento dos dados fornecidos pela análise dos documentos coletados, de acordo com as categorias definidas. O capítulo foi dividido em três seções. A primeira, trata do contexto do setor de microempresas e empresas de pequeno porte no Brasil anterior à Lei Complementar 128, de 19 de dezembro de 2008, que criou a figura do MEI. A segunda, apresenta e discute os resultados referentes ao processo de definição da agenda governamental da política do MEI, que inclui as categorias de fluxos de problemas e da política, bem como a de atores envolvidos no processo. A terceira seção, apresenta e discute os resultados quanto ao processo de convergência dos fluxos de problemas e da política, que inclui as categorias de janelas de oportunidade e dos empreendedores de política. Por fim, apresenta-se as considerações finais da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Ao conhecer a origem e a ontologia de um campo do conhecimento, tem-se uma melhor compreensão dos seus desdobramentos, suas trajetórias e suas perspectivas (SOUZA, 2006). Partindo dessa premissa e procurando atender aos objetivos do presente estudo, organizou-se este capítulo de revisão de literatura em três principais blocos temáticos.

O primeiro, resgata a origem e algumas noções gerais acerca do campo de estudos de políticas públicas, enfatizando o processo de definição de agenda governamental; o segundo, apresenta o modelo de análise estruturante desta pesquisa: o Modelo de Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014) e o terceiro, contextualiza o empreendedorismo junto às políticas públicas, enfatizando as políticas de apoio as pequenas empresas.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, realiza-se uma breve contextualização acerca do campo de estudos de políticas públicas. Aborda-se as origens do campo, inclusive no contexto brasileiro, algumas das principais definições envolvendo o conceito de políticas públicas, os estágios que compõem o processo de políticas públicas, os atores envolvidos nesses estágios e, por fim, aprofunda-se a discussão sobre definição de agenda governamental.

#### 2.1.1 Origens do campo

O campo de políticas públicas, originou-se como um subcampo da ciência política norte-americana (MELO, 1999; ARRETCHE, 2003; FARIA, 2003; SOUZA, 2006, 2018; FARAH, 2011; SECCHI, 2013) ao romper com a tradição europeia de estudos nessa área, que priorizava mais a análise do Estado e das suas instituições do que a produção dos governos. O campo surge, então, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, enfatizando, desde logo, as pesquisas sobre o governo enquanto produtor por excelência de políticas públicas. A premissa dos pesquisadores norte-americanos é a de que em democracias estáveis aquilo que o governo faz é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, 2018).

As publicações dos livros *The governmental process* (1951), de David B. Truman, pioneiro na abordagem de grupos de interesse e na influência destes sobre os processos de políticas públicas, e *The policy sciences* (1951), de Harold D. Laswell, no qual é delimitado o

campo de conhecimento multidisciplinar, normativo e orientado para a resolução de problemas públicos concretos, marcaram o ano de 1951 como o ano do estabelecimento do campo disciplinar dos estudos de políticas públicas. Desde então, o campo consolidou um corpus teórico próprio voltado a subsidiar as análises e as tomadas de decisão acerca de problemas públicos (SECCHI, 2013).

Nacionalmente, com um *gap* de cerca de trinta anos em relação ao contexto internacional, os primeiros esforços de institucionalização do campo de políticas públicas datam dos anos de 1980. De acordo com Marta Farah (2011):

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública. (FARAH, 2011, p. 32).

Com isso, os desdobramentos da Constituição Federal de 1988, que traduziu direitos sociais em políticas públicas e a democratização-descentralização da gestão pública no país, evidenciou a noção de políticas públicas no Brasil como sinônimo de “Estado em ação” e “interesse público” na sociedade.

Há, ainda, que se destacar a importância do processo de reforma administrativa do Estado brasileiro, ocorrido nos anos de 1990, que redefiniu o papel e a função do Estado brasileiro. Segundo Brasil e Capella (2016), tal processo influenciou as pesquisas no campo de políticas públicas que, deixando a dimensão mais imediata dos debates relacionados à crise, passaram a se dedicar ao estudo da capacidade de governo, das práticas de gestão do governo federal e das inúmeras experiências inovadoras no plano local, dos processos de descentralização, e às relações entre Estado e sociedade.

Ao longo dos anos 2000, as diversas políticas públicas, especialmente as políticas sociais e a temática da participação, foram objeto de inúmeros estudos de caso, nas mais distintas áreas de conhecimento (BRASIL; CAPELLA, 2016). Secchi, Coelho e Pires (2019) atribuem o apogeu das políticas públicas no Brasil aos seguintes fatores: funcionamento de sistemas nacionais de políticas públicas, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS); inúmeros planos setoriais e programas governamentais nos três níveis de governo; institucionalização da participação nas políticas públicas pelos conselhos, conferências e audiências públicas, bem como o aumento da transparência no setor público; amplitude de

atores não estatais como movimentos sociais, institutos e organizações empresariais, *think tanks* e grupos de pressão na coprodução de políticas públicas; bem como formalização do ensino e da pesquisa de políticas públicas na educação superior nacional.

A partir das transformações do papel e do funcionamento do Estado nacional e diante da profissionalização da gestão pública e da intensificação das políticas públicas no país, a formação acadêmica em políticas públicas renasceu nas instituições de ensino superior nos anos 2000. Além dos cursos de Administração Pública se reestruturarem com a análise de políticas públicas como objeto de estudo, surgiram novas graduações com matrizes curriculares multi/interdisciplinares, como Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas, Políticas Públicas, Ciências do Estado e Gestão Social. Eis o chamado “Campo de Públicas”, reconhecido por Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) pela Resolução n. 1 do Conselho Nacional de Educação, publicada em 13 de janeiro de 2014 (SECCHI; COELHO e PIRES, 2019).

Este panorama, embora sucinto, permite observar a expansão do campo de políticas públicas no país, em razão das profundas transformações das ações governamentais nas últimas décadas. O crescimento de cursos de graduação e pós-graduações, e, conseqüentemente, de estudos e pesquisas na área, ampliou o entendimento inicial e genérico de políticas públicas para uma definição que cada vez mais integra a natureza política das políticas públicas com a sua feição administrativa.

Antonio Sergio Araujo Fernandes (2007) reforça a ideia de que as políticas públicas se manifestam por meio de duas dimensões que se complementam: uma dimensão administrativa e técnica e outra política. Segundo o autor (2007):

(...) costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto, do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Esta é uma meia verdade, dado que apesar de ser tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionada ao processo decisório. (FERNANDES, 2007, p. 203).

Assim, diferente da separação entre política e administração que marcou os modelos de gestão na Administração Pública no século XX, hoje predomina a associação do enfoque técnico e do enfoque político no trato dos problemas públicos, para se conceber a gestão pública no século XXI. Da mesma forma, no campo de estudo e pesquisa em políticas públicas, o habitual contorno dicotômico entre técnico e político abre espaço para uma interpenetração teórico-conceitual, configurando um modo de aplicação de métodos e instrumentos tecnopolíticos (SECCHI; COELHO e PIRES, 2019).

### 2.1.2 Definições de Políticas Públicas

Quanto à definição de políticas públicas, embora existam inúmeras abordagens a respeito, algumas delas são proeminentes na literatura especializada. Secchi (2013) afirma que a falta de consenso quanto a essa definição decorre da divergência de respostas para questionamentos básicos relacionados à exclusividade de atores estatais na elaboração de políticas públicas; à omissão como forma de política pública; e às diretrizes operacionais tidas como políticas públicas.

Para Thomas Dye (1972, p. 1), política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A famosa e sucinta definição de Dye representa a linha de pensamento estadocêntrica (*state-centered policy-making*), que considera como “pública” apenas a política proveniente de atores estatais. Além de Dye, compartilham da concepção estatista os autores Heclo (1972), Meny e Thoenig (1991), Bucci (2002) e Howlett, Ramesh e Pearl (2013).

Por outro lado, estudiosos como Dror (1971), Kooiman (1993), Rhodes (1996), Regonini, (2001) e Hajer (2003), adeptos da abordagem multicêntrica (ou policêntrica), consideram “pública” a política que tenta resolver um problema público, independentemente de ter sido ou não emanada pelo Estado. Assim, essa corrente considera, para além dos atores estatais, as organizações privadas, as organizações não governamentais, os organismos multilaterais e as redes de políticas públicas como protagonistas no estabelecimento de políticas públicas.

Para fins deste estudo, compartilha-se do argumento de Secchi (2013) de que a abordagem multicêntrica possibilita um melhor aproveitamento em termos de análise de políticas públicas por abarcar um amplo espectro de fenômenos político administrativos que não se restringem aos de natureza estatal. Muito embora se reconheça a vinculação de política pública com a tradição intervencionista do Estado brasileiro em toda a história do pensamento político nacional (MELO, 1999), e, portanto, o protagonismo deste no estabelecimento de políticas públicas.

Um outro debate notório em torno do conceito de política pública é quanto a omissão como forma de política pública. Souza (2006, p. 24), ao citar Bachrach e Baratz (1962), menciona que esses autores mostraram que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”. Autores como Dye (1972), Fernandes (2010) e Howlett, Ramesh, Perl (2013) compactuam dessa noção.

Filiando-se novamente ao posicionamento de Secchi (2013), em que pese a omissão estatal diante de um problema público recorrente gere questionamentos acerca de seus

interesses na manutenção do status quo, não se deve encará-la como política pública, mas simplesmente como a não inclusão do problema na agenda formal. Inclusive, no caso brasileiro a noção de política pública funda-se tanto na ideia de um Estado prestacional (ações positivas do Estado), que a omissão estatal pode caracterizar ofensa direta à Constituição Federal. Ofensa esta passível de controle judicial e responsabilização por danos decorrentes da conduta omissiva – ocorre, por exemplo, na ausência de uma política pública determinada que acarrete o cerceamento de direitos fundamentais.

Existem, ainda, aqueles que consideram apenas macrodiretrizes estratégicas como políticas públicas. É o caso de Comparato (1997) e Massa-Arzabe (2002). Para os aderentes desse posicionamento, programas, planos e projetos nada mais são do que elementos operacionais de uma política pública e não devem individualmente ser considerados como políticas públicas. Em contrapartida, há outros autores, como Secchi (2013), que defendem que “políticas públicas” são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. Não fosse assim, políticas de níveis mais locais – municipais, regionais, estaduais –, por exemplo, seriam excluídas das análises de políticas públicas.

Neste trabalho, embora a análise seja focada em projetos de lei elaborados em âmbito federal, corrobora-se com a noção de que políticas públicas não se restringem a macrodiretrizes. Julga-se que o escopo de análise não deva ficar circunscrito apenas àquelas políticas estruturantes, pelo contrário, merece ser ampliado em suas várias dimensões visando o aprofundamento empírico e conceitual do campo científico.

Em que pese as muitas definições de políticas públicas, nota-se que estas acabam por convergir para o lugar onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desdobram: os governos. Além disso, embora optem por abordagens diferentes, os autores, de modo geral, possuem uma perspectiva holística a respeito do tema – entendem que a política pública congrega diversas unidades em totalidades organizadas. Concordando, portanto, que atores, instituições, interações e ideologia devem ser considerados, ainda que haja diferenças sobre a importância relativa destes (SOUZA, 2018).

### 2.1.3 Ciclo de Políticas Públicas

Para compreender como todas essas unidades atuam e se relacionam no processo da política pública, é útil organizá-lo em fases. Pensando nisso, criou-se o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que segundo a definição de Pierre Muller e Yves Surel (2002), é uma ferramenta analítica que apresenta a política pública em uma sequência de fases distintas, mas interdependentes uma das outras, orientadas por lógicas relativamente diferentes.

Diversas versões do *policy cycle* foram desenvolvidas desde a sua primeira versão, que remonta a Laswell (1956), com mais ou menos fases e denominações. Mas, em termos gerais, o ciclo de políticas públicas pode ser sintetizado em cinco principais fases (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013): 1) formação de agenda, fase em que problemas até então privados são inseridos na pauta política e administrativa, tornando-se públicos; 2) definição de alternativas, fase em que são buscadas soluções para os problemas anteriormente identificados como públicos; 3) tomada de decisão, fase em que uma, mais de uma ou nenhuma das opções levantadas na etapa anterior são aprovadas oficialmente; 4) implementação, fase em que se coloca a decisão em prática, isto é, em que a política pública é executada; 5) avaliação, fase em que se avalia se, de fato, a política está funcionando na prática, envolvendo os meios que são empregados e os objetivos que são atendidos.

O ciclo, então, simplifica a visualização do processo complexo-dialógico de política pública, facilitando a compreensão e a interpretação deste. Porém, apesar da sua utilidade analítico-pedagógica, o ciclo de políticas públicas obviamente não reflete fielmente a real dinâmica ou todo o percurso de uma política pública. Estudos da área demonstraram que raramente o processo de políticas públicas é linear, como é o caso, por exemplo, do modelo “lata de lixo” (*garbage can*) desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que descreve que soluções nascem antes mesmo dos problemas. Essa abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), que combinou alguns elementos do ciclo de políticas públicas, em especial as fases de definição de agenda e formulação de alternativas, para a constituição do seu modelo de Fluxos Múltiplos, que será apresentado mais à frente.

### 2.1.4 Atores

Em cada fase da política pública podem estar presentes diferentes participantes, que interagem e tomam decisões nas arenas políticas correspondentes. Assim, embora o estabelecimento de uma política pública possa ser protagonizado por determinado ator, o seu

processo recebe influência de diversos outros atores ao longo de todo o seu percurso. Desta forma, o mapeamento dos diversos atores que influenciam uma política e os padrões de relacionamento entre eles é importante tanto para fins analíticos, quanto para o planejamento ou a implementação dessa política. Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi (2018, p. 40), definem os *atores de políticas públicas* como “indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la”. Então, uma maneira simples de identificar quais atores estão envolvidos em uma política seria observar quem pode ganhar ou perder com ela (RUA, 1998).

Portanto, a relação entre os atores sociais envolve conflitos na medida que estes disputam os recursos que são movimentados nos processos das políticas públicas. Muller e Surel (2002) sistematizam esses recursos em recursos de poder e repertórios de ação. Os *recursos de poder*, referem-se às características que conferem aos atores capacidade de agir. Ou seja, essas características lhes garantem algum poder – entendido como capacidade de influenciar outros atores a tomarem decisões que não tomariam de outra forma. São exemplos de recursos de poder: capacidade de organização, recursos financeiros, grau de institucionalização e apoio da opinião pública. Os *repertórios de ação*, correspondem aos modos de ação dos atores, gerados a partir da mobilização dos recursos de poder dos quais dispõem. Tais ações procuram dar visibilidade às demandas dos atores, pressionando os outros atores e tentando atrair apoiadores. São exemplos de repertórios de ação: greves, passeatas, manifestação nas mídias, participação partidária etc.

Cada política possui um conjunto diferenciado de atores, identificável efetivamente somente com a análise empírica. No entanto, há atores que possuem maior relevância para o processo de políticas públicas e, por isso, recebem maior atenção nos estudos da área. Quanto aos *atores governamentais*, citam-se os políticos e os seus designados e servidores públicos (burocratas), inclusive juízes. Com relação aos *atores não governamentais*, destacam-se os grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação (mídia) e destinatários das políticas públicas (*policy takers*). Outros atores relevantes são: organizações de pesquisa (*think tanks*), especialistas, organizações do terceiro setor (ONGs), organismos internacionais e financiadores.

Ao abordar o modelo de Fluxos Múltiplos, de Kingdon (2014), serão detalhados os atores trabalhados por ele. Estes têm grande influência na definição de agenda das políticas públicas.



### 2.1.5 Definição de Agenda

Considerando o foco de análise e discussão deste estudo, que é o processo pelo qual questões relacionadas ao MEI tornaram-se problemas, chegando até a agenda governamental, julga-se importante aprofundar alguns aspectos sobre os estágios de definição de agenda (*agenda-setting*), bem como sobre estudos que envolvem a análise da formulação de políticas públicas.

Sobre definição de agenda e definição de alternativas, Ana Cláudia Capella (2018) pontua que:

a noção de definição é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos. (CAPELLA, 2018, p. 9).

Assim, nos estudos da área é comum que o processo de políticas públicas seja apresentado no esquema de visualização do *policy cycle*, sendo a formulação a fase inicial, a qual é sucedida, geralmente, pelas fases de tomada de decisão, implementação e avaliação. Desta forma, entende-se a formulação de políticas públicas como uma fase pré-decisória, ou seja, que antecede a formalização de determinada política, que envolve tanto o direcionamento da atenção em torno de problemas específicos (definição de agenda) quanto a busca por soluções possíveis (definição de alternativas).

Alguns autores, como Secchi (2013) e Kingdon (2014), consideram que antes da formação de agenda, a primeira fase do processo de política pública seja a identificação do problema. Outros autores englobam a identificação do problema na fase de formação de agenda. O fato é que, independentemente da abordagem, os conceitos de “problema” e “agenda” caminham juntos.

Secchi (2013, p. 14) define *problema público* como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. Mas para que um problema passe do *status de privado* para o *status de público*, os atores políticos precisam identificá-lo como tal, isto é, como “problema” (situação inadequada) e “público” (relevante para a coletividade). Conclui-se, então, que a adjetivação de um problema como “público” depende das interpretações político-normativas dos próprios atores políticos envolvidos com o tema.

Além disso, tendo em vista a grande quantidade de situações cotidianas indesejáveis, uma vez que alguma delas passa a ser definida como um problema público, cresce a sua possibilidade de entrar na agenda. A definição de problemas consiste, desta forma, em um dos elementos centrais para compreender a formação da agenda.

Ao definirem agenda como “um conjunto de questões que são comunicadas em uma hierarquia de importância em determinado momento”, James Dearing e Everett Rogers (1996, p. 02) trazem outro elemento central para a compreensão do conceito de agenda: a “hierarquia de importância”. O pressuposto dos autores é que a atenção é um recurso escasso; portanto, as questões disputam pela atenção dos mais diversos atores (políticos, servidores públicos, mídia, cidadãos etc.) e nesse processo de competição algumas questões são alçadas ao topo da hierarquia de importância, ou seja, são priorizadas, ao passo que outras são relegadas a uma posição de menor relevância.

Há que se pontuar, também, que existem diferentes tipos de agenda. Para entender quais são elas, serão retomados dois dos principais desenvolvimentos teóricos da literatura internacional sobre o tema (CAPELLA, 2020). Roger Cobb e Charles Elder (1972), uns dos pioneiros nos estudos sobre o processo de formação de agenda como elemento central do processo político<sup>1</sup>, distinguem dois tipos de agenda: a sistêmica e a governamental. Ao fazer essa distinção os autores objetivaram compreender os padrões da relação entre a participação pública e a tomada de decisão de uma elite.

A *agenda sistêmica* consiste nas questões que recebem atenção da sociedade e que são consideradas como de competência do governo. Essas questões se manifestam na agenda sistêmica quando atraem a atenção da opinião pública ou quando parte considerável de atores sociais demanda alguma ação do Estado sobre uma situação indesejável. Porém, é impossível que todas as questões que fazem parte das preocupações presentes na sociedade atraiam também a atenção do governo. Isto é, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica serão seriamente consideradas pelo governo e terão espaço na agenda governamental (ou agenda institucional ou formal). A *agenda governamental*, então, é composta por questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja em âmbito federal, estadual ou local.

Os conceitos de Cobb e Elder foram adotados por muitos manuais de políticas públicas (ROCHEFORT, 2016). Mas nas décadas de 1980 e 1990, segundo Capella (2020), os estudos de formação da agenda foram reformulados por abordagens teóricas que não tinham mais como

---

<sup>1</sup> Em *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Cobb e Elder desenvolveram a noção de formação da agenda como parte do debate mais amplo sobre democracia.

objetivo a compreensão das complexas relações entre agendas sistêmicas e governamentais. Os novos desenvolvimentos teóricos focaram em investigar as questões que atravessam a agenda governamental.

Kingdon (1984) avançou no debate de agenda governamental ao inserir a noção de agenda decisória. Para o autor, a agenda governamental é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção em um determinado momento. Assim, embora Kingdon acompanhe seus precursores Coob e Elder em considerar que uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, o autor vai além expandindo o conjunto de atores ligados à formação da agenda, que não se restringe somente aos tomadores de decisão governamentais, mas engloba também os indivíduos e grupos relacionados a eles.

Porém, em razão do volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas delas serão seriamente consideradas na agenda governamental, em um determinado momento. Essas questões compõem, então, a *agenda decisória*: um subconjunto da agenda governamental composta por questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, isto é, prestes a se tornarem políticas públicas. Nesse processo de intensa competitividade da formação de agenda, poucas questões passam da agenda governamental para a agenda decisória. Assim, o processo competitivo pela atenção é também uma das características básicas do processo de formação da agenda.

Kingdon também aborda a existência de *agendas especializadas* – como aquelas específicas de determinadas áreas, como saúde e educação –, que revelam a natureza setorial da formulação de políticas públicas. Além disso, a agenda existe em todos os níveis de governo, ou seja, cada órgão (federal, estadual ou municipal), possui o seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação.

Tomando por base a definição de agenda de Zahariadis (2016a, p. 05) – “lista contextual de prioridades de ações governamentais” –, destaca-se mais quatro ideias importantes a serem consideradas nos estudos de agenda: contexto, prioridade, ação e governo.

O *contexto* é central aos estudos de agenda, uma vez que estes só podem ser realizados adequadamente se considerarem as amplas dinâmicas sociais, políticas e econômicas. Sabendo que as percepções sobre problemas, mudam ao longo do tempo, investigar agenda é compreendê-la em uma dimensão contextual e dinâmica, que envolve diferentes instituições, elementos do sistema político e valores sociais.

Por ser a atenção um recurso escasso, a noção de definição de *prioridade* também é central aos estudos de agenda. Estudar agenda significa identificar como o governo distribui a

sua atenção entre os diversos problemas existentes. Entender de que forma alguns problemas são entendidos como mais importantes do que outros em um determinado momento, ou como alguns temas adquirem sentido de urgência é precisamente o ponto central dos estudos de agenda.

A ideia de *ação* significa que agenda não é somente uma lista de temas com potencial para serem considerados relevantes pelos atores envolvidos na formulação. É importante destacar a existência de um processo de filtragem entre os temas, que depende não apenas dos valores, mas também do grau de capacidade de ação governamental em relação a essas questões. Quando há uma percepção de que os tomadores de decisão podem efetivamente interferir em problemas, esses passam a ser seriamente considerados, muitas vezes sobrepondo-se a outros na lista de prioridades.

Finalmente, há o foco na *agenda governamental*. Em que pese outras tradições de pesquisa, como os estudos no campo da comunicação, procurem compreender o trânsito entre diferentes tipos de agenda, como a agenda midiática, ou a agenda da opinião pública, os estudos em políticas públicas buscam analisar fundamentalmente a agenda governamental. Assim, a pesquisa sobre a agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*) abrange especialmente a análise das questões relevantes aos formuladores de políticas governamentais.

Por fim, uma vez constituído um quadro de referência para uma melhor perspectiva a respeito do tema, permite-se prosseguir com a apresentação do modelo analítico estruturante deste trabalho. É o que será feito na próxima seção.

## 2.2 FLUXOS MÚLTIPLOS NA ANÁLISE DAS FASES PRÉ-DECISÓRIAS DA POLÍTICA PÚBLICA

Nesta seção, apresenta-se o modelo de análise estruturante deste estudo: o modelo de Fluxos Múltiplos, desenvolvido por Kingdon (2014). Inicia-se com as origens, objetivos e pressupostos do modelo. Depois, com a perspectiva analítica do modelo quanto ao processo de definição de agenda, que inclui os fluxos de problemas e da política, bem como os atores envolvidos nesses fluxos. Na sequência, apresenta-se a perspectiva analítica do modelo acerca do processo de definição de alternativas, que inclui o fluxo de alternativas e os atores envolvidos nele. Por fim, aborda-se a conexão entre os fluxos e as “janelas de oportunidade” para que uma questão ascenda à agenda governamental, bem como o papel dos empreendedores de política neste processo.

### 2.2.1 Origens, objetivos e pressupostos

Na literatura sobre processos de políticas públicas (SEBATICER, 2007), dois modelos se destacam nos estudos sobre agenda governamental: o modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*), de Kingdon (1984), e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), de Baumgartner e Jones (1993). Este trabalho adota o primeiro como referência, assim, o apresenta, privilegiando os elementos que serão utilizados para análise do seu objeto empírico.

Como mencionado, o modelo de Fluxos Múltiplos foi criado por John W. Kingdon e publicado em *Agendas, Alternativas, and Public Policies*, no ano de 1984, como uma proposta para explicar a definição de agenda em políticas públicas. O modelo, então, centra-se nas fases de formação de agenda (*agenda-setting*) e formulação de alternativas (*policy formulation*) do *policy cycle*, não trabalhando com questões de implementação da política ou de seu monitoramento (PINTO, 2008).

A ideia de fluxos na definição de problemas em política pública não é original de Kingdon (1984), ele se inspira no Modelo da “Lata de Lixo” (*Garbage Can Model*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Esse modelo esclarece o processo de tomada de decisões em organizações identificadas como “anarquias organizadas” (*organized anarchies*). Segundo os autores, a tomada de decisão nessas organizações geralmente ocorre em um contexto “anárquico”. Isso porque muitas delas possuem *preferências problemáticas* – objetivos vagos, inconsistentes, contestados ou instáveis; *tecnologias pouco claras* – a conexão entre meios e fins não é bem definido; e *participação em tempo parcial* – a atenção e envolvimento dos tomadores de decisão é fluido, ou seja, instável ou incerto.

Cohen, March e Olsen (1972), explicam que em razão dessas características, as decisões nas referidas organizações não teriam como ser compreendidas pelas intenções dos participantes ou por explicações racionais sobre o comportamento das organizações. Defendem, então, a necessidade de novos modelos de análise que considerem outros fatores, por ser a tomada de decisão resultado de processos imprevisíveis e complexos.

Desta forma, os autores (1972), relacionam a tomada de decisão com uma “lata de lixo” na qual vários tipos de problemas e soluções são jogados por participantes na medida em que são gerados. Nesse contexto, descrevem (1972) a tomada de decisão como:

uma coleção de oportunidades de escolha em busca de problemas e **soluções**, questões e sentimentos em busca de situações de decisão em que possam ser expressos, soluções em busca de questões para as quais possam ser a resposta e **tomadores de decisão** em busca de trabalho. (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2, grifo nosso).

Assim, na perspectiva desse modelo a tomada de decisão é um resultado ou uma interpretação de quatro fluxos que se relacionam e se influenciam mutuamente: o *fluxo de oportunidades de escolha*, o *fluxo de problemas*, o *fluxo de soluções* e o *fluxo de participantes*. Estes são substancialmente independentes e externos à estrutura organizacional.

Além disso, destacam que embora esses elementos “anárquicos” tenham sido identificados com frequência em estudos focados em organizações, estes também podem ser visualizados nas tomadas de decisão dos processos de formulação de políticas públicas na sociedade contemporânea. Portanto, como mencionado, os modelos clássicos de escolha em economia, ciência política e teoria organizacional, nos quais “uma situação de escolha é analisada em termos do comportamento de um ator, completamente informado, infinitamente sensível e racional”. (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2, tradução nossa), não são suficientes para explicar a tomada de decisão em contextos com processos tão complexos e ambíguos<sup>2</sup>. O *garbage can* representou uma tentativa de ampliar a coleção de estruturas relativamente sistematizadas, para interpretar processos de escolha, incorporando outros elementos de análise (OLSEN, 1972).

Kingdon (2014)<sup>3</sup>, por sua vez, inspirado nas ideias de Cohen, March e Olsen, desenvolve o seu modelo de fluxos buscando explicar o processo de definição de agenda no sistema legislativo federal dos Estados Unidos. O autor afirma que muitas vezes os tomadores de decisão não sabem como alcançar os objetivos propostos e Howlett e Ramesh (2003) complementam que, na perspectiva do modelo de Fluxos Múltiplos, os objetivos e os caminhos para alcançá-los não são definidos *a priori*, mas no decorrer do processo político.

O modelo de Kingdon, baseou-se em três pressupostos principais (ZAHARIADIS, 2007). Primeiro, que a atenção individual é serial, ou seja, as pessoas conseguem se concentrar em poucos assuntos por vez. Enquanto isso, o processamento é paralelo e as instituições burocráticas conseguem lidar com diferentes questões ao mesmo tempo. Segundo, os elaboradores de políticas tomam decisões em um contexto de restrição de tempo, no qual não se pode buscar indefinidamente pela “melhor solução”. Terceiro, a tomada de decisão

---

<sup>2</sup> Zahariadis (2007) identifica ambiguidade em situações em que há diferentes formas de se pensar a respeito de um fenômeno.

<sup>3</sup> Embora a proposta original de Kingdon date o ano de 1984, optou-se por utilizar a edição mais atual (2014) da sua obra *Agendas, Alternativas, and Public Policies*.

governamental é resultado da junção de três fluxos (problemas, soluções e políticas) que evoluem de forma independente. A convergência desses três fluxos explica as razões pelas quais algumas questões ascendem à agenda decisória, enquanto outras, ainda que percebidas, não provocam uma ação efetiva por parte do governo.

Das premissas apontadas por Zahariadis, é possível observar que, de modo diverso do *garbage can*, o modelo de Kingdon faz uma divisão entre os participantes e o processo em si: o processo de definição de agenda seria então permeado por três fluxos – problemas, alternativas, política – e pelos atores que participam desses fluxos. No entanto, tal como no modelo precursor, os fluxos são independentes.

Kingdon (2014) define a *agenda governamental* como lista de assuntos ou problemas que estão chamando a atenção do governo e de pessoas ligadas a ele em um determinado momento. Porém, como visto, em razão do volume de questões e da impossibilidade de lidar com todas elas ao mesmo tempo, apenas algumas delas são efetivamente consideradas. As questões que são consideradas, por sua vez, irão compor a *agenda decisória*, isto é, a lista dos assuntos que estão prontos para uma decisão ativa do governo. Tal distinção é necessária, pois, como será abordado mais a frente, ambas as agendas são afetadas por processos diferentes.

Zahariadis (1998) afirma, também, que o modelo de agenda de Kingdon seria o adequado para explicar como as agendas governamentais são definidas e decididas em meio a condições com ambiguidade de objetivos, quando as preferências não são definidas claramente, e ambientes instáveis, nos quais as escolhas dependem do contexto. Passa-se, então, à apresentação dos fluxos, participantes e demais elementos desse modelo, que afetam os processos de definição de agenda e especificação de alternativas.

## 2.2.2 Fluxos Múltiplos na análise de definição de agenda

Para explicar como as agendas governamentais são definidas, Kingdon (2014) concentra-se em três respostas: *problemas*, *política* e *atores “visíveis”*, os quais serão apresentados a seguir.

### 2.2.2.1 Fluxo dos Problemas

No primeiro fluxo do seu modelo de agenda (*problems stream*), Kingdon (2014) busca fornecer a sua primeira explicação sobre o porquê de alguns problemas receberem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais. Para ele, a explicação está nos meios

pelos quais esses atores tomam conhecimento das situações e nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas.

Segundo o autor, situações podem ser trazidas à atenção do governo ou de pessoas ligadas a ele em razão de três principais fatores: 1) indicadores; 2) eventos-foco (*focusing events*); e 3) *feedbacks* a respeito de ações governamentais em desenvolvimento.

*Indicadores* (econômicos, sociais, ambientais etc.) são usados para avaliar a magnitude de uma situação, como por exemplo, a efetividade ou custo de um programa, e discernir mudanças ocorridas nessa situação. Assim, quando esses indicadores revelam magnitudes e mudanças expressivas atraem a atenção dos governantes.

Contudo, por vezes, a atenção dos formuladores de políticas públicas não consegue ser capturada somente por meio de indicadores, mas em razão de *eventos-foco*, isto é, crises, desastres ou símbolos poderosos que concentram a atenção em um determinado assunto, fazendo com que outros assuntos fiquem em segundo plano. No entanto, esses eventos focais terão apenas efeitos efêmeros se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros similares.

As autoridades também podem tomar conhecimento de situações por meio de *feedbacks* de programas existentes ou ações governamentais, sejam eles formais ou informais. Ou seja, os *feedbacks* recebidos pelos políticos das mais diversas formas – reclamações que chegam ao Congresso, petições, notícias na mídia, monitoramento de gastos, monitoramento de implementação de programas etc.

No entanto, ainda que indicadores, eventos de grande magnitude ou *feedbacks* chamem a atenção dos formuladores de políticas públicas para determinadas situações, tais elementos não são suficientes para transformá-las em problemas. Isso vai depender do modo como os formuladores de políticas percebem e interpretam tais situações, isto é, “os problemas não são simplesmente as situações ou eventos externos em si; há também um elemento perceptivo e interpretativo”. (KINGDON, 2014, p. 110, tradução nossa).

Neste sentido, Kingdon diferencia “situação” de “problema”. Para ele, inúmeras *situações* são toleradas todos os dias pelas pessoas, mas não necessariamente ocupam lugares prioritários em agendas de políticas, isto é, nem todas as situações motivam ações governamentais em contrapartida. As “situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las”. (KINGDON, 2014, p. 109, tradução nossa). Ou seja, situações



tornam-se *problemas* somente quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito.

Além disso, as agendas do governo podem definir problemas, mas também podem fazê-los desaparecer. Desaparecem porque a atenção se volta para outra questão, porque o problema já está sendo solucionado, ou porque há a frustração pelo fracasso e a consequente negativa de investir mais tempo em uma causa perdida. Ainda pode acontecer de mudar as situações que atraíram a atenção para o problema, como por exemplo, o fim de uma crise. As pessoas também podem se acostumar a uma situação ou conferir outro rótulo ao problema. De maneira geral, há ciclos inevitáveis de atenção, mas que se estabilizam ao longo do tempo, trazendo e desaparecendo com novidades.

Em linhas gerais, no fluxo de problemas ocorrem diversos fatores (indicadores, eventos ou *feedbacks*) que atraem à atenção dos formuladores de políticas públicas para determinadas situações. Os formuladores, por sua vez, definem algumas das situações de que tomam conhecimento como problemas, ascendendo estes à agenda governamental.

Deste modo, como estratégia política, a definição do problema é fundamental. O modo como um problema é definido e articulado, concentrando a atenção dos formuladores de políticas pode determinar o sucesso de uma questão em meio ao processo altamente competitivo de *agenda-setting*, no qual tantas outras questões estão aguardando a atenção desses formuladores (CAPELLA, 2007; 2018).

#### 2.2.2.2 Fluxo da Política

A segunda explicação de Kingdon (2014) acerca da alta ou da baixa importância de uma questão na agenda está no segundo fluxo do seu modelo: o fluxo da política (*politics stream*). Nesse fluxo, busca-se analisar os processos políticos que afetam a definição da agenda governamental.

Como vimos, todos os fluxos que compõem o modelo de Kingdon têm dinâmicas autônomas. Isso significa que o reconhecimento de um problema ou o desenvolvimento de propostas que visem a solução de determinado problema não são suficientes para que uma questão seja inserida na agenda governamental e, posteriormente, transformada em uma política, uma vez que eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias.

No fluxo da política, o consenso é formado por meio de barganha e de negociação política, mais do que da persuasão. Diferentemente do que ocorre na dinâmica dos outros dois fluxos (de problemas e de alternativas), isto é, quando atores identificam problemas ou entram

em acordo sobre determinadas propostas, estes agem especialmente através do recurso de persuasão – usando os meios disponíveis (indicadores, estudos etc.) para defender que determinadas situações devem ser definidas como problemas ou que as suas propostas são viáveis em termos de custos ou de aceitação social, por exemplo. No entanto, na dinâmica da política, as coalizões são construídas através de negociação e barganha – criando emendas em troca de apoio, formando alianças por meio da satisfação de reivindicações, fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação etc.

Kingdon, então, destaca três fatores que são poderosos formadores (ou bloqueadores) da agenda governamental: 1) “humor/clima nacional” (*national mood*); 2) grupos de interesse; 3) mudanças internas no governo (*turnover*).

O *humor/clima nacional*, refere-se a uma tendência nacional ou a atmosfera política nacional, isto é, quando diversas pessoas de uma nação compartilham das mesmas questões por um determinado período. Assim, a percepção de um clima nacional favorável ou desfavorável pelos participantes da tomada de decisão pode tanto estimular como desestimular a promoção de algumas questões.

A pressão do governo por *grupos de interesse* (ou a falta dela) com as suas demandas pode culminar em consensos ou conflitos na esfera política. Nessa esfera, a percepção pelos participantes do processo decisório de que as suas propostas não contam com o apoio de determinadas forças políticas organizadas ou setores da sociedade indica que haverá custos durante o fluxo político, dificultando que estas sejam contempladas. Ao passo que o apoio dessas forças sinaliza que o ambiente é favorável para o avanço de uma proposta.

As *mudanças internas do governo* trazem novas configurações partidárias ou ideológicas. Isso ocorre quando há a mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*), em razão de novas eleições, por exemplo, mudanças no Poder Executivo ou no Congresso Nacional, mudanças na gestão ou na chefia de órgãos etc. Além disso, a disputa sobre a jurisdição ou a mudança de competência sobre determinada questão dentro do governo pode abrir espaço para a inclusão de questões na agenda. Ao passo que outras questões podem ser sistematicamente ignoradas devido à sua localização na estrutura administrativa.

Assim, desdobramentos na arena política são poderosos formadores ou desestimuladores de agenda. Grupos de pressão, opinião pública, pressões do legislativo e das agências administrativas, movimentos sociais, processo eleitoral, entre diversos outros fatores, determinam o clima político para a mudança na agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, quanto restringi-la (CAPELLA, 2007; 2018).

Dos fatores considerados no fluxo da política, Kingdon enfatiza a vontade nacional (humor/clima nacional) com eleições (mudanças dentro do governo) como a combinação mais capaz de promover inovações na agenda governamental; mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesse. Isso significa dizer que quando interesses organizados entram em conflito com a combinação entre vontade nacional e eleição, esta provavelmente prevalecerá em relação ao estabelecimento de agenda.

### 2.2.2.3 Atores visíveis

Além dos fluxos de problemas e da política, outro fator que afeta a definição da agenda governamental é a participação de *atores “visíveis”* nesses fluxos. Kingdon (2014) os denominou assim por receberem considerável atenção da imprensa e do público e, portanto, são apontados pelo autor como centrais às mudanças na agenda.

O modelo, então, inclui entre os atores visíveis: o presidente da República; os assessores de alto escalão nomeados pelo presidente; membros do Congresso Nacional; a mídia (opinião pública); e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos e comitês de campanha.

Kingdon fez essa distinção entre participantes “visíveis” e “invisíveis”, pois descobriu que o primeiro grupo tem maior poder de influência no processo de definição da agenda governamental, por participarem mais intensamente dos fluxos de problemas e da política, os quais, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Já o segundo grupo tem maior influência na escolha de alternativas, como veremos adiante.

Além disso, o autor destaca a importância do presidente, de políticos eleitos e de seus assessores no estabelecimento da agenda, mais do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo. Portanto, as chances de uma questão ganhar visibilidade na agenda governamental se elevam se esta for levantada por atores do grupo visível e reduzidas se for menosprezada por tais participantes.

### 2.2.3 Fluxos Múltiplos na análise de definição de alternativas

Apesar de não ser alvo da presente análise, reservou-se este espaço para a exposição do Fluxo de Soluções ou Alternativas (*Policy Stream*), visto que este também faz parte do modelo teórico adotado neste trabalho.

Para explicar como as alternativas ou soluções para políticas públicas são filtradas até que permaneçam somente aquelas que serão realmente alvo de discussões e deliberações, Kingdon (2014) fornece dois tipos de respostas: 1) as alternativas são geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; e 2) o envolvimento dos atores “invisíveis”, que são especialistas na área específica desses problemas.

### 2.2.3.1 Fluxo das Soluções ou Alternativas

No terceiro fluxo do seu modelo – soluções ou alternativas (*policy stream*) –, Kingdon (2014) busca explicar como surgem as alternativas/soluções para as políticas públicas. Para isso, realiza uma analogia entre o processo de seleção de alternativas para políticas públicas e o processo de seleção natural, que denominou de “*policy primeval soup*” (sopa primordial de políticas).

Neste, especialistas das comunidades técnico-científicas preocupados com uma área específica de políticas públicas (*policy area*) geram suas ideias, alternativas, soluções e propostas e as compartilham de diversas formas, como por exemplo, apresentando-as em projetos de lei ou em outros documentos, em debates, em discursos, em fóruns etc. Assim, as diversas ideias circulam nas comunidades de especialistas, às vezes por longos períodos, e algumas delas são combinadas em novas propostas, outras alteradas ou descartadas em um processo competitivo de seleção.

O autor aponta alguns critérios pelos quais algumas dessas ideias são selecionadas enquanto outras são descartadas ao longo desse processo. Tais critérios incluem: a) viabilidade técnica; b) congruência com valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e c) antecipação de possíveis restrições de cunho orçamentário, de aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. Assim, “o sistema de seleção estreita o conjunto de propostas e seleciona desse grande conjunto uma pequena lista de propostas que estão realmente disponíveis para consideração séria”. (KINGDON, 2014, p. 20, tradução nossa).

Cabe destacar que de modo diverso das perspectivas racionais, que afirmam que as soluções seriam criadas para resolver problemas (MILANEZ; SANTOS, 2015), Kingdon, inspirado no modelo *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), considera que as soluções criadas nesse fluxo não necessariamente decorrem de uma percepção prévia sobre problemas específicos: “as pessoas não necessariamente resolvem problemas. (...) Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”. (KINGDON, 2014, p. 32, tradução nossa).

Portanto, as questões na agenda governamental não vêm aos pares, isto é, problemas e soluções. Por isso, Kingdon os trata em fluxos separados no seu modelo e a popularidade de uma determinada solução, em um determinado momento, muitas vezes afeta os problemas que surgem para consideração (KINGDON, 2014). O autor pontua, ainda, que “as pessoas geram e debatem soluções pelo fato de terem um interesse individual (por exemplo, manter o emprego ou fortalecer sua instituição) não como resposta a um problema específico ou na antecipação de uma decisão futura”. (KINGDON, 2014, p. 85, tradução nossa).

Assim, pode-se afirmar que as ideias têm centralidade no modelo de fluxos múltiplos, uma vez que Kingdon se propôs a discutir até que ponto a difusão de ideias e a persuasão poderiam superar a pressão e o jogo de poder político na tomada de decisão (MILANEZ; SANTOS, 2015).

#### 2.2.3.2 Atores invisíveis

Como visto, Kingdon (2014) faz uma distinção entre atores “visíveis” e atores “invisíveis” e que os primeiros têm uma maior atuação nos fluxos dos problemas e da política, influenciando a definição de agenda.

Os atores “*invisíveis*”, por sua vez, têm uma maior atuação no fluxo de alternativas do modelo, ou seja, têm uma maior influência na definição de alternativas, impactando principalmente a agenda decisória. Esse grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses.

Os atores invisíveis formam comunidades de especialistas (*policy communities*) que elaboram alternativas, propostas e soluções. O trabalho desses participantes consiste em planejamento e avaliação, ou em formulações orçamentárias junto à burocracia e aos seus funcionários. Tais *policy communities* agem de forma relativamente coordenada; algumas são mais fragmentadas, ao passo que outras formam elos mais estreitos entre si. Cada comunidade é composta de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses bastante diversos, mas que compartilham uma mesma condição: a de especialistas em questões daquela área em particular.

As propostas são sugeridas por diversos meios: discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers*, conversas particulares etc. Os atores divulgam suas ideias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas ideias e discutem novas versões. Algumas ideias são acatadas e outras são

descartadas. No entanto, muitas ideias são viáveis e, de alguma maneira, consideradas durante o processo.

#### 2.2.4 Conexão dos fluxos

Como abordado, as dinâmicas dos problemas, das alternativas e da política têm, cada uma, vida própria. Isto é, os problemas são definidos de acordo com processos diferentes daqueles em que as propostas são elaboradas, ou de como se dão os eventos políticos. As alternativas para políticas públicas são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de seleção, independente do fato de constituírem soluções para problemas ou uma resposta a deliberações políticas. Eventos políticos seguem suas regras e dinâmicas próprias, independentemente de estarem associados a problemas ou propostas.

No entanto, em certas circunstâncias essas três dinâmicas – problemas, alternativas e política – se unem (*coupling*), gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Isto é, um problema é percebido e definido, uma proposta de política pública é associada a esse problema e oferecida como solução e o contexto político torna o momento favorável para que ocorra a mudança na agenda.

##### 2.2.4.1 Janelas de oportunidade

Nessas circunstâncias são abertas “janelas de oportunidade” (*policy windows*), como Kingdon denominou, para que uma questão ascenda à agenda decisória. Tais janelas se abrem por eventos que ocorrem tanto no fluxo dos problemas quanto no fluxo da política – um novo problema surge, criando a oportunidade de se propor uma solução para ele; eleições ou mudanças no clima nacional podem criar oportunidades de trazerem à tona alguns problemas e propostas e, conseqüentemente, reduzir as chances de outros problemas e propostas. Além disso, a depender principalmente do fluxo da política, as janelas podem se abrir de forma previsível ou imprevisível – o momento de renovação de uma legislação cria oportunidades previsíveis para mudança, ao passo que uma eleição tumultuada produz uma rotatividade inesperada de *decision-makers*.

Cabe pontuar que as janelas são escassas e têm curta duração, ou seja, não ficam abertas por muito tempo. As oportunidades vêm, mas também passam. Se uma chance é perdida, é preciso esperar por outra. Tais características criam um poderoso imã para problemas e propostas. Quando uma janela se abre, problemas e propostas são imediatamente trazidos à

tona. Pessoas preocupadas com problemas específicos e defensores de propostas tratam uma janela aberta como uma oportunidade de tratar e resolver esses problemas. Em consequência, o sistema fica saturado de problemas e propostas. Se os participantes estiverem dispostos a investir recursos suficientes, alguns desses problemas podem ser resolvidos e algumas propostas podem ser postas em prática. Simultaneamente, outros problemas e propostas ficam à deriva, uma vez que não há suficiente mobilização de recursos para a sua implementação.

Assim, janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política. Uma conexão crucial é a de uma solução com algum outro componente. Os defensores de propostas esperam por eventos na política dos quais possam tirar vantagem, ou tentam vincular suas soluções aos problemas que estejam sendo levantados naquele momento. Tão logo tenham feito uma conexão parcial de uma proposta com um problema ou com a política, eles tentam unir os três elementos, sabendo que as chances de ação são consideravelmente maiores se eles conseguirem fechar esse círculo.

Contudo, a conexão dos fluxos não acontece espontaneamente. Como já trabalhado, o modelo separa os processos dos participantes. Sendo assim, Kingdon aponta como fundamental a ação dos agentes para que uma ideia ou um projeto sejam concretizados.

#### 2.2.4.2 Empreendedores de política

Kingdon (2014) chamou de *empreendedores de política (policy entrepreneurs)*, aquelas pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por fatores como: preocupação direta com determinados problemas, busca de benefícios próprios, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores ou simplesmente prazer em participar. Os empreendedores são encontrados tanto no interior dos governos – membros do Executivo, dirigentes, técnicos em cargos de confiança, funcionários públicos de carreira e parlamentares – quanto fora dos governos, isto é, na sociedade civil – acadêmicos, mídia e opinião pública, lobistas e movimentos sociais.

Os empreendedores tentam fazer com que os formuladores de políticas públicas assumam a sua visão dos problemas, promovendo diversas ações com tal finalidade. Procuram enfatizar os indicadores que revelem seus problemas e exercem pressão por um tipo de definição de problema; promovem eventos-foco para conferir prioridade a certos temas; tentam difundir símbolos que captem problemas de forma concisa; procuram incentivar os tipos de *feedback* sobre o desempenho atual do governo que afetem as agendas, tais como reclamações e audiências com autoridades etc.

Com relação às propostas, os empreendedores são elementos-chave para o processo de “amaciamento” da dinâmica da tomada de decisões. Por meio de várias ações (documentos, pronunciamentos, audiências, cobertura da imprensa, reuniões com pessoas importantes etc.) eles circulam suas ideias tais como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas com base nessas reações e circulam as ideias novamente. Tudo isso com o objetivo de convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas.

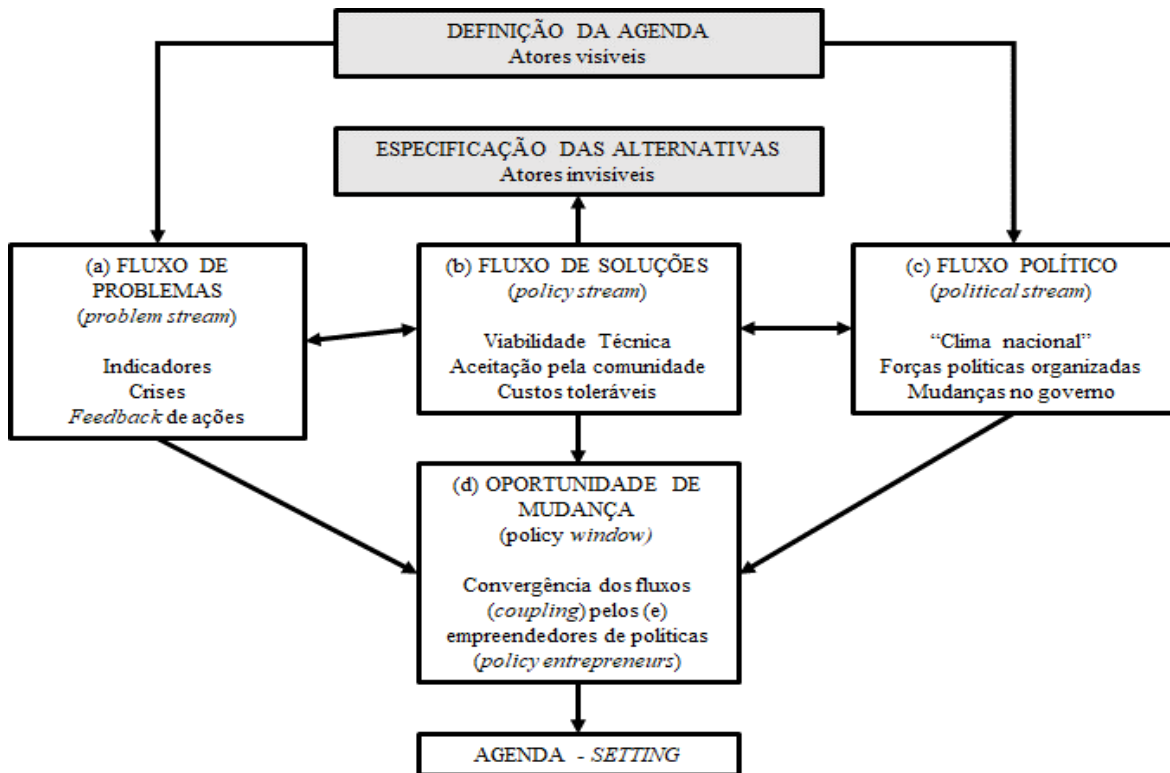
Quanto às conexões, os empreendedores aparecem quando as janelas se abrem. Eles têm prontas suas propostas e suas preocupações acerca dos problemas, e os trazem à tona no momento propício. Assim, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas. A união dos fluxos descrita anteriormente depende muito do surgimento de um empreendedor de política no momento certo.

Em suma, empreendedores de política trazem à tona vários recursos importantes: suas reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidades de negociação, além de sua perseverança. A presença de um empreendedor de política habilidoso aumenta consideravelmente as chances de uma questão chegar ao topo da agenda. Por outro lado, sua ausência reduz consideravelmente essas chances.

Por fim, a Figura 1 sintetiza o modelo de fluxos múltiplos com seus cinco elementos estruturais, no qual os três fluxos – problemas (a), alternativas (b) e política (c) – são reunidos pelos empreendedores de políticas (d) em momentos em que as janelas de oportunidades (e) se abrem.



FIGURA 1 – ESQUEMA DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS DE KINGDON



FONTE: GABAS (2020).

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E EMPREENDEDORISMO

O conceito de política pública é transversal a diversas áreas de intervenção pública (SECCHI, 2013) e o empreendedorismo é uma delas. Sendo assim, no presente estudo, importa compreender como o empreendedorismo ganhou relevância, assumindo um lugar proeminente desde o século XVIII até hoje, tornando-se alvo de políticas públicas em diversas democracias do mundo, inclusive no Brasil.

Para tanto, nesta seção, explora-se as origens da questão intelectual acerca do empreendedorismo, algumas das suas principais concepções teóricas, e, finalmente, suas imbricações com as políticas públicas e com o contexto interno.

#### 2.3.1 Origens

O empreendedorismo enquanto área de estudos e alvo de políticas públicas é um fenômeno recente. Apenas no século XX é que surgem estudos mais sistematizados na área de empreendedorismo. Além disso, a preocupação com a formulação de políticas públicas que

estimulassem o surgimento de novas empresas surge somente na década de 1980. Porém, embora o empreendedorismo seja um campo científico relativamente novo, enquanto conceito ele tem uma trajetória de longa data.

Landström (2020), ao fazer uma revisão histórica sobre a evolução de pesquisa em empreendedorismo, conta que a palavra “empreendedorismo” tem origem francesa e aparece pela primeira vez no “Dictionnaire de la langue française”, de 1437. Neste são apresentadas três definições de empreendedor, sendo a mais comum “celui qui entreprend quelque chose”, fazendo referência a uma pessoa que é ativa e consegue algo. Esse conceito, formado então na Idade Média a partir do verbo “entreprendre”, desenvolve-se no contexto de uma evolução natural da língua francesa (VALE, 2014). Hoselitz (1951) observa que o dicionário da língua francesa, em 1889, refere-se à palavra “entrepreneur” (empreendedor) com o significado de aquele que empreende alguma coisa.

Assim, diversos registros foram encontrados sobre a utilização do conceito de empreendedor, tanto na língua francesa, quanto na língua inglesa (HOSELITZ, 1951; LANDSTRÖM, 2005, 2020; REDLICH, 1949). Landström (2020) observa que desde o século XII esse conceito faz parte da língua francesa e que muitos autores utilizavam o termo “empresário” no período medieval para se referir a atividades brutais de guerra e a alguém que é duro e preparado para arriscar sua própria vida e fortuna. No século XVI, o conceito de empreendedor associava-se muito aos empreendimentos militares (VALE, 2014). Nos séculos XVII e XVIII, segundo Vérin (2011), a ocorrência do termo se associava a quatro principais domínios: política, guerra, justiça e dinheiro. O autor conclui que o traço característico do conceito de empreendedor nesse período era o de alguém que afetava a estabilidade social.

Já na Inglaterra, Landström (2020) pontua que durante muito tempo não existiam semelhanças do conceito de empreendedor francês na língua inglesa. Prossegue pontuando que o termo era mais relacionado a agente funerário (“undertaker”) ou mesmo aventureiro – e foi nesse sentido que Smith (1776-1976) utilizou o conceito quando escreve sobre “o agente funerário de uma grande manufatura” (“the undertaker of a great manufacture”).

Mas embora o empreendedorismo seja provavelmente tão antigo quanto a troca e o comércio, este conquistou relevância somente com o surgimento dos grandes mercados econômicos (LANDSTRÖM; BENNER, 2010). Isso porque o século XVIII foi um período de profundas transformações. Segundo Braudel (1982, p. 328), “foi no século dezoito que a situação de fato começou a mudar”. Principalmente na Inglaterra, mas também na França, começaram a surgir novas manufaturas e fábricas. Assim, junto com as unidades de produção

artesanal, “já estavam emergindo empresas de natureza francamente capitalista” (BRAUDEL, 1982, p. 329).

Neste sentido, Hoselitz (1951, p. 235) afirma ter sido “incapaz de encontrar qualquer tipo de evidência sobre a existência de alguma teoria econômica do empreendedorismo anterior à Cantillon”. Para Richard Cantillon (1964), o empreendedor é aquele que assume um tipo de risco associado a um empreendimento. O empreendedor de Cantillon compra uma mercadoria por certo preço para vender por outro preço incerto, visando o lucro. Uma das características predominantes da análise de Cantillon é a ênfase sobre o "risco e as incertezas" (FILLION, 1999; BRUYAT; JULIEN, 2000; HISRICH; PETERS; SHEPHERD, 2009).

Além do economista franco-irlandês Cantillon, o economista francês Jean Baptiste Say (1767-1832) também aparece como um dos pioneiros na abordagem do tema em um contexto teórico mais estruturado. Para Say (2008), o empreendedor é um mediador, que combina fatores de produção, tais como terra, capital e indústria, de maneira a produzir um determinado bem. É, também, aquele que, sem ser o cientista, é capaz de usar uma invenção e explorar uma inovação. Assim, Say associa os empreendedores à inovação e os considera agentes de mudança.

Casson (1982) afirma que Mill teria sido o responsável pela popularização do conceito na Inglaterra. Porém, os economistas clássicos ingleses consideravam o empreendedor como fornecedor de capital financeiro (HEBERT; LINK, 2011). Assim, logo após a difusão do conceito pela Inglaterra, este acabou caindo em desuso, tendo sido gradualmente substituído pelo conceito de capitalista. No final do século XVIII, diferente da França, o conceito de empreendedor que mais prosperou na Inglaterra era o de alguém que acumulava ou ofertava capital. Tal concepção se consolidou ao longo do século XIX, visto o veloz processo de desenvolvimento industrial. Somente mais tarde, apesar de reparos ao uso de termos mais frequentes como “undertaker”, por pensadores como Mill, que o vocábulo “entrepreneur” foi definitivamente incorporado na literatura de língua inglesa (VALE, 2014). Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) foi o maior responsável por isso.

### 2.3.2 Concepções teóricas

Embora o valor associado ao empreendedorismo tenha alcançado considerável relevância no seio do paradigma liberal e ser proveniente dos economistas clássicos, o valor que atrela o empreendedorismo ao desenvolvimento econômico é trabalhado com maior ênfase na primeira metade do século XX, em Schumpeter. Foi o economista austríaco quem

definitivamente lança o campo do empreendedorismo, associando-o com a inovação e mostrando a relevância dos empreendedores na explicação do desenvolvimento econômico (FILLION, 1999).

Em “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, obra seminal publicada originalmente em 1911, e que contém o maior número de citações nos principais periódicos de empreendedorismo nos últimos trinta anos (FERREIRA; REIS; MIRANDA, 2015), Schumpeter considera que a economia está inserida em um fluxo circular, no qual a produção de bens e serviços é estática, enquanto as necessidades básicas das pessoas estejam sendo satisfeitas. Assim, o crescimento econômico somente se dá pela “mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente” (SCHUMPETER, 2008, p. 64). Tal mudança não ocorre pela iniciativa dos consumidores, mas por meio da inovação, no âmbito industrial e comercial; e quem lidera esse processo de mudança é o empreendedor.

O “entrepreneur” de Schumpeter é então alguém que faz novas combinações de elementos, introduzindo novos produtos e/ou processos, identificando novos mercados de consumo ou fontes de suprimento, criando tipos de organização. Essas novas combinações no mercado geram lucros para o empreendedor (excedente sobre os custos), que por sua vez, irá alimentar mais inovações, provocando, por fim, crescimento econômico.

Schumpeter dividiu seus escritos em dois períodos. Até aproximadamente os anos de 1940, interessava-se no desenvolvimento de ideias sobre empreendedorismo e em integrá-las em uma nova teoria econômica baseada na inovação e mudança econômica. Já durante a década de 1940, priorizou os aspectos sociológicos do empreendedorismo e tentou traçar um programa de pesquisa em empreendedorismo na história econômica (LANDSTRÖM; BENNER, 2010).

Até aqui, foi possível perceber que o empreendedorismo tem uma forte tradição dentro da economia. Ao se resgatar alguns conceitos, vê-se que há uma diversidade do uso do conceito “empreendedorismo” pelos autores. Landström (2020) resgata as cinco funções empreendedoras propostas por diferentes economistas ao longo do tempo, que foram elencadas por Hébert e Link (1989): 1) o empreendedor como criador de oportunidades e/ou inovador (BAUMOL, 1993; DAHMÉN, 1950; SCHUMPETER, 1912); 2) o empreendedor como tomador de risco e/ou gerente de risco (CANTILLON, 1755/1999; KNIGHT, 1916/1921; SAY, 1803/1964); 3) o empreendedor como coordenador de recursos limitados (CASSON, 1982; SAY, 1803/1964); 4) o empreendedor como capitalista (MARSHALL, 1890; RICARDO, 1817; SMITH, 1776/1976) e 5) o empreendedor como um buscador alerta de oportunidades (KIRZNER, 1973; MISES, 1951).

Pode-se, então, estabelecer que os economistas definiram a função do empreendedorismo de diversas formas. Contudo, Stevenson e Jarillo (1990) destacam um ponto convergente entre eles: o interesse pela função do empreendedorismo no mercado. Na década de 1940, embora o interesse pelo empreendedorismo na área econômica tenha declinado com a ascensão da escola neoclássica (LANDSTRÖM; BENNER, 2010), as ideias de Schumpeter incentivaram uma nova corrente de interesse no empreendedorismo em meados do século XX e influenciaram alguns economistas que continuaram desenvolvendo seu legado (FILLION, 1999).

Assim, em um outro contexto, a tradição austríaca segue representada por Israel Kirzner (1973). Kirzner enxergava o empreendedor como alguém atento a encontrar falhas de mercado, para então removê-las através da atividade empreendedora. O empreendedor ao captar informações sobre as necessidades e os recursos dos diversos atores do mercado, identificando as lacunas entre oferta e demanda por meio dessas informações, atua corrigindo-as. Com o auxílio dessas informações, o empreendedor é capaz de coordenar os recursos de uma maneira mais eficaz, criando assim o equilíbrio.

Enquanto Schumpeter (1911, 1934) entende que os empreendedores introduzem inovações, criando imperfeições no mercado; Kirzner (1973) entende que os empreendedores procuram desequilíbrios que pretendem remover por meio da atividade empreendedora. Para Landström (2020, p.), as duas visões “tendem a se complementar na medida em que o empreendedor de Schumpeter cria desequilíbrio no mercado, ao passo que o empreendedor de Kirzner identifica e age sobre esses desequilíbrios”.

Mas o interesse em entender o papel do empreendedor no processo de mudança econômica não se restringiu aos economistas. A partir do início do século XX, muitos historiadores e sociólogos se interessaram pelo tema (VALE, 2014). Sobre esse interesse, Martes (2010) observa que mesmo que o empreendedorismo não tenha sido eleito como a temática central de análise, importantes trabalhos clássicos da Sociologia se referiram a ele com o objetivo de chamar atenção para o conflito fundamental do século anterior: *inovação versus tradição*. Atribui-se a Max Weber (1864-1920) um desses importantes trabalhos.

O sociólogo alemão é conhecido principalmente pela sua definição emblemática de Estado, porém também tem uma grande influência nos estudos sobre empreendedorismo ao identificar o sistema de valores como um elemento fundamental para a explicação do comportamento empreendedor (FILLION, 1999). Ao relacionar o empreendedor orientado por uma ética protestante ao desenvolvimento do espírito capitalista moderno, Weber (1981) afirma que:

Para saber quais as **forças motrizes da expansão do capitalismo (moderno)** não se precisa por em primeiro lugar a questão da origem das reservas monetárias valorizáveis como capital, e sim a questão do **desenvolvimento do espírito capitalista** [...] tal entrada em cena **não foi pacífica**. Uma onda de desconfiança, de ódio por vezes, sobretudo de indignação moral, levanta-se repetidamente contra o primeiro inovador [...] Dificilmente se permite reconhecer com suficiente imparcialidade que só uma **extraordinária firmeza de caráter** é capaz de resguardar um desses **empresários ‘novo estilo’**... juntamente com a **clarividência** e **capacidade de ação** [...] lhes possibilitam angariar confiança desde logo indispensável dos clientes e operários [...] sobretudo para assumir o **trabalho infinitamente mais intenso que agora é exigido do empresário** e que é incompatível com um fácil gozo da vida — **qualidades éticas**, todavia, de um tipo especificamente **diverso das que eram adequadas ao tradicionalismo de outrora**. (WEBER, 1981, p. 61, grifo nosso).

Extraí-se desse trecho que Weber considera os novos empreendedores (“empresários de ‘novo estilo’), emergentes na esteira do capitalismo moderno, indivíduos dotados de qualidades especiais, tidos como “tipos ideais” (“extraordinária firmeza de caráter”, “clarividência”, “capacidade de ação”, “qualidades éticas”). Atribui a esses empreendedores o impulso do capitalismo moderno (“forças motrizes da expansão do capitalismo”). Além disso, o desenvolvimento desse espírito capitalista enfatizado por Weber, desafia aspectos cristalizados na ordem institucional (MARTES, 2010), trazendo a ideia de ruptura com as instituições tradicionais até então existentes e abrindo espaço para o novo (“tal entrada em cena não foi pacífica”, “uma onda de desconfiança, de ódio por vezes, sobretudo de indignação moral, levanta-se repetidamente contra o primeiro inovador”).

Segundo Martes (2010), uma das mais importantes teses de Weber (1981) é que “o capitalista moderno reinveste e faz crescer sua empresa” (p. 257). É para isso que trabalha e não para usufruir pessoalmente do lucro adquirido (assume “o trabalho infinitamente mais intenso que agora é exigido do empresário e que é incompatível com um fácil gozo da vida”). O novo tipo de empreendedor é alguém que conjuga racionalidade econômica e autointeresse com valores modernos e, nesta medida, não é um mero capitalista (MARTES, 2010).

Em síntese, o homem que Weber vislumbrou como o empreendedor moderno, guiado por uma ética protestante, vai mudar, de forma radical, a rotina estável e confortável de sua época. Esse tipo de “homem começaria a mudar os métodos de comercialização” e a introduzir “princípios de preços baixos e maior rotatividade” (WEBER, 1958, p. 67). Weber aponta que “isso começou, em uma determinada época, a ocorrer em todos os lugares, como resultado de um processo de racionalização” (1958, p. 67). Tal processo iria alterar as regras de competição. Se, antes, as “relações entre concorrentes eram relativamente boas, com razoável grau de

concordância nos fundamentos do negócio” (WEBER, 1958, p. 67) tal “situação idílica entrou em colapso sob a pressão de uma luta competitiva amarga” (p. 68).

Swedberg (1991) acredita na influência mútua entre Weber (1958) e Schumpeter (1971, 1991). Mas enquanto para o primeiro a chave para o sucesso competitivo do empreendedor é sua capacidade de inovação ao buscar racionalizar todos os aspectos de seu empreendimento; para o segundo, a inovação consiste em utilizar recursos existentes de novas formas. Para Peter Kilby (1971), ambos apresentam o empreendedor como um ator que “aparece na economia tradicional e desencadeia um processo revolucionário de destruição criativa” (p. 6). Em Schumpeter, o fator motivador fundamental deriva de características de personalidade. Seu empreendedor é impelido por fatores que extrapolam a racionalidade. Em Weber, o fator motivador é de natureza cultural.

Como reconhece Trigilia (2002, p. 58), os empreendedores de Weber vêm de um “estrato social mais baixo e não possuem muito capital, dependendo sempre de empréstimos de parentes”. No entanto eram detentores de uma força especial. Ou seja, uma qualidade ética diferente daquela existente no passado e capaz de dotá-los de resiliência, ascese, disciplina, autocontrole, aquisitividade e comprometimento com o sucesso.

A observação de que empreendedores se originam de estratos sociais mais periféricos encontra, também, certa ressonância nos pensamentos de Schumpeter (1971). Como salientado por Trigilia (2002), Schumpeter “mencionou a marginalização social como uma possível fonte de empreendedorismo” (p. 108).

Schumpeter influenciou não apenas Weber, mas toda uma geração de pesquisadores e a preocupação com o empreendedor repercutiu em outras áreas além da economia e da sociologia, como também na área da **psicologia**. Aqui o foco reside na compreensão do empreendedor enquanto indivíduo (LANDSTRÖM, 2020): “quem é o empreendedor?” e “por que ele age?” (STEVENSON; JARILLO, 1990).

Na perspectiva do comportamentalismo, o termo *entrepreneurship* (empreendedorismo): “significa a atitude psicológica materializada pelo desejo de iniciar, desenvolver e concretizar um projeto, um sonho. Significa ser empreendedor” (SOUZA NETO, 2003, p. 112). O empreendedor é entendido mais por seus atributos psicológicos e menos por sua ação econômica – esta seria somente uma consequência das primeiras. Nesta perspectiva, conforme observa Souza Neto (2003), o empreendedorismo é algo que transcende o campo dos negócios e da economia.

O grande expoente das ciências comportamentais nesse tema é o psicólogo norte-americano David Clarence McClelland (1971, 1972), ao inserir as características psicológicas

que predispõem um indivíduo ao empreendedorismo no centro de uma teoria do empreendedor (VALE, 2014). McClelland, destaca a importância do desejo de realização como traço do comportamento de empreendedores (LOHRKE; LANDSTRÖM, 2010, 2012). Segundo ele, existem pessoas que expressam o desejo de realização (*achievement*), ao passo que outras vivem a obrigação da realização. Elabora, então, um método para medir a necessidade por realização (*n achievement*), ou seja, a intensidade de motivação de uma pessoa para realizar algo.

Uma das principais razões que impulsionam alguém a agir está na necessidade por realizações: “um desejo de realizar as coisas da melhor maneira, não exatamente pelo reconhecimento social ou prestígio, mas sim pelo sentimento íntimo de necessidade de realização pessoal” (MCCLELLAND, 1971, p. 110). E pessoas com um alto grau de “*n achievement*” possuem uma maior propensão a atividade empreendedora.

Suas pesquisas buscaram identificar quais os fatores que possibilitam um elevado nível de necessidade de realização. Tal necessidade faz com que canalizem energia para a melhoria e o constante progresso de seus empreendimentos. Entre estes fatores, destacam-se: a) a associação entre autorrealização e sentimentos positivos; b) uma educação que estimula a independência pessoal; c) a noção de recompensa pelo sucesso; d) a vontade de perseguir desafios.

Após realizar vários estudos empíricos para testar sua hipótese, McClelland (1971, 1972) concluiu que empreendedores apresentam uma estrutura motivacional distinta. Algumas qualidades como audácia, engenhosidade, liderança, persistência, determinação e coragem para assumir riscos moderados encontram-se presentes. Conforme pontuado por Souza Neto (2003), McClelland descreveu o empreendedor por sua estrutura motivacional e, para ele, a necessidade de realização era a “força motriz da ação empreendedora (p. 115).

McClelland compartilha da visão de Schumpeter de que o empreendedor é responsável pelo desenvolvimento econômico. Mas para McClelland todas as atividades humanas, não apenas as atividades econômicas, podem ser realizadas de modo empreendedor (*entrepreneurial way*). Como se “empreendedor” fosse um qualitativo para um tipo de ação. Assim, o *entrepreneur* apontado por Schumpeter não é mais uma função econômica situada em um determinado momento dentro do ciclo econômico, mas agora, na perspectiva comportamentalista, o empreendedor se torna um tipo de personalidade.



A partir de David McClelland tem sido através de estratégias de mudanças de atitudes que muitos programas de formação de empreendedores são montados (...). a análise do processo de criação de empresas é normalmente baseada em estudos que envolvem atitudes. Determinar que atitudes e comportamentos são praticados pelos empreendedores tem sido uma variável relevante para os vários pesquisadores sobre o tema. (SOUZA NETO, 2003, p. 118).

Ao introduzir o viés psicológico entre as explicações para o progresso e o crescimento econômico, McClelland (1971) rompe, na época, com a primazia dos economistas (VALE, 2014). Como observado pelo autor, “o rápido crescimento econômico tem sido explicado por fatores externos” (p. 109), como oportunidades favoráveis de negócio, descoberta de recursos naturais valiosos, conquista de novos mercados etc. Contudo, na sua visão, o foco se reverte. Para McClelland (1971, 1972), são os fatores endógenos, os valores e motivações humanas que levam o homem a explorar oportunidades, a usufruir de condições favoráveis de negócios e a promover o progresso econômico.

McClelland também traça comparações entre países. Procura entender se um alto grau de “achievement” produz sociedades empreendedoras/realizadoras. Segundo ele, a motivação para a realização estaria enraizada em práticas culturais que se expressam em termos de crenças, valores e normas de uma dada sociedade. Desta forma, diferentes culturas e sociedades apresentam diferentes propensões ao surgimento do espírito empreendedor. Schatz (1971, p. 183) afirma que uma “sociedade com elevado nível de necessidade de realização produzirá mais empreendedores energéticos, que, por sua vez, produzirão maior desenvolvimento econômico”.

As abordagens da psicologia tomam o empreendedor sempre como um ator individual (o empreendedor como indivíduo), destacando uma via de mão dupla: tanto a personalidade afeta a sociedade quanto a sociedade afeta a personalidade. Disto, pode-se atribuir ao contexto social um importante fator para a formação do empreendedor, tema que foi explorado de diferentes maneiras pela vertente da sociologia (VALE, 2014).

Assim, o percurso epistemológico do campo de empreendedorismo, sem negligenciar a importância dos empreendedores para a compreensão do fenômeno, evidencia, cada vez mais, que empreendedores não agem sozinhos. Isto é, a figura do empreendedor é uma das dimensões de análise do fenômeno (MACHADO; NASSIF, 2014). Gartner (1985) aponta que o empreendedorismo pode ser explicado por meio de quatro dimensões, as quais determinam a criação de novas organizações: o indivíduo, o processo, a organização e o ambiente.

No decorrer dos anos 2000, estudiosos do campo de empreendedorismo e associações profissionais, como a Divisão de Empreendedorismo (ENT) da *Academy of Management* (AOM) estiveram envolvidos na discussão acerca do domínio do campo de pesquisa (LANDSTRÖM, 2020). Estes estudiosos lançaram mão de “estudos clássicos” para determinar

a função do empreendedorismo na criação de novos mercados (Schumpeter, Knight, Kirzner, por exemplo), e de características do empreendedor enquanto indivíduo (McClelland, por exemplo). No entanto, contemporaneamente, os trabalhos que discutem mais explicitamente a questão do domínio no interior do campo também se tornam influentes (Gartner, Shane e Venkataraman, por exemplo).

Tal discussão foi iniciada por Venkataraman (1997) que argumenta que ao invés de definir o empreendedorismo em termos do objeto de estudo (por exemplo, definir o empreendedor), o domínio pode ser definido por meio das questões de pesquisa que são centrais e exclusivas para o campo. Assim, Venkataraman (1997) se concentrou em delinear o domínio acadêmico do empreendedorismo, em vez de sugerir outra definição do fenômeno, ou seja, mudar o debate de questões de definição para uma discussão sobre o domínio do empreendedorismo. Inspirado pela Escola Austríaca de Economia, ele (1997) argumenta que o empreendedorismo como um campo acadêmico “procura entender como as oportunidades para trazer à existência bens e serviços 'futuros' são descobertos, criados e explorados, por quem e com quais consequências” (VENKATARAMAN, 1997, p. 120).

O argumento foi aprofundado com a publicação do artigo seminal de Shane e Venkataraman na *Academy of Management Review*, em 2000, no qual os autores definiram o domínio da seguinte maneira (p. 2018): O exame acadêmico de como, por quem e com que efeitos oportunidades para criar bens e serviços futuros são descobertos, avaliados e explorados. Consequentemente, o campo envolve o estudo das fontes de oportunidades, o processo de descoberta, avaliação e exploração de oportunidades e o conjunto de indivíduos que as descobrem, avaliam e exploram. Seguindo esta linha de argumentação, o empreendedorismo não é um conjunto fixo de características que diferenciam algumas pessoas de outras, nem o empreendedorismo exige, embora possa incluir, a criação de novas organizações, e o empreendedorismo pode ocorrer em diferentes contextos, como as organizações já existentes. Assim, a estrutura de Shane e Venkataraman é muito mais ampla do que o surgimento das organizações, conforme definido por Gartner.

Shane (2012) discute a importância que a referida premissa teve, ao longo da última década, e refletida, notadamente, em diversas contribuições teóricas posteriores sobre identificação e construção de oportunidades por indivíduos, de maneira que a “introdução do conceito de oportunidades mudou o foco do campo de empreendedorismo ao longo dos dez últimos anos” (p. 16).

Assim, os trabalhos influentes na pesquisa sobre empreendedorismo mudaram ao longo do tempo (LANDSTRÖM *et al.*, 2012). Os pesquisadores do empreendedorismo tendem a se

inspirar cada vez mais em trabalhos de autoria de outros pesquisadores associados ao próprio campo (TEIXEIRA, 2011), indicando maior autonomia científica e maior liberação de disciplinas tradicionais, como administração e economia (ALVAREZ *et al.*, 2010). A influência de Shane e Venkataraman é um exemplo disto.

Até aqui, tratou-se das origens da questão intelectual do empreendedorismo, das perspectivas clássicas da economia, sociologia e psicologia a seu respeito, bem como de algumas das principais concepções contemporâneas do campo. No próximo tópico, aborda-se como o empreendedorismo e as pequenas empresas ganham importância, tornando-se alvo de políticas públicas.

### 2.3.3 Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs)

Ausente das discussões hegemônicas sobre políticas desde a Grande Depressão (1929), é na década de 1980 que o empreendedorismo retoma o seu lugar nos círculos de pesquisa e de políticas (HENREKSON; STENKULA, 2010). Para compreender esse contexto de reinserção do empreendedorismo, especialmente na formulação de políticas públicas de países ricos, é preciso tomá-lo historicamente.

No final dos anos de 1970 e início de 1980, o contexto social mudou em muitas sociedades ocidentais, especialmente nos EUA (CARLSSON *et al.*, 2009). Os países do chamado “Tigres asiáticos”<sup>4</sup> começaram a ocupar os mercados nesse período e a economia mundial mudou substancialmente em virtude da intensificação da concorrência global. Assim, uma série de reformas liberalizantes foram realizadas com o intuito de ganhar flexibilidade e competitividade frente ao mercado global (LANDSTRÖM, 2020), tais como mudanças nas legislações (tributária e trabalhista, principalmente) e a desregulamentação das instituições financeiras.

Somados às reformas institucionais, vários avanços tecnológicos foram surgindo nesse período. Segundo Audretsch e Thurik (2000), a globalização e os avanços tecnológicos foram as pré-condições necessárias para que a economia baseada no conhecimento se tornasse a força motriz por trás da passagem das grandes para as pequenas empresas. A dupla crise do petróleo na década de 1970 desencadeou incerteza sobre a capacidade das grandes corporações de criar

---

<sup>4</sup> O termo Tigres Asiáticos, também conhecido como os Quatro Tigres Asiáticos ou Quatro Dragões Asiáticos, refere-se às economias da Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan.

empregos e dinamismo na sociedade, uma vez que eram vistas como inflexíveis e lentas para se ajustar às mudanças do mercado. Como consequência, muitas corporações foram atingidas por graves dificuldades econômicas e forçadas a reduzir seu tamanho, assim o desemprego se tornou um grande problema em muitas sociedades ocidentais.

Muitos trabalhadores qualificados criaram empregos para si mesmos ao iniciar seus próprios negócios e as atividades empreendedoras se tornaram um fator dinâmico na sociedade, enquanto os empreendedores foram promovidos a heróis culturais. Esse cenário foi apoiado por políticos enraizados em uma ideologia política capitalista neoliberal, como Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher no Reino Unido.

Além disso, o tema contou com a promoção da mídia e dos formuladores de políticas públicas que acreditavam que uma melhor compreensão do empreendedorismo poderia ajudar a resolver vários problemas sociais, por exemplo, criando empregos, novas empresas e indústrias, bem como promover o desenvolvimento regional. Como consequência, a legitimidade do empreendedorismo foi ancorada em *stakeholders* “externos” (profissionais, formuladores de políticas, políticos, entre outros).

Pesquisadores de diferentes áreas identificaram as mudanças no ambiente político e econômico, bem como as deficiências nas teorias e nos sistemas existentes e passaram, então, a investigar questões relacionadas ao empreendedorismo e aos pequenos negócios. Um dos estudos pioneiros e com maior destaque nesse tema é do economista David Birch. Em *The Job Generation Process*, Birch (1979) identifica que a maioria dos novos empregos nos EUA eram gerados por pequenas e novas empresas, o que impactou não apenas as pesquisas relacionadas ao empreendedorismo, mas também as decisões políticas, enquadrando as pequenas empresas nas análises de desenvolvimento econômico (LANDSTRÖM *et al.*, 2012), tornando-as alvos de políticas públicas.

As políticas voltadas às pequenas empresas são fundamentadas na ideia de que pequenas e novas empresas precisam de proteção e apoio devido às desvantagens de custo em relação às grandes empresas. No artigo *Who Creates Jobs*, Birch (1981) discute sobre as opções de políticas de intervenção direta do governo para apoio as pequenas empresas ou a melhoria do “clima” para estas. A primeira opção seria fornecer assistência a essas empresas ou indústrias de maneira individual, através de “ações governamentais de alguma espécie – empréstimos, garantias para empréstimos, contratos, *grants*, restrições à importação etc.” (BIRCH, 1981, p. 10). A segunda opção seria “mudar os ambientes fiscais e regulatórios gerais de maneiras que os empresários empreendedores achem atraente, deixando assim o mercado determinar quem floresce e quem não” (BIRCH, 1981, p. 10).

Birch (1981) pontua que os governos têm preferência pela intervenção direta, pois esta permite que observem e mensurem resultados diretos das ações, porém, argumenta que essas ações se tornariam cada vez mais difíceis de gerenciar – exemplifica com a dificuldade que um burocrata teria em escolher a quem beneficiar. Anteriormente, a opção seria em favor das grandes e estáveis empresas, mas que estas eram as menos prováveis a criarem empregos. A questão recai, então, em como escolher entre as tantas pequenas empresas (maiores criadoras de empregos). A solução seria ‘políticas de clima’, que viabilizassem um ambiente no qual as empresas inovadoras e que criassem emprego pudessem se desenvolver a contento.

Birch (1981) também trata da migração da criação de empregos do setor industrial e do setor primário para o setor de serviços. Observa que a transição de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial, “estava naquele momento migrando para uma economia de grandes empresas intensivas em capital para pequenas empresas intensivas em trabalho e de uma dependência do capital físico para uma dependência do capital humano” (BIRCH, 1981, p. 10). Assim, o autor discute sobre a escolha do país entre uma política voltada à competição na produção de bens industrializados ou à competição pelo conhecimento. Ao competir por bens industrializados, os EUA precisariam continuar dando incentivo às grandes empresas, enquanto a se especializar em conhecimento, permitiria o incentivo às pequenas empresas. Para o economista, os EUA deveriam ser criadores e vendedores de produtos, deixando a fabricação a encargo de outros países.

Landström e Harirchi (2018) citam outros estudos que focaram na descoberta desse novo contexto. Além de Birch (1979, 1981), destacam-se, também, Brusco (1982), com estudos sobre “distritos industriais” e desenvolvimento regional na Itália, e Acs e Audretsch (1990), com estudos sobre o papel inovador de novas e pequenas empresas. Inclusive, ressaltam que esses estudos empíricos contribuíram para a diferenciação bem-sucedida do campo de pesquisa em empreendedorismo de outros campos (LANDSTRÖM; HARIRCHI, 2018).

Assim, após ser revelada a importância das pequenas empresas na economia, os governos dos EUA e do Reino Unido, bem como os governos de outras economias ocidentais, direcionaram suas atenções para a agenda de políticas voltadas às pequenas empresas. E, desde então, seguem intervindo em favor do empreendedorismo em diferentes frentes (AUDRETSCH; BECKMANN, 2007). Observa-se, entretanto, uma mudança de foco dessas políticas públicas – de proteger às pequenas empresas para promover o empreendedorismo que gerasse crescimento econômico (AUDRETSCH; BECKMANN, 2007).

A esse respeito, para distinguir e classificar os tipos de empreendedorismo, a tipologia do “Global Entrepreneurship Monitor” (GEM), cujo parâmetro é a motivação para se

empreender, é reconhecida internacionalmente pela literatura especializada (MORAIS *et al.*, 2022). São dois os grupos estabelecidos pelo GEM: (1) “empreendedorismo por necessidade”: quando uma empresa é aberta motivada ao fornecimento de subsistência do empreendedor; e (2) “empreendedorismo por oportunidade”: quando o empreendimento surge a partir de uma oportunidade identificada no mercado (REYNOLDS *et al.*, 1999).

Mais recentemente, a pesquisa GEM ampliou a gama de possibilidades relacionadas às motivações para empreender, em uma tentativa de superar o tradicional debate dicotômico acerca do empreendedorismo pautado ou na necessidade ou na oportunidade. Morris *et al.* (2015), seguiram o mesmo caminho.

Com base em critérios como porte, volume de produção, capital, nível de crescimento e outras características, os autores (2015) classificaram as empresas em quatro tipos: (1) “empresas de sobrevivência” – promovem a subsistência básica para o empreendedor e sua família, não dispendo, em geral, de instalações, e possuindo poucos ativos; (2) “empresas estilo de vida” – provêm um estável retorno para seus proprietários que, de maneira modesta, reinvestem em seus negócios, a fim de manter uma competitividade no mercado local; (3) “empresas de crescimento gerenciado” – possuem um modelo viável de negócio, buscam crescimento estável e em longo prazo e, ocasionalmente, produzem novos produtos e expandem seus mercados e suas instalações; e (4) “empresas de elevado (agressivo)” crescimento – conhecidas como gazelas, elas têm base tecnológica e são dotadas de elevada capacidade inovadora, com crescimento exponencial.

A literatura distingue, ainda, as “políticas de empreendedorismo” das “políticas de fomento às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)”. Ocorre que os estudos pioneiros de Birch (1979, 1981) não demonstravam quais pequenas empresas contribuiriam mais para o desenvolvimento econômico. Entretanto, pesquisas posteriores passaram a distinguir empresas de crescimento acelerado, também chamadas de gazelas (BIRCH, MEDOFF, 1994; ACS, PARSONS, TRACY, 2008), das MPMEs, ou seja, os negócios tradicionais, os herdados, e outros sem elementos de inovação no sentido schumpeteriano.

Enquanto as empresas gazelas seriam as reais criadoras de empregos e de crescimento econômico (BIRCK, MEDOFF, 1994; HENREKSON, STENKULA, 2010), as MPMEs seriam responsáveis pela manutenção do autoemprego e dos pequenos empresários por “estilo de vida” (HENREKSON, STENKULA, 2010). Esses perfis diferentes de empresas demandariam ações distintas por parte dos governos (AUDRETSCH; BECKMANN, 2007).

Uma das distinções mais reconhecidas da área com relação às políticas de empreendedorismo e as políticas de apoio às MPMEs é a de Lundstrom e Stevenson (2001).

Porém, antes de apresentá-la, importa resgatar algumas perspectivas desses autores acerca dessas políticas. Eles identificaram a existência de várias fases do processo empreendedor e pontuam que as especificidades de cada fase devem ser levadas em consideração no momento da formulação de uma política pública de apoio ao empreendedorismo. Isso porque em cada fase o empreendedor vai se deparar com diferentes dimensões relacionadas a motivação, oportunidades e habilidades, e, portanto, possuirá diferentes necessidades de recursos, a depender da etapa em que se encontre. Os governos então devem criar políticas que contemplem as singularidades de cada etapa do processo empreendedor.

Assim, os autores classificam cinco fases relativas ao processo empreendedor: 1) fase de reconhecimento; 2) fase nascente; 3) fase *start up*; 4) fase pós *start up* e 5) fase de manutenção/expansão. Na fase de reconhecimento, a política deve elevar o nível de interesse dos indivíduos para que considerem o empreendedorismo uma opção, viabilizando oportunidades para os indivíduos. Na fase nascente, a política deve estar direcionada para o desenvolvimento das intenções e ações, apoiando os empreendedores e fomentando a busca por oportunidades. Na fase *start up*, fase em que os empreendedores efetivamente iniciam os seus negócios, a política deve ser voltada para minimizar os entraves regulatórios e burocráticos, que dificultem o acesso do negócio ao mercado. Também, deve aplicar medidas de aconselhamento e informação, de financiamento, assistências mercadológicas, oportunidade de formação e medidas que possibilitam o crescimento. Na fase pós *start up*, a política deve ser voltada para o crescimento do negócio, viabilizando financiamentos, por exemplo. Finalmente, na fase de manutenção/expansão, a política deve ser direcionada para a sustentabilidade e o crescimento do empreendimento.

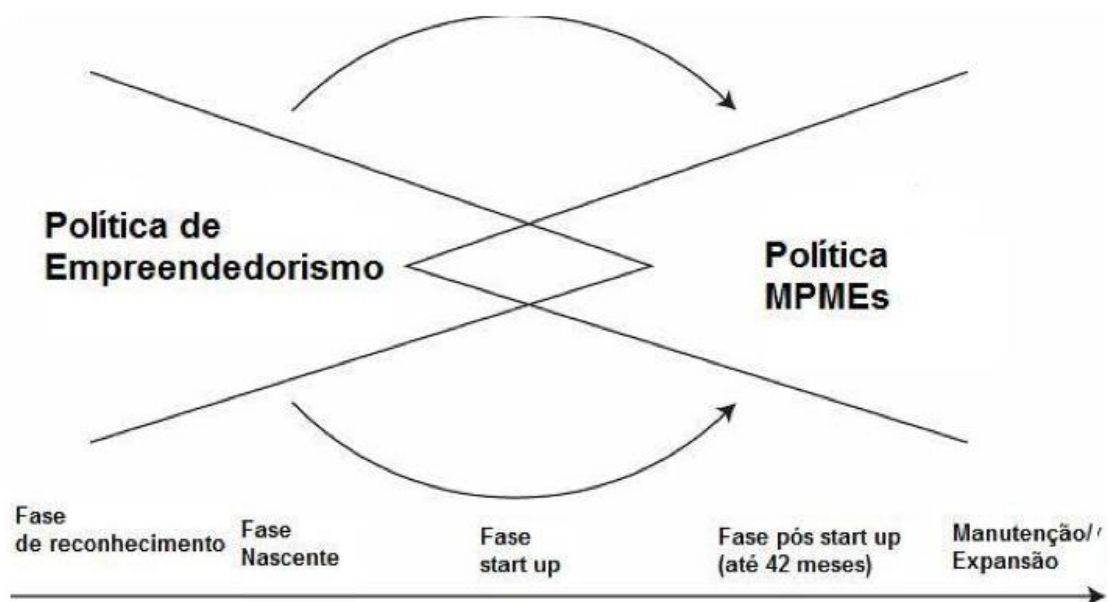
Para Lundstrom e Stevenson (2001), as políticas de empreendedorismo são voltadas para as fases de reconhecimento, nascente e *start up* do processo empreendedor, ou seja, desde a aspiração até os estágios iniciais de uma empresa. Os mesmos autores (2005) também classificam as políticas de empreendedorismo de acordo com o efeito que cada uma delas irá proporcionar: (1) promoção do empreendedorismo, (2) educação empreendedora (*entrepreneurship education*), (3) redução de barreira de entrada e saída, (4) financiamento para iniciar negócios, (5) apoio para iniciar negócios, e (6) medidas voltadas a grupos específicos. Nota-se que os efeitos são majoritariamente relacionados aos estágios iniciais do negócio.

Já as políticas de apoio às MPMEs, segundo Lundstrom e Stevenson (2005), cuja finalidade é criar condições para melhorar a produtividade e a competitividade das pequenas empresas (já estabelecidas), são mais voltadas à fase de manutenção/expansão. Entre as suas medidas mais comuns estão: os financiamentos, a redução de entraves administrativos e a

provisão de serviços de aconselhamento, mentoria, treinamento, entre outras. Audretsch (2005), observa que as políticas de apoio às MPMEs são semelhantes às que existiam antes dos anos de 1970, que tinham como principal objetivo a preservação das empresas com desvantagens competitivas. Enquanto as políticas de empreendedorismo são um “novo fenômeno” (AUDRESTSCH, 2005, p. 31).

Mas Lundstrom e Stevenson (2005) destacam que existe um ponto em comum entre essas duas vertentes de políticas: a Figura 2 revela o ponto em que os domínios das políticas se sobrepõem, que é na fase *star up* e pós *star up*:

FIGURA 2 – INTERCONEXÃO ENTRE POLÍTICAS DE EMPREENDEDORISMO E DE MPMEs



FONTE: LUNDSTROM; STEVENSON (2001).

A interconexão entre as políticas ilustrada na Figura 2 indica que, embora a literatura da área entenda, em sua maioria, que são as políticas de empreendedorismo as reais responsáveis pelo estímulo a criação de empresas e empregos, contribuindo, em vias finais, para o crescimento econômico, grande parte das políticas que auxiliam as empresas gazelas, também influenciam nas atividades desenvolvidas pelas MPMEs (FERNANDES, 2019).

Henrekson e Stenkula (2010) também diferenciam a política pública de empreendedorismo da política pública de apoio às MPMEs. Esses autores corroboram com a ideia de que a política de empreendedorismo é um conceito muito mais amplo. E que o seu objetivo não é simplesmente estimular empresas, mas apoiar um sistema econômico que encoraje indivíduos ao empreendedorismo produtivo, que agem independentemente da forma



de negócio. Por outro lado, ainda segundo os mesmos autores, as políticas dirigidas especificamente ao apoio às MPMEs, incluindo o trabalho por conta própria, podem ser usadas para estimular efeitos colaterais macroeconômicos positivos, como aumento do emprego, crescimento ou produção de inovação, ou para compensar efeitos colaterais microeconômicos negativos associadas ao setor de MPMEs, como economias de escala ou outras desvantagens de custo e informação. Essa abordagem política geralmente envolve a criação de agências específicas que apoiam as MPMEs, programas de apoio a essas empresas, bem como subsídios (HENREKSON; STENKULA, 2010).

Com o que foi tratado até aqui, depreende-se que para que uma empresa obtenha êxito é preciso ir além do preparo ao empreendedor. É necessário que o Estado formule e execute políticas públicas que criem um ambiente favorável para o surgimento, a consolidação e a expansão de um negócio. Sobre o ambiente em que vai se desenvolver o empreendedorismo, Sarfati (2013), baseado na literatura recente da área (OECD, 2010; Henrekson e Stenkula, 2009; Hall e Sobel, 2006; Murdock, 2009; Lundstrom e Stevenson, 2001; Storey, 2008), destaca as principais condições que afetam a atividade empreendedora: mudanças demográficas, sociais, econômicas, regulatórias e tecnológicas. Tais condicionantes, por sua vez, afetam o desenvolvimento de políticas públicas de empreendedorismo e de MPMEs. Sarfati, menciona que essas políticas podem ser regulatórias ou de estímulo.

As regulatórias, envolvem regras de entrada e saída de negócios, trabalhistas e sociais, de propriedade, tributárias, de propriedade intelectual, de falência e regras que afetam a liquidez e disponibilidade de capital (incluindo taxas de juros e acesso a financiamentos). Tais políticas tendem a afetar indiscriminadamente as MPMEs e o empreendedorismo.

As políticas de estímulo, envolvem as ações que promovem de forma direta a atividade empreendedora, tais como a promoção da cultura e educação empreendedora, o desenvolvimento de indústria de incubadoras e *venture-capital*, os programas de promoção a inovação (pesquisa e desenvolvimento) e os programas de fomento a internacionalização. Essas políticas tendem a incentivar o surgimento de empreendedores de alto impacto. Porém, o crescimento no número de empreendedores de alto impacto está condicionado a um ambiente regulatório mais favorável.

Por fim, Arshed, Carter e Mason (2014) mencionam que, por vezes, a política pública de empreendedorismo tem sido criticada por sua falta de efetividade. Os autores sugerem que a ineficácia de uma política pode estar relacionada ao seu processo de formulação. Consideram que este é dominado por atores detentores de poder, que direcionam o processo conforme os seus interesses. Argumentam, ainda, que essa etapa do processo político raramente é visível

para aqueles que estão fora do governo, além da literatura ser focada no estágio de implementação, enquanto o estágio de formulação tem sido amplamente ignorado pelas pesquisas.

Como ficou demonstrado ao longo desta subseção, a produção de políticas de empreendedorismo e de apoio à pequenas empresas está presente em muitos governos, de diferentes países. Com relação às últimas, estas são justificadas, de modo geral, pelo número bastante representativo do seu universo e pela sua importância socioeconômica. Além disso, viu-se que os argumentos em favor das MPMEs são, majoritariamente, concentrados na capacidade de criação de empregos dessas empresas e na existência de falhas de mercado que afetam significativamente esse setor, tais como as dificuldades de competição e o alto custo das regulamentações governamentais que as afetam mais intensamente.

Assim, sabendo como o empreendedorismo e as pequenas empresas conquistaram relevância nas discussões acadêmicas e políticas, aborda-se no próximo item a trajetória dessas políticas setoriais no contexto brasileiro.

#### 2.3.3.1 Contexto brasileiro

Os números da última pesquisa sobre empreendedorismo no Brasil, divulgada pelo *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*<sup>5</sup>, revelam a proeminência do empreendedorismo também no contexto nacional. A taxa total de empreendedores (TTE) no Brasil em 2020 atingiu 31,7%, mantendo um patamar elevado embora tenham sido apontadas pela pesquisa reduções em algumas taxas em virtude da pandemia da Covid-19. Isso significa que 31,7% da população adulta do país, entre 18-64 anos, está envolvida de alguma forma com a atividade empreendedora.

Na mesma pesquisa do GEM, realizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Nacional (SEBRAE), a metodologia manteve a inovação trazida pela pesquisa de 2019 ao avaliar a motivação para empreender, não mais limitada a duas únicas opções de respostas, “por necessidade” e “por oportunidade”, ampliando a gama de possibilidades. Nessa nova metodologia, foram apresentadas quatro afirmações para que os empreendedores respondessem de forma afirmativa ou negativa em relação a cada uma delas, conforme a Tabela

---

<sup>5</sup> Índice tradicional que mede a taxa de empreendedorismo em mais de cinquenta países.

1. Cabe ressaltar que as questões não são excludentes, ou seja, o empreendedor pode ter respondido afirmativamente para mais de uma.

TABELA 1 – MOTIVAÇÕES PARA INICIAR UM NOVO NEGÓCIO – BRASIL, 2020

Motivação	% empreendedores (nascentes)
Para ganhar a vida porque os empregos são escassos	82,8%
Para fazer diferença no mundo	65,4%
Para construir uma grande riqueza ou uma renda muito alta	56,9%
Para continuar uma tradição familiar	27,5%

FONTE: Adaptada de GEM BRASIL (2020).

Os percentuais descritos na Tabela 1 nos fornecem uma noção introdutória do perfil dos empreendedores brasileiros. Um pouco mais de 80% dos empreendedores nascentes (NEA)<sup>6</sup>, afirmaram que a escassez de emprego constitui uma das motivações que o fizeram iniciar o negócio. Por meio de uma analogia com o “empreendedorismo por necessidade” na antiga classificação, pode-se afirmar que esse percentual é compatível com a trajetória que vinha sendo observada pelo empreendedorismo por necessidade nos últimos anos no país.

O empreendedorismo por necessidade costuma ser mais identificado em economias menos estáveis, que apresentam elevadas taxas de desemprego (BLOCK; WAGNER, 2010). Majoritariamente, esses empreendimentos têm baixo potencial de crescimento, configurando-se como uma saída para crises financeiras dos indivíduos (MORAIS *et al.*, 2022). Assim, de forma geral, países com menores índices de desenvolvimento costumam manifestar com maior frequência o empreendedorismo por necessidade; ao passo que o empreendedorismo por oportunidade tende a se manifestar mais em países com melhores índices de desenvolvimento (GRECO *et al.*, 2020).

Além disso, outra informação que contribui para a identificação do perfil dos empreendedores nacionais são os dados relacionados às características de inovação produzida pelos seus empreendimentos. Segundo o GEM, em 2020 apenas 15,4% dos empreendedores nascentes afirmaram que o seu produto (bem ou serviço) são novos no local onde atuam. Isso

---

<sup>6</sup> Taxa de empreendedores nascentes (NEA): proporção da população envolvida, nos últimos 12 meses, em empreendimentos em fase de criação ou já em operação e remunerando seus sócios ou empregados por, no máximo, 3 meses.

significa que os produtos ou serviços que oferecem ao mercado já são do conhecimento e uso por parte do seu público consumidor.

Esses percentuais são ainda menores entre os empreendedores novos (NBO)<sup>7</sup> ou estabelecidos (EBO)<sup>8</sup>: respectivamente 6,9% e 3,7% apresentam essa característica. Isso significa que entre 93% e 96% dos empreendedores nos estágios mais avançados não oferecem novidade ao mercado, nem mesmo em nível local. Além disso, apenas 14,7% acreditam que a tecnologia que utilizam são novas, sobretudo no âmbito local. Entre os empreendedores novos ou estabelecidos essa proporção situa-se entre 8,2% e 7%, respectivamente. Ou seja, se há algum tipo de inovação no empreendedorismo brasileiro, ela se restringe ao nível local, com pouca expressão a nível nacional e imperceptível a nível internacional.

A partir desses dados, identifica-se em um primeiro momento que:

- 1) a atividade empreendedora é relevante para o país;
- 2) a maior parte dos empreendedores brasileiros recorrem ao empreendedorismo pela ausência de emprego no mercado de trabalho interno, ou seja, recorrem ao empreendedorismo por necessidade (e não por oportunidade identificada no mercado);
- 3) a maior parte dos negócios brasileiros não possui uma característica inovadora, pelo menos não no sentido schumpeteriano.

Desses três apontamentos sobre o perfil do empreendedorismo brasileiro atual, pode-se inferir que o Brasil tem concentrado mais a sua atenção em políticas de apoio às MPMEs do que nas políticas de empreendedorismo, no sentido da diferenciação feita pela literatura da área (LUNDSTROM, STEVENSON, 2005, *et al.*). Contudo, estudos do campo (MORRIS *et al.*, 2015) destacam a importância de se considerar cada tipo de empresa na criação de um ecossistema empreendedor saudável, que atenda às necessidades específicas da sociedade.

Para que haja, então, uma melhor compreensão acerca dessas políticas no contexto interno, traça-se uma trajetória histórica a esse respeito, dividindo-a em cinco principais momentos: 1) dos anos de 1950 aos anos de 1970; 2) o final dos anos de 1970 e os anos de 1980; 3) os anos de 1990; 4) os anos 2000 e 5) dos anos de 2010 em diante. A referida divisão foi extraída da tese Fernandes (2019), que, tendo em vista o seu caráter ilustrativo e didático, foi utilizada para apresentar as informações que se seguem.

---

<sup>7</sup> Taxa de empreendedores novos (NBO): proporção da população que é ao mesmo tempo proprietária e administradora de algum negócio com, no mínimo, 3 meses e, no máximo, 3 anos e meio de operação.

<sup>8</sup> Taxa de empreendedores estabelecidos (EBO): proporção da população envolvida em negócios com mais do que 3 anos e meio de existência.

Em um primeiro momento, entre 1950 e 1970, o foco do governo brasileiro não estava nas MPMEs, mas na substituição das importações e na captura de investimento estrangeiro para fomentar a industrialização no país. São desse período as políticas que estimularam a vinda de grandes empresas para o Brasil, com destaque para a indústria automobilística, que teve grande impulso no Programa de Metas de Juscelino Kubistchek. É também nos primeiros quinze anos da ditadura militar (1964 a 1985), que o Brasil tem uma considerável expansão das grandes indústrias em várias regiões do país, aumentando suas importações e exportações, no que ficou conhecido como “Milagre Econômico”.

Em 1952, durante a gestão de Getúlio Vargas, é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que mais tarde se tornou BNDES, pela inclusão do termo ‘social’ em seu nome. É do banco o “embrião” do apoio às MPMEs no país, ao lançar o Documento 33, intitulado “Problemas da Pequena e Média Empresa” com “esclarecimentos das dificuldades específicas das pequenas e médias empresas do País” (MEMORIAL SEBRAE, s.d.), que mostra a oportunidade de ação governamental. Além disso, as linhas de crédito oferecidas pelo BNDE para as MPMEs (Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa – Fipeme – e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico – Funtec) culminaram na criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em 1972, inicialmente chamado de Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae).

Destaca-se a semelhança entre o mecanismo inicial de apoio às MPMEs brasileiro e a de outros países, como por exemplo os EUA. Assim como nos EUA é criada a *Small Business Administration*, em 1953, com a finalidade de auxílio as pequenas empresas (AUDRETSCH; BECKMANN, 2007), o Sebrae tem sua origem na década de 1960, com a finalidade de fornecer apoio em gestão às micro e pequenas empresas nacionais.

Entre o final dos anos de 1970 e os anos de 1980, com o esgotamento do modelo de endividamento externo e da substituição das importações o país enfrentou uma crise, que se prolongou ao longo da década de 1980 até o início da década seguinte. A principal preocupação do governo era a rolagem da dívida, voltando as suas ações para reduzir o consumo interno com o intuito de gerar excedentes para exportação. A exportação de *commodities*, principalmente, passou a ser uma pauta importante. O foco das grandes empresas e estatais era, então, o mercado internacional. E as ações direcionadas às pequenas e médias empresas tiveram resultados tímidos (NARETTO; DOS REIS BOTELHO; MENDONÇA, 2004).

Na década de 1980, as pequenas empresas recebem atenção no bojo do Programa Nacional de Desburocratização (PND), sob responsabilidade do ministro extraordinário Hélio

Beltrão. O objetivo do PND era o combate da centralização, do formalismo e da desconfiança na administração pública. A desburocratização da atividade privada estava entre as medidas previstas. Destaca-se entre as medidas a isenção a empresas de pequeno porte do pagamento de IR e obrigações acessórias, em virtude do reconhecimento da maior fragilidade das pequenas empresas e de sua importância para a economia – merecedoras, portanto, de tratamento diferenciado, em consonância com a literatura que contextualiza a época (AUDRETSCH, 2005; WAPSHOTT, 2018; NYSTRÖM, 2008; GREENE; MOLE; STOREY, 2008).

Destaca-se, também, nesse período, o marco regulatório de 1984 que cria o primeiro Estatuto da Microempresa (Lei 7.256, 1984). Esse estatuto estabeleceu que empresas com faturamento de até o equivalente a aproximadamente 40 mil dólares americanos em moeda nacional deveriam ter tratamento simplificado e favorecido em questões administrativas, tributárias, previdenciárias, trabalhistas, de crédito e de desenvolvimento empresarial (GONÇALVES; KOPROWSKY, 1995). Tal fato traria consequências apenas na década seguinte, mas se consolida ainda na década de 1980, no artigo 179 da Constituição de 1988 que determina que:

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (BRASIL, 1988).

O início da década de 1990 data a mudança do modelo de desenvolvimento do país, que seguiu a cartilha do Consenso de Washington e das reformas neoliberais nos Estados Unidos e no Reino Unido de Thatcher. O modelo brasileiro, que até então contava com uma grande participação do Estado no provimento de serviços, na substituição de importações e na proteção do mercado interno por barreiras tarifárias, seria substituído por um modelo liberalizante. Seguindo essa cartilha, o período de governo de Collor e Itamar promove privatizações, a flutuação do câmbio e a liberalização das importações.

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), de maneira horizontal, procurava promover medidas direcionadas à produtividade, qualidade e competitividade industrial, sem favorecimentos a tamanhos e setores. Quanto às políticas voltadas às MPMEs, o início dos anos de 1990 remonta a saída do Sebrae da esfera estatal, tornando-se uma entidade civil de serviço social autônoma sem fins lucrativas, que receberia uma contribuição compulsória de 0,3% sobre a folha de pagamento das empresas. O governo passa, então, a fazer parte somente do Conselho Deliberativo da entidade. O Sebrae tem um crescimento expressivo nos anos seguintes,

conquistando presença em todos os estados da federação (NARETTO; DOS REIS BOTELHO; MENDONÇA, 2004).

Segundo Botelho (1999), também merecem ser lembrados os programas destinados às MPMEs do BNDES. É somente a partir dos anos de 1990 que o BNDES passa a contemplar de forma direta empresas com faturamento inferior a cinco milhões de dólares, o que anteriormente excluía as pequenas e médias empresas. O Consórcio de Capitalização de Empresas de Base Tecnológica (CONTEC), de 1991, era o principal programa e visava o investimento em empresas com inovação tecnológica via capital de risco. Além disso, em 1996, o Banco cria o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), entrando no mercado de microcrédito. Ressalta-se que é na segunda metade da década de 1990 que o financiamento voltado às micro e pequenas empresas passa a ter um importante crescimento, deixando de contar apenas com iniciativas pontuais.

Em 1993 é criado o Programa Nacional de Software para Exportação (Softex), pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), que, inicialmente, objetivava apoiar a promoção comercial das MPMEs do setor para vendas destinadas ao mercado exterior. Posteriormente, voltou as suas ações para a melhoria da qualidade, gestão e capacitação tecnológica. Em 1996 o Softex sai da administração estatal, tornando-se uma organização social civil de interesse público (OSIP): “Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro”.

É também dessa década a regulamentação da Lei 7.256/1984 (Estatuto da Microempresa) e do art. 179 da Constituição de 1988. A Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, estabelece normas para as “microempresas - ME, e Empresas de Pequeno Porte - EPP, relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; crédito e de desenvolvimento empresarial” (Lei 8.864, 1994). Com essa lei, criou-se um Fundo de Aval ou Fiança, como garantia de crédito para ME e EPP, além de permitir que parte das verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pudessem ser usadas em programas voltados às MPMEs (BOTELHO, 1999). Em 1995, o Sebrae cria o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), que seria regulamentado em 1997. O objetivo era “minimizar o maior entrave encontrado pelas PMEs no financiamento bancário: a exigência de garantias reais” (NARETTO; DOS REIS BOTELHO; MENDONÇA, 2004, p. 93). Esses autores entendem esse período e esses marcos legais como uma “virada” pela preferência das PMEs a partir de então.

Outro marco importante da época é a Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que cria o “Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte” (Simples Federal), mudando a forma de tributação dessas

empresas. O Simples Federal unifica o pagamento de diversos impostos e contribuições em alíquotas únicas, de acordo com faixa de faturamento que cada empresa se enquadra, com valores estabelecidos na própria lei. Mais tarde, a Lei n. 9.841, de 5 de outubro de 1999, estabelece o segundo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, regulando relações de trabalho, linhas de crédito e criando o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas, na estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (SARFATI, 2013).

Essas duas leis criaram as bases para o terceiro e mais amplo estatuto da microempresa e da empresa de pequeno porte: a Lei Complementar (LC) nº 123, de 2006, também conhecida como a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE). A LC nº 123/2006 revogou as leis nº 9.317/1996 e nº 9.841/1999, reunindo os diversos aspectos que compunham os textos anteriores e incluindo outros. O estatuto de 2006 inclui também tratamentos favorecidos para participação dessas empresas em licitações públicas, simplificação para comércio exterior, além de benefícios trabalhistas, jurídicos, de acesso a crédito, dentre outros.

As políticas de apoio às MPMEs em âmbito federal mudam a partir de 1999, por meio de ações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e do Sebrae, que passaram a ser direcionadas a partir da ideia de Arranjos Produtivos Locais (APLs) (NARETTO; DOS REIS BOTELHO; MENDONÇA, 2004; ARROIO, 2014). Sarfati (2013) também trata dessa mudança. De acordo com ele, um dos eixos de mudança na importância das MPMEs nas políticas públicas brasileiras ocorre com a instituição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2003. O autor explica que dentro dessa política as MPMEs passam a ser prioridade das ações de política pública através dos Arranjos Produtivos Locais (APLs). E a partir da nova PITCE, outras agências governamentais passaram a apoiar as MPMEs, especialmente via APLs – caso do BNDES, da Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX), do MCT e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Sarfati (2013) também comenta que apesar do papel do MDIC, não existe atividade coordenada de apoio aos APLs, mas sim uma sobreposição de programas de níveis federais, estaduais e municipais.

Assim, com o PITCE e a regulação estabelecida pela o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar n. 123/2006), Sarfati (2013) entende que pela primeira vez o país contaria com mecanismos que configurariam uma política de MPMEs. Conduzida sobre a ideia de que *clusters* promovem desenvolvimento econômico e podem reduzir desigualdades regionais, há a eclosão de programas focados nos APLs.



Nos anos 2000, um dos marcos no apoio aos microempreendedores é a Lei Complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008, que cria a figura do Microempreendedor Individual (MEI) e promove alterações significativas na Lei Geral da MPE. Além dos benefícios que já contavam os microempreendedores como o Simples, o MEI aumenta as desonerações e facilidades para pessoas que trabalham por conta própria e que se legalizam como pequeno empresário, possuindo até um empregado e o faturamento máximo de R\$ 36 mil anuais para os anos iniciais do regime e que foi elevado posteriormente – em 2022, o faturamento máximo é de R\$ 81 mil/ano. O MEI fica isento de alguns tributos federais de responsabilidade da empresa, tem facilidade nas declarações referentes ao registro e funcionamento e permite a contribuição do microempreendedor para a previdência, garantindo a possibilidade de benefício futuro.

Além disso, desde o início dos anos 2000, com foco no financiamento das *startups* o governo federal tem investido em capital de risco por meio da FINEP e do BNDES. A Finep lançou em 2000 o projeto Inovar, direcionado ao investimento de capital de risco em empresas nascentes e emergentes de base tecnológica. O BNDES participa de fundos de investimento com a finalidade de capitalizar e prover apoio gerencial a micro e pequenas empresas inovadoras desde 2007 com o programa Criatec. Em relação ao crédito para MPMEs, o BNDES possui desde 2002 o Cartão BNDES, uma linha com crédito pré-aprovado para aquisição de bens e serviços credenciados no Portal de Operações do Cartão BNDES (BNDES, s/d).

A partir de 2010, destaca-se o artigo de Borges *et al.* (2018) no qual é feito um levantamento e análise das políticas públicas de empreendedorismo disponíveis no Brasil, em nível federal, no ano de 2013, categorizando-as conforme um modelo adaptado de Lundstrom e Stevenson (2005). O objetivo dos autores é saber qual o foco das políticas de empreendedorismo no Brasil e quais áreas estão sendo beneficiadas ou negligenciadas.

Às seis categorias de Lundstrom e Stevenson (2005) – promoção do empreendedorismo, educação empreendedora, redução de barreiras de entrada e saída, financiamento para iniciar negócios, apoio para iniciar negócios e medidas voltadas a grupos específicos –, Borges *et al.* (2018) adicionam mais duas – infraestrutura e tecnologia e inovação –, que são retiradas da classificação baseada em observações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Os autores encontraram 94 políticas de empreendedorismo na busca em trinta e nove ministérios, secretarias e outras agências do governo federal com *status* de ministérios existentes, entre os meses de janeiro e setembro de 2013. Como algumas políticas podiam ser

enquadradas em mais de uma categoria, algumas delas foram computadas mais de uma vez, resultando em um total de 132 classificações.

A maioria das políticas estava focada em financiamento (45,5%), apoio para iniciar negócios (31,9%) e tecnologia e inovação (30,8%). Por outro lado, a menor quantidade de políticas foi encontrada na categoria redução de barreiras de entrada e saída (3,2%), sendo ainda pequena a quantidade de políticas de promoção do empreendedorismo (9,6%) e educação empreendedora (5,3%). Deste modo, os autores entendem que há um maior foco na manutenção de empresas existentes e menos foco naquilo que deveria ser priorizado como o treinamento a empreendedores e ajuda no fomento de novos negócios. Além disso, medidas voltadas a grupos específicos e infraestrutura também têm percentuais baixos, sendo 7,4% e 4,3%, respectivamente. Fernandes (2019) comenta que a maior quantidade de políticas de financiamento e de apoio poderia ser em razão do fato de que ainda há uma maior ênfase na visão mais antiga de que as MPMEs precisam de uma maior proteção para que possam se manter.

Embora os autores não tenham diferenciado as 94 políticas encontradas conforme a distinção feita por Lundstrom e Stevenson (2001), os resultados revelam que tanto políticas de empreendedorismo, quanto as de apoio às MPMEs, estão consolidadas na agenda do governo em nível federal. Na visão de Borges *et al.* (2018), o governo faz a vida de empreendedores mais difícil por regular excessivamente o trabalho, a tributação e as relações comerciais, sendo que, com base no estudo, deveriam considerar mais políticas para a promoção da cultura empreendedora e da educação empreendedora. Propõem, ainda, que a agenda de políticas de empreendedorismo seja composta dos pontos: “1) consideração de todas as etapas do processo de empreendedorismo; 2) redução das barreiras de entrada e saída; 3) formulação de políticas para grupos-alvo; 4) considerações micro e macroeconômicas; 5) maior interação entre os atores do sistema nacional de empreendedorismo” (BORGES *et al.*, 2018, p. 200).

Desta forma, demonstrou-se até aqui como o tema do empreendedorismo foi introduzido e evoluiu no Brasil: iniciando, nos anos de 1950, com foco na substituição das importações e na captura de investimento estrangeiro para fomentar a industrialização no país, passando, nos anos de 1960, ao apoio às MPMEs, assim como aconteceu no contexto internacional, e, posteriormente, a partir de 1980, voltado mais para as MPMEs. Observou-se, por fim, que as medidas voltadas às políticas de empreendedorismo são mais recentes na trajetória nacional.

Na sequência, por ser objeto de análise da presente dissertação, aborda-se as principais

características da LC nº 128/2008 e explora-se dados que mostram a dimensão do MEI na estrutura econômica brasileira.

### 2.3.3.2 Microempreendedor Individual (MEI)

A trajetória das políticas de empreendedorismo e de apoio às micro e pequenas empresas (MPEs) no Brasil mostra que a partir de 1980 foram produzidas uma série de legislações que compõem um amplo marco regulatório federal destinado às MPEs. Isso revela o reconhecimento oficial da importância desse segmento para o país, e, portanto, o tratamento diferenciado relacionado a tributação, crédito, desburocratização e administração conferido a essas empresas. De modo geral, esse marco regulatório é composto por normas que visam estabelecer condições para que as MPEs possam entrar na formalidade, constituírem-se e se desenvolverem em melhores condições, possibilitando maior geração de emprego e desenvolvimento econômico (GUIMARÃES, 2011).

Até o presente momento deste trabalho, o marco regulatório do setor é composto por: quatro estatutos (1984, 1994, 1999 e 2006), dois regimes tributários diferenciados (Simples Federal de 1996 e o Simples Nacional de 2006), além das alterações do último estatuto (2007, 2008, 2009, 2011, 2014, duas em 2016) e mais quatro lei complementares (2018, 2019, 2020 e 2021).

A Lei Complementar nº 128, aprovada em 19 de dezembro de 2008, faz parte desse marco regulatório e é uma das alterações do Estatuto da Micro e Pequena Empresa de 2006, criando, entre outras coisas, a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI). A pressão das categorias de pequenos empresários ainda sem o albergue específico da lei conduziu o Poder Legislativo a edição de uma nova norma que suprisse as lacunas deixadas pelo Estatuto da MPE.

Instituída durante o 2º mandato do governo Lula, a LC nº 128/2008 é voltada para a formalização de trabalhadores informais que atuam em atividades específicas<sup>9</sup>, trabalham por conta própria, empregam no máximo uma pessoa<sup>10</sup>, não possuem participação em outra empresa, como sócio, administrador ou titular e tenham faturamento anual de até R\$ 81.000,00 (inicialmente, o limite de faturamento anual era de até R\$ 36.000,00 e hoje está na eminência

---

<sup>9</sup> Ocupar uma das funções descritas no anexo XI da Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) nº 140/2018.

<sup>10</sup> Atualmente está em trâmite na Câmara dos Deputados o PLP nº 108/2021 que propõe permitir o enquadramento do MEI de pessoa com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 130.000,00, bem como para permitir que o MEI contrate até 2 (dois) empregados.

de ser elevado para R\$ 130.000,00)<sup>11</sup>. A formalização como MEI possibilita acesso a diversos direitos e benefícios, tais como enquadramento no Simples Nacional e isenção do pagamento de tributos federais (IR, PIS, Cofins, IPI e CSLL), cobertura previdenciária, aposentadoria, emissão de nota fiscal, acesso a serviços bancários e acesso a crédito com juros menores. Esse tipo de empreendimento tem um enquadramento abaixo da situação de microempresa.

A Lei Geral da MPE foi alvo, então, de alterações substanciais com a aprovação da LC nº 128/2008, que revogou toda a parte que tratava do “pequeno empresário” do Estatuto de 2006 – o pequeno empresário foi renomeado de microempreendedor individual. Outras modificações importantes foram: a inclusão de outras atividades econômicas no Simples Nacional, a transferência dos escritórios contábeis para um anexo com alíquota menor, a alteração e aprimoramento do Anexo V da Lei Geral, a possibilidade de MPEs optantes pelo Simples Nacional realizarem negócios de compra e venda de bens para os mercados nacional e internacional, por meio de sociedade de propósito específico, bem como outros avanços relacionados à desburocratização. A LC nº 128/2008 também criou o Comitê para Gestão da Redesim, responsável por regulamentar a inscrição, o cadastro, a abertura, o alvará, o arquivamento, as licenças, a permissão, a autorização, os registros e demais itens relativos à abertura, legalização e ao funcionamento de empresários e de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária.

Vê-se claramente que o MEI é uma política de combate à informalidade e embora tenha como *objetivo* incentivar a criação de novos negócios formais, possui como principal fundamento a necessidade de “retirar da informalidade milhões de empreendedores” (SEBRAE, s/d) que já possuem seus negócios, mas que vivem à margem da regulamentação e, portanto, não podem gozar dos benefícios afetos àqueles que possuem registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Para isso, reduz os encargos burocráticos e tributários.

Na década de formulação da política do MEI, o país estava imerso em uma crise de informalidade. A pesquisa ECINF<sup>12</sup>, a respeito da economia informal urbana, realizada pelo IBGE em parceria com o Sebrae, no ano de 2003, revelou que existiam 10,3 milhões de empresas no setor informal no Brasil, que ocupavam 13,8 milhões de pessoas e que a economia informal havia gerado, naquele mesmo ano, R\$ 17,6 bilhões de receita e que ocupava 1/4 dos

---

<sup>11</sup> Inicialmente o faturamento anual permitido para se formalizar como MEI era de R\$ 36.000,00. Atualmente, o limite anual de faturamento do MEI é de R\$ 81.000,00. Excedido esse valor, é necessário solicitar desenquadramento e passar a atuar como Microempresa.

<sup>12</sup> O objetivo da pesquisa ECINF era de captar informações que permitissem compreender a realidade brasileira no que se refere ao papel e a dimensão dos pequenos empreendimentos, em especial dos que compõem o setor informal na economia do país.

trabalhadores não-agrícolas do país. A pesquisa também revelou que grande parte das empresas informais eram geridas por trabalhadores por conta própria (88%), sendo que apenas 12% pertenciam a pequenos empregadores. Ainda, das empresas pesquisadas, 95% tinham um único proprietário e 80% apenas uma pessoa ocupada. Além da elevada taxa de informalidade, a pesquisa também revelou a falta de registros contábeis e a baixa adesão ao Simples Federal pelos pequenos empreendedores do país, bem como a queda na lucratividade das empresas informais.

Contando com quase quinze anos de implementação da política do MEI, o problema da informalidade ainda é bastante presente no país. Embora a pesquisa ECINF não tenha mais sido realizada desde a sua última edição em 2003, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua (1º trimestre de 2022), também do IBGE, revelam esse problema. A pesquisa mostra que após uma queda no número de trabalhadores informais durante a pandemia de Covid-19, quando as medidas restritivas fizeram a circulação de pessoas cair nas ruas, o grupo voltou a crescer desde o segundo semestre de 2020 e já inclui quase 40 milhões de brasileiros, representando 40,4% da população ocupada.

De acordo com o IBGE, 313 mil pessoas passaram a atuar como trabalhadores informais entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2022. Segundo a coordenadora de Trabalho e Rendimento do IBGE, Adriana Beringuy, o trabalho informal impulsionou o crescimento da população ocupada após o primeiro impacto da pandemia: “como se fosse um colchão amortecedor que impedisse que a situação fosse maior ou mais extensa”, afirma sobre o cenário de desemprego (CNN BRASIL, 21/03/2022, s.p.).

Das duas principais categorias que entram na conta da informalidade do IBGE, uma delas é dos trabalhadores por conta própria, que somam 25,6 milhões de pessoas, uma alta de 10,3% em relação ao mesmo período do ano anterior – número saltou de 17,7 milhões, em 2021, para 19,2 milhões, em 2022. O MEI pela metodologia da PNAD Contínua está incluso na categoria de trabalhadores por conta própria ou empregadores. A outra é a dos empregados no setor privado sem carteira assinada, que cresceram 19,8% em um ano, subindo de 10,3 milhões, em 2021, para 12,3 milhões de pessoas, em 2022.

Relacionando a questão da informalidade com a política do MEI, dados também recentes sobre o perfil dos microempreendedores individuais brasileiros, disponibilizado pela Unidade de Gestão Estratégica (UGE) do SEBRAE (2022), revelam um percentual expressivo de pessoas que se encontravam em situação de informalidade antes de aderir ao MEI – 34% no total, sendo que 13% eram empreendedores informais, 15% eram empregados informais e 4% dono de casa. No entanto, 57% dos microempreendedores individuais eram empregados com

registro em carteira antes de aderirem ao MEI (SEBRAE, 2022). Sobre esse dado, Colbari (2015) argumenta que a motivação para a transição do emprego CLT para o MEI pode estar associada à identificação de uma oportunidade de negócio mais vantajosa no empreendedorismo em comparação ao trabalho como empregado ou a uma decepção diante da crise de bons empregos.

A mesma pesquisa questionou acerca de quais motivos levaram o MEI a escolher o empreendedorismo: 42% citaram a vontade de ser independente (não ter um chefe) e 20% a necessidade de uma fonte de renda. Esses dois motivos foram os mais citados e representam a situação de quase 7 em cada 10 MEIs.

Embora a informalidade ainda seja uma característica estrutural da ocupação no mercado de trabalho brasileiro<sup>13</sup>, dados recentes da última pesquisa GEM (2020) apontam que cada vez mais os empreendedores brasileiros buscam a formalização de seu negócio.

Comparando-se 2020 com 2019, a pesquisa apontou um grande aumento na proporção de empreendedores que afirmam que seus negócios já têm o CNPJ: em torno de 14% entre os empreendedores nascentes, 22% entre os novos e 24% entre os estabelecidos. Pela primeira vez, em 2020, 55% dos empreendedores estabelecidos reportaram que seus negócios têm o CNPJ. Entre os principais motivos que levaram os empreendedores a buscarem o CNPJ está o desejo de possuir um negócio regularizado. Isso se revela de forma mais enfática entre os empreendedores nascentes (71%), do que entre os novos e estabelecidos (56%), embora ainda assim seja o motivo mais citado entre esses. A necessidade de emissão de nota fiscal foi o segundo motivo mais alegado em todos os grupos, com destaque para os estabelecidos, dos quais 53% apontam essa razão. Também se destaca a proporção de empreendedores que relacionam a regularização do negócio com a possibilidade de contribuir para a Previdência Social e, conseqüentemente, usufruir de seus benefícios.

Esses dados do GEM (2020) a respeito do aumento da formalização nos negócios brasileiros e das motivações para tal, embora englobem todos os grupos de empreendedores, não apenas microempreendedores individuais, demonstram que a política do MEI, instituída em 19 de dezembro de 2008, com vigência a partir de 01 de julho de 2009, continua alinhada aos anseios dos empreendedores brasileiros, de uma maneira geral.

A política facilita o registro como microempreendedor individual e disponibiliza um regime de tributação simplificado chamado de SIMEI para os microempreendedores

---

<sup>13</sup> Segundo a PNAD Contínua (IBGE, 2012-2020), dentre os trabalhadores por conta própria, cerca de 76% não tinham registro no CNPJ em 2020.

formalizados. Esse registro pode ser realizado de duas formas: 1) por meio do “Portal do Empreendedor” (*site* específico disponibilizado pelo governo federal para esta e outras finalidades relacionadas ao MEI), para os novos empreendedores; ou 2) por meio do “Portal do Simples Nacional”, caso sejam empreendedores já formalizados, mas que estejam em outro regime de tributação e queiram migrar para o regime simplificado (caso se enquadrem).

Ao se formalizar como MEI, o empreendedor paga um valor único e fixo mensal destinado à previdência e ao ICMS ou ISS e garante o seu acesso a benefícios como auxílios-doença e maternidade, aposentadoria, entre outros. Com isso, a política do MEI consegue articular de uma só vez três questões: a melhoria das finanças públicas, com a formalização de atividades até então informais, renda e seguridade social aos trabalhadores.

O Sebrae, por ser referência em estudos sobre as MPEs no Brasil, reúne informações importantes para a configuração desse segmento. Assim, com base em seus mais recentes estudos, como, por exemplo, o “Atlas dos Pequenos Negócios 2022”, lançado em julho deste ano, e em seus relatórios a respeito do perfil do microempreendedor individual, são apresentadas, a seguir, informações relevantes para a compreensão do MEI brasileiro, destacando as suas principais características.

As informações apresentadas, mostram, por exemplo, que o número de microempreendedores individuais no Brasil atingiu 11,839 milhões no segundo quadrimestre de 2022 (SEBRAE, 2022), sendo estes responsáveis por 58,8% dos negócios ativos no Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). Desde a entrada em vigor da lei complementar que criou a modalidade do MEI, em julho de 2009, houve um crescimento médio de 945 mil novos cadastros por ano, entre 2010 e 2021 (SEBRAE, 2022).

Esses números demonstram uma resposta social positiva quanto a essa política, cuja principal intenção é formalizar antigos e novos negócios. Por outro lado, estudos indicam que os impactos da Lei Complementar nº 128/2008 vão além de suas intenções, uma vez que essa legislação também pode ser utilizada como instrumento de terceirização dos quadros de funcionários ou de redução do tamanho de empresas (CORSEUIL *et al.*, 2014), por exemplo.

Além disso, em outro momento recente, a política do MEI desembocou em um contexto de crise de saúde pública global, na qual indivíduos se depararam com o desafio de inserção no mercado de trabalho que respondessem às suas necessidades de renda. Os dados levantados pelo Sebrae (2022) revelam que em 2020 – ano em que foi declarada a pandemia de Covid-19 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) – houve recorde na formalização de MEIs, com um saldo de 1.997.987 novos negócios registrados nessa categoria. Isto é, um acréscimo de

quase 2 milhões de MEIs no primeiro ano de pandemia, revelando que formalização via MEI representa uma alternativa para enfrentar períodos de crise econômica.

Em termos regionais, uma relevante quantidade de MEIs se concentra na região sudeste (um pouco mais de 40% deles): São Paulo é o estado mais expressivo em número de microempreendedores individuais, como 1,1 milhão, seguido por Minas Gerais, com 422 mil, e Rio de Janeiro, com 370 mil (SEBRAE, 2022). Essa distribuição geográfica pode indicar que esse modelo de empreendedorismo esteja relacionado a um maior dinamismo econômico, característico nessas regiões (APARICIO *et al.*, 2016; LUNDSTROM, STEVENSON, 2005; VERHEUL, *et al.*, 2002).

Referente às atividades econômicas para o enquadramento como MEI, existem atualmente mais de 490 opções de ocupações<sup>14</sup>. Segundo o “Relatório Especial MEI 10 anos”, que traçou o perfil do MEI entre 2011 e 2019 (SEBRAE, 2019), das 20 atividades com maior número de microempreendedores individuais: 10 são atividades do serviço, 6 de comércio, 1 da indústria e 3 da construção civil. As cinco atividades mais frequentes são comércio varejista de vestuário e acessórios (563.916; 8,3% do total); cabeleireiros (541.728; 7,9%); obras de alvenaria (296.042; 4,3%); lanchonetes e similares (188.969; 2,8). As 20 maiores atividades em número de MEI concentram 50,8% do total.

Sobre esses dados, identifica-se se que embora as atividades de atuação do MEI sejam muito diversas, grande parte delas e as que agrupam um maior número de pessoas, não demandam uma qualificação elevada ou, pelo menos, um nível de qualificação predeterminado para serem exercidas. Essa característica distancia essa modalidade de empreendedorismo das manifestações mais contempladas por políticas públicas, em nível internacional, e do interesse do *mainstream* da pesquisa científica, que empenha esforços de estudo e fomento em empreendimentos de bases tecnológicas (MORRIS *et al.*, 2015). Além disso, sustenta-se o argumento de que a política do MEI tem alcançado negócios próximos das categorias “sobrevivência” ou “estilo de vida”, apresentadas por Morris *et al.* (2015).

Em relação à renda familiar dos MEIs, o Sebrae (2022) aponta que a maioria (23%) têm, em 2022, renda de 2 a 3 salários-mínimos, o que considerando um salário-mínimo de R\$ 1.212,00, equivale uma renda de R\$ 2.424,00 a R\$ 3.636,00. Por outro lado, apenas 6% dos MEIs possui renda familiar de até 1 salário-mínimo, no mesmo ano. De acordo com Moraes *et al.* (2022), a proporção relativamente baixa dos MEI em estratos sociais classificados como

---

<sup>14</sup> O [Anexo XI](#) da Resolução CGSN nº 140, de 22 de maio de 2018, lista as ocupações permitidas ao MEI.



pobre, com renda familiar *per capita* entre R\$ 115,00 e R\$ 230,00 ou extremamente pobre, com renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 115,00, talvez seja resultado de dois fatores: (1) pessoas que abriram suas empresas melhoraram sua condição econômica ao longo dos anos, ascendendo socialmente; (2) empreendedores autônomos, pertencentes às classes menos favorecidas, têm optado pela informalidade.

As informações desta seção demonstram que o MEI representa mais da metade (58,8%) dos negócios formais em funcionamento no país e que a informalidade continua sendo um problema interno bastante relevante, com um patamar histórico em torno de 40%. Além disso, os dados mostram que a formalização via MEI representa uma importante alternativa para a informalidade, bem como para enfrentar períodos de crise econômica.

Sendo assim, a política do MEI pode ser encarada como política econômica, que busca o desenvolvimento econômico do país, e como política social, que promove a geração de emprego e renda. Porém, nem sempre esses objetivos estão claros na formulação das ações governamentais. O caráter dúbio dessa política pública reforça a necessidade de estudos voltados às ações em torno dessa categoria empreendedora.

Contudo, em que pese a elevada representatividade desse tipo de empreendimento no cenário interno, a política do MEI, assim como outras políticas de empreendedorismo e de apoio às MPEs, ainda é pouco explorada pelo viés dos estudos de agenda no campo de políticas públicas brasileiro. O levantamento de Capella (2020) em teses, dissertações e artigos publicados sobre o tema, entre 2000 e 2018, demonstrou que embora tenha havido uma expansão dos estudos de agenda no contexto brasileiro, quase metade deles está concentrado em apenas quatro políticas setoriais: saúde (18,6%), educação (13,7%), desenvolvimento urbano/regional (11,8%) e gestão (8,1%), não tendo sido identificados, ao menos não taxativamente, estudos focados em políticas de empreendedorismo ou de apoio às MPEs sob essa perspectiva.

Com relação ao campo de empreendedorismo, em âmbito nacional, ao levantar a bibliografia de artigos nessa área, publicados em periódicos brasileiros entre 1962 e 2016, Gimenez (2017) identificou 1.363 textos, sendo que, destes, apenas quinze tratam especificamente do MEI.

Desta forma, justifica-se esta pesquisa dado o papel socioeconômico que o MEI representa frente a realidade brasileira, carecendo de estudos que o enfatizem sobre a perspectiva da dinâmica política e do papel dos diversos atores no processo de formação de políticas públicas. O tema por ser referido como política pública, carrega a expectativa de uma “ação governamental contínua, coerente tecnicamente e coordenada com a mobilização de

recursos necessários para produzir impactos positivos sobre o assunto em foco” (SPINK, 2013, p. 41). Sabendo que as possíveis alternativas e soluções para as políticas públicas surgem a partir de especialistas das comunidades técnico-científicas preocupados com uma área específica de políticas pública, fazendo-as circular até que chegam à agenda governamental (KINGDON, 2014), para que seja possível o alcance de uma “ação governamental contínua, coerente tecnicamente e coordenada”, estudos que continuem fomentando e fazendo evoluir e circular a discussão em torno do tema são de extrema relevância.

No próximo capítulo descreve-se, então, o percurso metodológico desta dissertação.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo são descritos os percursos metodológicos que deram suporte a presente pesquisa, compreendendo a sua tipologia, tratada na primeira seção, bem como as técnicas e os métodos empregados na coleta e análise dos dados, tratados, respectivamente, na segunda e terceira seções deste capítulo.

#### 3.1 TIPO DA PESQUISA

A análise da definição de agenda da política do Microempreendedor Individual (MEI), orientou-se pela indagação acerca de quais fatores relacionados aos problemas, a dinâmica política e aos atores estimularam ações do Estado, culminando na referida política.

Optou-se, então, por realizar uma *análise de conteúdo* (BARDIN, 2011) dos documentos relativos ao processo decisório no Congresso Nacional da legislação do MEI, interpretando-as a partir das categorias analíticas do modelo de Kingdon (2014), com enfoque nos problemas, na dinâmica política e na atuação dos atores e empreendedores políticos. Pretende-se relevar os fatores que mais contribuíram para a abertura de “janelas de oportunidades” para que algumas questões referentes ao MEI ascendessem à agenda decisória governamental, em prejuízo de outras.

A *abordagem qualitativa* foi predominante na condução da análise, uma vez que o problema desta pesquisa não se resolve apenas com inferências obtidas a partir de indicadores quantitativos. Pelo contrário, o tipo de questionamento do estudo exige interpretações que só são possíveis por meio de uma contextualização que não se limita ao conteúdo dos documentos analisados, mas que atinge também o contexto em que estes foram produzidos.

Tomando por base a tipologia de Gil (2017), em relação a técnica de coleta utilizada, cabe classificar a pesquisa como *bibliográfica*, por ter extraído informações de materiais já publicados e obtidos em bases de dados, e *documental*, por ter coletado informações em instituições relacionadas ao objeto da pesquisa.

Ainda conforme a mesma tipologia, cabe classificar a pesquisa como *aplicada*, por ter sido empreendida com a finalidade de adquirir novos conhecimentos para a aplicação em uma situação específica, que no presente estudo envolve o processo de formulação de políticas públicas. E, finalmente, a pesquisa também pode ser enquadrada como *descritiva*, por objetivar a identificação da existência de associações e o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2017), conforme detalhado nas seções seguintes.

### 3.2 COLETA DOS DADOS

Para desenvolver a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) acerca das causas que estimularam a *ascensão de questões relativas ao MEI à agenda decisória governamental*, definiu-se como fontes principais: os documentos oficiais relacionados à tramitação da legislação do MEI no Congresso Nacional, que inclui projetos de lei, substitutos, atas, discursos, relatórios, entre outros; documentos de instituições relacionadas ao objeto da pesquisa, especialmente o Sebrae, e informações extraídas da mídia, como entrevistas e matérias jornalísticas. Como fonte bibliográfica, recorreu-se a obras seminais de autores de base, dissertações, teses e artigos científicos relativos aos temas abordados neste trabalho.

A decisão de trabalhar com essas fontes documentais partiu da formulação do problema que direcionou a busca e a seleção do *corpus* documental. A escolha dos documentos relativos à tramitação legislativa como fonte principal da análise se deu pelo fato destes fornecerem relevantes informações acerca do estágio pré-decisório do ciclo de políticas públicas (LASSWELL, 1956), que inclui a definição de agenda (*agenda-setting*). Por meio da análise dessas fontes, busca-se identificar os fluxos de problemas e da política, além dos atores, que afetaram o processo de formação da política do MEI. Além disso, orientou-se pela “técnica bola de neve” (*snowballing technique*) (WOHLIN, 2014) para a inclusão de outras fontes documentais relevantes no *corpus* amostral da análise, visando complementar e aprofundar informações.

Ainda, em que pese Kingdon (1984) tenha recorrido principalmente a entrevistas com a elite governamental para a coleta de dados dos estudos que originaram o seu modelo de *agenda-setting*, nesta pesquisa a escolha de fontes documentais como insumos para a análise pretendida teve o intuito de verificar a aplicação do modelo de Kingdon (2014) sob uma técnica metodológica diferente da utilizada originalmente. Tal escolha poderá desvendar possíveis limitações e melhorias do modelo.

Por fim, todos os documentos coletados para este estudo são passíveis de consulta por qualquer pessoa, por meio do acesso aos portais eletrônicos das instituições mencionadas, o que garante a validade externa da pesquisa pela possibilidade de replicação do estudo.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados coletados, adotou-se os parâmetros metodológicos da tradicional *análise de conteúdo* definidos por Laurence Bardin (2011). Trata-se de um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2011, p.44). Além disso, a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos acerca das *condições de produção* (o emissor e o seu contexto) ou *recepção* (os efeitos) das comunicações, por meio de atitudes interpretativas baseadas nas evidências e indicadores (quantitativos ou não) levantados, sustentados por uma estrutura técnica de validação.

O fundamento da especificidade da análise de conteúdo reside, então, na articulação entre a superfície do texto e os seus fatores determinantes, deduzidos de forma lógica. Bardin (2011) argumenta que ao estabelecer uma análise de conteúdo:

(...) a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também, e principalmente, desviar o olhar para outra significação, outra mensagem entrevista por meio ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que figura em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes, para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes, ou de significados (manipulados), outros “significados” de natureza psicológica, sociológica, política, histórica etc. (BARDIN, 2011, p. 47).

Assim, recorreu-se a análise de conteúdo especialmente em razão do seu aspecto inferencial, uma vez que para além da descrição analítica dos conteúdos dos documentos legislativos selecionados, pretende-se revelar os fatores que culminaram nestes. Esse aspecto permite responder, por meio de deduções lógicas e justificadas, questões que dizem respeito aos antecedentes (o que está por trás) dos enunciados alvos de análise (BARDIN, 2011).

Para tanto, foram estabelecidas operações analíticas adaptadas à questão que se pretende resolver e à natureza do material coletado. Bardin (2011) propõe três fases cronológicas para o desenvolvimento da análise de conteúdo: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados (a inferência e a interpretação).

A *pré-análise* do material objetiva a organização do plano de análise. Com o *corpus* já constituído, essa fase consistiu em realizar uma “leitura flutuante” (BARDIN, 2011) nos documentos que o compõem com o intuito de verificar os possíveis elos entre estes e as

hipóteses e os objetivos da pesquisa, bem como identificar os índices<sup>15</sup> passíveis de serem trabalhados pelos métodos e prisma teórico pretendidos.

Para balizar a *exploração do material*, a fase de análise propriamente dita, a categorização foi escolhida como técnica analítica. Esta consiste em desmembrar o texto em categorias segundo reagrupamentos analógicos, isto é, em função das características comuns dos elementos (BARDIN, 2011). Definiu-se, então, **cinco categorias temáticas** à luz da teoria de Kingdon (2014) em seu modelo de definição de agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) – *Multiple Streams Model* –, que serviu de guia à leitura analítica dos documentos selecionados.

Bardin (2011) explica que a análise via categorias temáticas permite descobrir os "núcleos de sentido" que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido. Ainda segundo a autora, o "tema" é geralmente utilizado como unidade de registro<sup>16</sup> para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências, entre outros. Como este estudo objetiva compreender os fatores que estimularam ações do governo voltadas ao MEI, a adoção de categorias temáticas como critério de categorização se mostrou o caminho de análise mais adequado.

Nesta pesquisa, centrou-se na identificação dos elementos pertencentes aos fluxos e atores relacionados ao processo de definição de agenda governamental. Assim, a primeira categoria temática definida à guisa da abordagem de Kingdon (2014) é relativa ao *fluxo de problemas* da agenda que, segundo o autor, pode ser trazido à atenção do governo em razão de: a) indicadores; b) eventos, crises e símbolos e c) *feedbacks* de ações governamentais. Buscou-se identificar a presença desses elementos na leitura do espaço reservado às "justificativas" dos projetos de lei selecionados, uma vez que é nesse espaço que os parlamentares expõem as motivações que o levaram a propor determinado projeto normativo.

Na sequência, além das justificativas, a leitura dos outros documentos obtidos por meio da técnica "bola de neve" (WOHLIN, 2014) visou identificar informações acerca do *fluxo da política* do processo de definição de agenda – considerado aqui, para efeitos de análise, como a segunda categoria temática. Nesse fluxo, três elementos influenciam a agenda governamental: 1) humor/clima nacional; 2) forças políticas organizadas (grupos de pressão); e 3) mudanças

---

<sup>15</sup> Para Bardin (2011), os textos são considerados como manifestações que contêm índices que a análise explicitará.

<sup>16</sup> A unidade de registro é a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial.

internas no governo (KINGDON, 2014). Desta forma, a identificação das afirmações ou alusões comuns a essa categoria perpassa por esses três fatores.

A terceira categoria analítica, relaciona-se aos atores que influenciam na definição de agenda governamental e que Kingdon (2014) intitulou como *atores visíveis* por receberem atenção da imprensa e do público. São eles: o presidente e os ocupantes de cargos de alto escalão da burocracia governamental; os atores do Poder Legislativo (deputados e senadores); os partidos políticos; os grupos de interesse e a mídia (opinião pública). A leitura analítica do material visou identificar a importância desses atores para a ascensão de questões relacionadas ao MEI na agenda governamental, bem como a relação entre esses atores durante todo o processo de definição da agenda (liderança dos partidos, coalizões de apoio, entre outros).

Cabe destacar que Kingdon (2014) também traz em seu modelo um terceiro fluxo – *fluxo de alternativas* – que diz respeito à especificação de alternativas para os problemas que ascenderam à agenda do governo. Também trata dos *atores invisíveis*, intitulados assim por Kingdon (2014) por serem pessoas externas ao governo, mas que influenciam na geração de alternativas para os problemas sociais. Porém, o enfoque deste trabalho é o processo de definição de agenda governamental, mais atinente aos fluxos de problemas e político, sendo excluído do escopo de análise o processo de formulação de alternativas, que inclui o fluxo de alternativas e atores invisíveis.

Finalmente, o último bloco de análise é relativo à *conexão dos fluxos*, pois, como abordado, as mudanças na agenda ocorrem quando os fluxos são unidos e isto ocorre quando “janelas de oportunidade” se encontram abertas. Assim, duas categorias temáticas foram definidas para balizar este último bloco de análise. A primeira, refere-se às *janelas de oportunidades* e, por meio da leitura dos documentos obtidos, pretende-se identificar os fatores que mais contribuíram para que questões relacionadas ao MEI ascendessem à agenda governamental. Ainda, como visto, as oportunidades de acesso (abertura das janelas) são viabilizadas especialmente nos fluxos de problemas e da política. Nestes, as janelas podem se abrir de forma previsível (programada) ou imprevisível. Por isso, essas duas variáveis – “previsíveis” e “não previsíveis” – foram definidas para a interpretação das informações referentes a essa categoria.

Já a segunda categoria temática desse bloco é referente a atuação dos *empreendedores de política*, sem os quais não há promoção de mudança na agenda (KINGDON, 2014). Esses indivíduos, ligados à defesa de ideias e a contribuição para confluência dos fluxos, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; ou no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na

comunidade acadêmica, na mídia) (CAPELLA, 2018). Assim, definiu-se “empreendedores de política internos ao governo” e “empreendedores de política externos ao governo” como as variáveis interpretativas dessa categoria.

Por fim, todas as categorias temáticas definidas para a análise dos dados estão sintetizadas no Quadro 1.

QUADRO 1 – CATEGORIAS DEFINIDAS PARA A ANÁLISE DOS DADOS

<b>Categorias finais</b>	<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Variáveis interpretativas</b>
<b>Definição de agenda</b>	<b>Fluxo dos problemas</b>	Indicadores; <i>Feedback</i> de ações; Eventos, crises e símbolos.
	<b>Fluxo da política</b>	Humor/clima nacional; Forças políticas organizadas; Mudanças no governo.
	<b>Atores visíveis</b>	Presidente e alto escalão; Congresso Nacional; Partidos políticos; Grupos de interesse; Mídia e opinião pública.
<b>Conexão dos fluxos</b>	<b>Janelas de oportunidade</b>	Programadas; Imprevisíveis.
	<b>Empreendedores de política</b>	Internos do governo; Externos ao governo.

FONTE: A autora (2021).

No próximo capítulo, descreve-se as inferências e interpretações alcançadas após o *tratamento dos resultados* brutos fornecidos pela análise.



## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente capítulo são apresentadas e discutidas as inferências e interpretações alcançadas após o tratamento dos dados fornecidos pela análise dos documentos coletados, de acordo com as categorias previamente definidas e descritas no capítulo anterior. Retoma-se aqui os objetivos iniciais deste estudo, que apoiado no modelo teórico de Kingdon (2014), busca investigar quais os fatores relacionados aos problemas, à dinâmica política e aos atores estimularam ações do governo federal brasileiro, culminando na Política do Microempreendedor Individual (MEI).

Três seções compõem este capítulo. Na primeira seção, apresenta-se um breve histórico das ações voltadas à valorização das microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs) no Brasil, anteriores a Lei Complementar (LC) nº 128/2008, que criou a figura do MEI, enfatizando o Estatuto de 2006 da Micro e Pequena Empresa (MPE). Na segunda seção, discute-se os resultados referentes ao processo de definição de agenda da política do MEI, que inclui as categorias “fluxo de problemas”, “fluxo da política” e “atores visíveis”. Na terceira e última seção, discute-se os resultados quanto ao processo de conexão dos fluxos tratados na seção antecedente, que inclui as categorias “janelas de oportunidade” e “empreendedores de política”.

### 4.1 OS ANTECEDENTES DA POLÍTICA DO MEI

A partir da premissa de que o contexto é um elemento central nos estudos de agenda (ZAHARIADIS, 2016a) e que as percepções sobre problemas mudam ao longo do tempo, ao investigar a agenda da Política do Microempreendedor Individual (MEI) importa compreendê-la em uma dimensão contextual, que envolve diferentes atores e instituições, elementos do sistema político e valores sociais. Além disso, pelo interesse deste trabalho recair sobre a fase de definição de agenda da política pública, importa remontar os fatos que antecederam a sua implementação, isto é, os eventos pré-decisórios da política do MEI.

A reconstituição da trajetória antecedente a Lei Complementar nº 128/2008, teve o intuito de subsidiar a análise central e não o de trazer uma retrospectiva histórica muito minuciosa. Realizou-se o resgate dos principais eventos que antecederam o evento central da análise – a ascensão da pauta do MEI à agenda de decisão governamental. As informações desta seção foram extraídas, principalmente, do Sebrae (2004, 2007 e 2018) e da tese de Guimarães (2011).

Para dar início ao conteúdo desta seção, cabe ressaltar que a política do MEI é um dos frutos de um movimento iniciado na década de 1980 em favor das micro e pequenas empresas. Nessa época, o governo federal brasileiro começou a adotar um discurso que identificava as MPEs como importantes na criação de emprego e no desenvolvimento econômico. Há, desde então, um movimento que envolve grupos de interesse da sociedade civil e governo para a consolidação e expansão desse setor econômico, visando a produção de normas que o conferissem tratamento favorecido, diferenciado e simplificado.

De acordo com o artigo que trata do histórico do Estatuto da MPE, disponível no Portal eletrônico do Sebrae (s.d), o reconhecimento institucional de valorização das microempresas e empresas de pequeno porte no Brasil se deu a partir da Constituição Federal de 1988, que em seus artigos n.º 170<sup>17</sup> e n.º 179<sup>18</sup> instituem que União, Estados, Distrito Federal e Municípios dispensem às MPEs tratamento jurídico favorecido e diferenciado, incentivando-as por meio da simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

O país contou, então, com trinta anos de atraso em relação às principais economias do mundo, que desde os anos 1950 já destinavam tratamento diferenciado a este segmento, tido como um importante gerador de empregos (SEBRAE, 2018). Isto porque durante a década de 1970, a tônica da economia nacional era a transição do espaço rural para o urbano, com foco na industrialização e na modernização. Esse processo estava centrado no desenvolvimento das grandes empresas, que concentravam as novas tecnologias e os melhores empregos, sendo consideradas o modelo a ser atingido. Neste sentido, as pequenas empresas deveriam agir como miniaturas das grandes, de modo a perseguirem o mesmo trajeto de crescimento (MELO, 2008), inexistindo uma legislação específica que pudesse regular e dar melhores contornos ao segmento de micro e pequenas empresas.

Apesar de terem sido aprovados dois estatutos referentes ao segmento de MPE anteriores (Lei nº 7.256/1984 e Lei nº 8.864/1994), segundo o Sebrae (2018), o Simples Federal (LC nº 9.317/1996) foi a primeira regulamentação dos artigos 170 e 179 da Constituição. O

---

<sup>17</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

<sup>18</sup> Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Simplex tinha a finalidade de descomplicar o recolhimento de tributos e contribuições federais e, mediante convênio, abranger a parcela devida aos Estados e Municípios. Mas os Estados preferiram não aderir ao Simplex Federal e instituíram regimes de tributação próprios, resultando em vinte e sete regimes diferentes em todo o Brasil. Também, poucos municípios aderiram ao Simplex, com a maioria não oferecendo qualquer benefício para as MPEs.

Ainda de acordo com o artigo do Sebrae (2018), a segunda iniciativa para a regulamentação dos artigos 170 e 179 da Constituição foi a aprovação do (terceiro) Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei 9.841/1999), que instituiu benefícios administrativos, trabalhistas, creditícios e de desenvolvimento empresarial. No entanto, como o Estatuto foi criado via lei ordinária, não tendo poder legislativo sobre estados e municípios, os seus benefícios estavam limitados à esfera de atuação do governo federal.

Foram, então, aprovados entre as décadas de 1980 e 1990 três estatutos (Lei nº 7.256/1984, Lei nº 8.864/1994 e Lei nº 9.841/1999) e um regime tributário diferenciado (Lei nº 9.317/1996 – Simplex Federal) que concederam alguns benefícios, especialmente fiscais, ao segmento, reforçando a sua importância para a economia nacional. Porém, é nos anos 2000, mais precisamente a partir de 2003, que “os esforços para a criação de um ambiente mais favorável para as micro e pequenas empresas se mostraram mais efetivos” (SEBRAE, 2018, s.p.).

A política do MEI, objeto de análise desta pesquisa, é uma das normativas legais pertencentes ao marco regulatório de apoio ao setor de MPE e que decorre dessa conjuntura iniciada nos anos 2000. Sendo assim, embora a legislação criadora da figura jurídica do MEI tenha sido aprovada em 2008, pode-se afirmar, sob uma perspectiva mais ampla e contextual, que o seu processo de formação de agenda tenha iniciado seis anos antes.

Segundo Guimarães (2011), o pleito eleitoral de outubro de 2002 trouxe novamente ao centro das discussões a pauta acerca das reformas estruturais que se consideravam necessárias nos planos político, econômico e social brasileiro. Uma dessas reformas dizia respeito à questão tributária – tema recorrente nos debates políticos nacionais, mas que até aquele momento não contava com nenhum avanço efetivo. As discussões sobre a reforma tributária, por sua vez, abriram espaço para a formalização e discussão pública das demandas de grupos de interesses envolvidos com as MPEs.

O Poder Executivo, aproveitando o reavivamento dos debates propiciado pelo ambiente eleitoral de 2002 e a popularidade atingida com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, apresentou apenas três meses após a posse do novo presidente eleito, em abril de 2003, uma proposta de reforma tributária. Esta, que foi formalizada por meio da Proposta de Emenda

Constitucional (PEC) nº 41/2003 (que, posteriormente, transformou-se em EC nº 42/2003), visava a criação de uma legislação nacional para o ICMS, que substituiria as vinte e sete legislações estaduais, e a simplificação da estrutura de alíquotas.

Em março de 2003, o Sebrae, o Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (Monampe) e a Associação Brasileira dos Sebrae/Estaduais (Abase), tomaram a frente para apoiar as reformas tributárias e destacar a colaboração do setor das MPEs na elaboração de propostas (SEBRAE, 2018). Essas entidades organizaram grupos de trabalho (GTs), em Brasília, visando discutir as reformas tributária, previdenciária e trabalhista sob a perspectiva do micro e pequeno empresário para, assim, produzir propostas que pudessem ser enviadas ao governo. O Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae definiu como prioridade da instituição a melhoria do ambiente legal para o segmento das MPEs, que garantissem não só a sua sobrevivência, como o seu desenvolvimento (GUIMARÃES, 2011).

Esses GTs reuniram entidades sindicais de trabalhadores, diretores e técnicos do sistema Sebrae e da Abase, entidades representativas dos empresários de MPEs, como a Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas Industriais (Conampi), a Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços (Conempec), a Associação dos Jovens Empresários, a Federação das Associações de Jovens Empreendedores do Rio Grande do Sul (FAJE-RS) e as Federações das Associações de Micro e Pequenas Empresas dos estados de Pernambuco, Santa Catarina, Paraná, Amapá, Espírito Santo e do Distrito Federal.

A mobilização para garantir atenção para o setor que representavam resultou no lançamento, em junho do mesmo ano, do documento “Justiça Fiscal às Micro e Pequenas Empresas – Proposta de Emendas à PEC 41 para Impulsionar os Pequenos Negócios” (GUIMARÃES, 2011; SEBRAE, 2018). O texto da reforma tributária apresentado pelo Poder Executivo não previa benefícios específicos para as MPEs, ao passo que o documento do Sebrae destacava a importância de aperfeiçoar a proposta do governo federal, no sentido de auxiliar o segmento:

Constitui enorme e importante avanço ao fomento dos pequenos empreendimentos no País a proposta do governo federal de reforma do Sistema Tributário Nacional, ora em apreciação pelo Congresso. Requer, porém, alguns aperfeiçoamentos, a fim de que possa atingir plenamente os objetivos a que se destina. (SEBRAE, 2004, p. 9).

O então presidente do Sebrae na época, Silvano Gianni, revelou como foi apresentada a ideia da inclusão do setor ao relator da PEC, o deputado Virgílio Guimarães:

Conheci o deputado Virgílio Guimarães, que era relator da reforma tributária, e apresentei nossa ideia. Os argumentos: 1) a função social da pequena empresa não é a arrecadação de tributos, mas a geração de empregos e 2) vamos tirar 98% das empresas da discussão da reforma tributária, fazendo uma lei para elas. Ele aceitou os argumentos, tornou-se nosso parceiro e defendeu nossas teses junto ao ministro Palocci. Até o final de 2003, dedicamo-nos ao diagnóstico, à pesquisa, à contratação de consultores que dessem corpo à matéria, à superação, com êxito, do obstáculo da Constituição. (SEBRAE, 2007, p. 57).

O Sebrae iniciou uma articulação com o governo federal, parlamentares e entidades representativas das MPEs, buscando apoio para a introdução da sua proposta no texto da reforma. A ideia era “introduzir no Sistema Tributário Nacional a possibilidade de ser criada lei complementar que regulamentasse o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para os pequenos negócios” (SEBRAE, 2018, s.p.), o que garantiria um tratamento uniformizado ao setor nas esferas federal, estadual e municipal.

A entidade e suas unidades estaduais promoveram uma mobilização do setor, que envolveu 26 das 27 unidades da federação, com seminários para o debate do tema “Reforma Tributária e a Microempresa: uma questão de desenvolvimento e justiça social” (SEBRAE, 2018). As discussões, que ocorreram entre 6 e 10 de outubro de 2003, reuniram em torno de 5.500 empreendedores, autoridades, parlamentares, lideranças de classes e formadores de opinião e abordaram as seguintes questões: (1) a padronização de conceitos de pequena empresa, (2) sistemas diferenciados de tributação, (3) acessos a crédito, (4) a novos mercados, (5) à tecnologia e à Justiça, (6) exportações, (7) redução da burocracia e (8) formalização. Foram aplicados questionários nesses grupos de discussão, visando “obter subsídios para a elaboração de um projeto para a Lei Geral” (SEBRAE, 2004, p. 10).

Além disso, também foi oportunizado que interessados contribuíssem de forma *on-line*, através de questionário disponibilizado no *site* do Sebrae. Essas consultas resultaram na elaboração de cinco relatórios regionais, que consolidavam as contribuições dos participantes, finalizando com a produção de um relatório nacional. Em mais um evento do setor, cujo tema foi “O que é bom para os pequenos negócios é bom para o Brasil”, o Sebrae divulgou a proposta da Lei Geral firmando a narrativa de que a proposta da lei geral aliava desenvolvimento econômico com justiça social (GUIMARÃES, 2011).

A PEC nº 41/2003 teve, então, um dispositivo incluído no parecer do relator da Comissão Especial, deputado Virgílio Guimarães, que estabelecia a possibilidade de um regime único de arrecadação de impostos e contribuições da União, estados, DF e municípios para os micros e pequenos empresários, a ser regulamentado por lei complementar (FOLHA DE S.

PAULO, 24/08/2003). Passados quase oito meses de tramitação, a PEC foi aprovada e transformada na EC nº 42/2003, que alterou o regime tributário nacional. A nova emenda determinou no artigo 146, inciso III, alínea “d” e no parágrafo único, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal<sup>19</sup>, a regulamentação, por meio de lei complementar, do regime único de arrecadação para a MPE (SEBRAE, 2018).

Com a aprovação dessa emenda na Constituição, o próximo passo era a elaboração da legislação que a regulamentasse. Com o Sebrae a frente, as mobilizações dos grupos de interesse envolvidos com as MPEs prosseguiram com o objetivo de chamar a atenção do governo e do Congresso Nacional para a elaboração do projeto de lei que regulamentasse o regime único de arrecadação do setor. Vários eventos foram realizados pelos estados e frentes foram criadas visando trazer visibilidade e engajamento para o avanço dessa pauta. Como se deu esse processo será abordado na sequência.

#### 4.1.1 Estatuto da Micro e Pequena Empresa (MPE)

Por ser a política do MEI o objeto de análise desta pesquisa, buscou-se enfatizar o contexto existente durante a tramitação legislativa da LC nº 128/2008, no entanto, como essa legislação decorre do 4º Estatuto da Micro e Pequena Empresa (MPE), de 2006, não se pode deixar de considerá-lo neste estudo. Sendo assim, abordou-se a dinâmica política que fortaleceu a pauta das MPEs, desde as eleições de 2002 até a aprovação da EC nº 42/2003, no início deste capítulo. A partir daqui, aborda-se o contexto que envolveu a tramitação da Lei Geral do setor chegando à legislação do MEI. As informações desta subseção foram extraídas, principalmente, dos documentos relativos à tramitação legislativa da Lei Complementar nº 123/2006, acessados

---

<sup>19</sup> Artigo 146. Cabe à lei complementar:

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I- será opcional para o contribuinte;

II- poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III- o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV- a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

por meio do Portal da Câmara dos Deputados, do Portal do Sebrae e do trabalho de Guimarães (2011).

Com o caminho aberto pela EC nº 42/2003, o deputado Jutahy Junior (PSDB/BA) apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP)<sup>20</sup> nº 123, em 19 de janeiro de 2004, que tratava da regulamentação do parágrafo único do art. 146 e do inciso IX do art. 170 da Constituição Federal, isto é, sobre o regime tributário único das MPEs. Ao PLP nº 123/2004 foi apensado, inicialmente, o PLP nº 125/2004, de autoria do deputado Eduardo Paes (PSDB-RJ) sobre a mesma matéria.

Os dois projetos seguiram e foram aprovados na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), sob a relatoria do deputado Bismarck Maia (PSDB/CE), que votou pela aprovação, apensando um substitutivo. Em seu voto, o relator justificou a aprovação dos projetos baseado na importância do referido setor econômico para a geração de empregos no país:

Em um País que convive, no momento, com constantes movimentos de dispensa de mão de obra formal, é imprescindível, portanto, oferecer às pessoas jurídicas enquadráveis como microempresa ou como empresa de pequeno porte um leque o mais amplo possível de facilidades, a fim de que possam, livres da teia da burocracia desnecessária, que resulta em custos insuportáveis, desenvolverem-se de fato para cumprirem sua missão. (CDEIC, 2004, não p.).

Contudo, os projetos também sofreram resistência parlamentar. O deputado Jorge Boeira, um dos membros da CDEIC, apresentou voto em separado pela rejeição dos projetos. Na justificativa do seu voto, Boeira recomendou um tempo maior para o debate em virtude da complexidade da matéria por tratar de tema envolvendo o pacto federativo.

No âmbito da sociedade civil, o Sebrae prosseguiu a frente das mobilizações do segmento e, em novembro de 2004, apresentou um anteprojeto de lei intitulado “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: sugestão para projeto de lei”, fruto das sugestões coletadas nos estados por meio dos debates promovidos pelas unidades estaduais do Sebrae. O anteprojeto do Sebrae tinha uma amplitude muito maior do que os projetos em discussão na Câmara dos Deputados, pois além do tratamento diferenciado para a questão tributária das MPEs, também incluía tratamento diferenciado para as relações laborais, aumento do valor de faturamento para definição de MPE, orientação fiscalizadora, associativismo, normas mais simplificadas para

---

<sup>20</sup> “PLP” é a sigla para Projeto de Lei Complementar originado na Câmara dos Deputados e “PLC” é a sigla para Projeto de Lei Complementar originado no Senado Federal.

abertura e fechamento de MPEs, acesso à justiça de forma diferenciada, entre outros temas (GUIMARÃES, 2011).

Os deputados Augusto Nardes, coordenador da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, Carlos Melles e Gonzaga Mota promoveram um abaixo-assinado em favor da inclusão da proposta do Sebrae na pauta do Congresso Nacional. Em dezembro de 2004, o abaixo-assinado continha 339 assinaturas de deputados federais e 25 de senadores (FOLHA DE S. PAULO, 2004). Cabe mencionar que a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa foi formada em 27 de novembro de 2003, no âmbito da Câmara dos Deputados, para promover os interesses do setor de MPE. Porém, a referida Frente teve uma atuação mais significativa como uma força política organizada, como explora Kingdon (2014), na regulamentação da Lei Geral e seus aperfeiçoamentos, incluindo a legislação do MEI, como será explorado adiante.

Em dezembro de 2004, o Sebrae encaminhou a sua proposta ao Executivo. Foi instituído, por iniciativa do MDIC, um grupo de trabalho (GT) informal, visando a elaboração de uma proposta de lei sobre as normas gerais relativas ao tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para as MPEs, tendo como base o anteprojeto do Sebrae. O referido GT foi formado por sete ministérios – Casa Civil, coordenador do grupo, MDIC, responsável pela relatoria dos trabalhos, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores – e pela Câmara de Comércio Exterior.

O GT realizou alterações na proposta do Sebrae, porém os aspectos tributários da proposta não puderam ser discutidos, visto que a Secretaria da Receita Federal não disponibilizou as simulações de impacto fiscal e tributário pertinentes. O Ministério da Fazenda realizou uma proposta alternativa para o regime de tributação que foi apresentada na Câmara de Política Econômica.

Em janeiro de 2005, Paulo Okamoto assumiu a presidência do Sebrae, substituindo Silvano Gianni no cargo. Embora possa ser pontuada mais uma mudança de gestão neste fluxo político, esta não representou uma significativa descontinuidade administrativa, visto que Okamoto já ocupava o cargo de diretor de administração e finanças na entidade desde 2003.

Três meses depois, em abril de 2005, o substitutivo do CDEIC foi enviado para a Comissão Especial da Microempresa, cujo relator era o deputado Luiz Carlos Haully (PSDB/PR), membro titular da Comissão de Finanças e Tributação e ex-secretário de Fazenda do Paraná. Nessa comissão especial foram realizadas análises de projetos apensados, audiências públicas e propostas de emendas, e, ao final, a elaboração de um substitutivo.



Com relação as proposições que foram alvo de análise pela Comissão Especial, englobam-se: o PLP de autoria de Eduardo Paes, que foi apensado no início ao projeto original, e os PLPs nº 192, 204, 215, 223, 229 e 235, que estavam apensados ao PLP nº 155/2004, pois tratavam de temas correlacionados, além do PLP nº 210/2004, único projeto de autoria do Executivo, chamado de “Projeto da Pré-Empresa”. Esse projeto previa uma nova categoria de pequeno empresário com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 e inseria matérias de cunho trabalhista. Ocorreu uma polêmica em torno desse projeto, em razão da previsão de tratamento previdenciário e trabalhista da matéria, que estabelecia redução da contribuição do FGTS de 8% para 0,5% sobre o salário, desde que com expressa concordância do trabalhador, e opção de se filiarem à previdência social, contribuindo com 11% sobre o salário-mínimo. Tais questões migraram para a discussão da Lei Geral, que incorporou em grande parte o projeto do Executivo, por meio da figura do “pequeno empresário”.

Foi durante o período de tramitação do referido substitutivo na Comissão Especial que as mobilizações de grupos de interesses se intensificaram, revelando a influência das forças políticas organizadas nesse processo. Ainda em abril de 2005, foi lançada a Frente Empresarial pela Aprovação da Lei Geral, promovendo ações em todos os estados brasileiros, para coletar *feedbacks* e sugestões dos empresários e exercer pressão pela aprovação o mais célere possível da Lei Geral. A Frente, apoiada pelo Sebrae, era integrada pelas Confederações Nacionais da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), da Agricultura (CNA), dos Transportes (CNT) e de Dirigentes Lojistas (CNDL), além de Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), dos Jovens Empresários (CONAJE), das Entidades de Micro e Pequenas Empresas (CONEMPE) e da Federação Nacional das Empresas Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon) (SEBRAE, 2018).

As mobilizações pela aprovação da Lei Geral da MPE contaram com a realização de eventos como carreatas, seminários, panfletagens e manifestações diversas. Um dos eventos de maior destaque foi a “Marcha a Brasília”, ocorrida em 8 de junho de 2005, e liderada pela Frente Empresarial. A Marcha reuniu mais de quatro mil pessoas ligadas ao setor de MPE com a finalidade de entregar, em ato público, a proposta da Lei Geral ao presidente Lula e aos presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti (SEBRAE, 2018).

Por outro lado, os trabalhos da Comissão Especial ocorreram em um momento de crise do governo Lula, alvo de uma série de denúncias: em maio foi instalada a CPI dos Correios, em junho, a CPI dos Bingos e em julho, a CPI do Mensalão (GUIMARÃES, 2011). Se o clima nacional de renovação política no início da gestão Lula favoreceu a inserção da pauta das MPes

na agenda governamental, o clima no decorrer da tramitação da Lei Geral representou um obstáculo.

Porém, novamente, destaca-se a força dos grupos de interesse para a superação desse obstáculo. Com a crise política proveniente das denúncias, Guimarães (2011) conta sobre o movimento para evitar a paralisação dos trabalhos no Congresso Nacional. Armando Monteiro Neto, da CNI e presidente do CDN do Sebrae, articulou apoios para a definição de uma “agenda mínima” para que os trabalhos pudessem prosseguir. Nessa agenda, proposta pelos empresários e anunciada pelo governo, constava a aprovação da Lei Geral da MPE.

Assim, em que pese o contexto desfavorável, marcado por denúncias e disputas políticas, o projeto de lei seguiu com a sua tramitação. Entre maio e novembro de 2005, a Comissão Especial realizou audiências públicas e reuniões com os atores envolvidos com a pauta – deputados e senadores integrantes da Frente Parlamentar das MPEs, representantes de entidades das MPEs, como o Sebrae, representantes da Frente Empresarial, representantes da área de tributação (Confaz e Receita Federal), representantes de segmentos que defendiam a sua entrada ou permanência no Simples e outros grupos de interesse.

Nessas audiências e reuniões foram discutidas a proposta do Executivo, o substitutivo da CDEIC e a proposta do Sebrae. O relator da Comissão Especial, deputado Haully, destacou em seu relatório sobre a dificuldade em se atingir um consenso sobre o modo como a norma deveria ser. Inclusive, o próprio presidente Lula precisou interferir em momentos em que as negociações estancaram em posições intransigentes (SEBRAE, 2007).

Desta forma, em virtude da complexidade do tema e da dificuldade em se alcançar um consenso entre os atores envolvidos, além da crise governamental, a votação da Lei Geral ficou para 2006, embora houvesse uma intensa pressão dos grupos de interesse pela sua aprovação ainda em 2005. O substitutivo foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 13 de dezembro, mas a tramitação da matéria no plenário se estendeu durante o ano de 2006, sendo levada a votação em plenário em setembro.

Logo no início do ano de 2006, com as CPIs em andamento e a convocação extraordinária do Congresso, o presidente Lula, em entrevista semanal de rádio, fez um apelo para que o Congresso votasse “três projetos que poderiam melhorar substancialmente a vida dos brasileiros”. O presidente fazia referência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), à Lei Geral da MPE e ao Orçamento. Em meio à disputa pela sucessão presidencial – Lula disputava seu segundo mandato nas eleições presidenciais de 2006, tendo como principal adversário, Geraldo Alckmin, do PSDB – e à crise política, o presidente argumentou com base no papel do

Congresso Nacional junto à sociedade, dizendo que o Congresso votaria por saber que, independentemente das disputas políticas que enfrentariam durante o ano, o povo brasileiro não poderia ser prejudicado por conta dessas disputas eleitorais (FOLHA DE S. PAULO, 2006).

Neste cenário, viu-se um Congresso envolvido em pedidos de cassação de seus pares, a tentativa do governo em aprovar projetos prioritários para a sua gestão e a luta da oposição para ampliar o seu espaço político e provocar desgaste no governo (GUIMARÃES, 2011). O início da campanha eleitoral, aumentou a pressão sobre determinadas matérias. A queda de braço entre governo e oposição se deu pelos instrumentos já conhecidos: trancamento de pauta com medidas provisórias, pedidos de conferência de presença em votações importantes do governo e pressão da oposição para votação nominal de matéria beneficiando aposentados (GUIMARÃES, 2011).

Os grupos de interesse prosseguiram muito atuantes na sensibilização e pressão pela aprovação da Lei Geral e o presidente da CNI e do CDN/Sebrae, Armando Monteiro Neto, reforçou a importância da aprovação da Lei Geral da MPE para a sociedade:

Num momento em que desenvolvimento e criação de empregos são prioritários para o País, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas é um dos melhores instrumentos de que dispomos para transformar essas prioridades em realidade. (O GLOBO, 2006, não p.).

Em 5 de setembro, foi votada a Subemenda Substitutiva apresentada por Haully, que teve que apreciar 206 emendas de plenário. Aprovada com 308 votos a favor, 6 contra e 3 abstenções, foi finalmente encaminhada ao Senado. A mídia registrou o andamento do projeto:

Em tramitação desde 2004, o projeto, que agora vai ao Senado, quase só enfrentou resistências dos fiscos federal, estaduais e municipais (...) Uma das principais objeções da Receita Federal ao texto foi a inclusão entre os beneficiários do setor de serviços, hoje com participação muito limitada no Simples, por ser intensivo em mão de obra e estratégico para a arrecadação da Previdência. (FOLHA DE S. PAULO, 2006, não p.).

Pressionado pela aprovação, o presidente Lula solicitou ao presidente do Congresso, senador Renan Calheiros, que acelerasse a votação no Senado para que fosse aprovada antes do pleito eleitoral (FOLHA DE S. PAULO, 2006).

No Senado, o projeto da Lei Geral foi enviado para a Comissão de Assuntos Econômicos, cujo relator era o senador Luiz Otávio, e foi aprovado com 55 votos a favor e nenhum voto contra, mas com a inclusão de 34 emendas. A casa modificou a entrada em vigor do Simples Nacional, que passou de 1º de janeiro para 1º de julho do ano seguinte.

As alterações do Senado resultaram na redação de um substitutivo que foi encaminhado para nova votação na Câmara dos Deputados. A partir desse momento da tramitação, o texto não poderia mais receber emendas, apenas sendo possível aprovar ou rejeitar as emendas do Senado. A votação definitiva, em 22 de novembro, contou com 323 votos a favor e 4 abstenções.

Ainda segundo a Folha de São Paulo:

O Supersimples é resultado de um acordo selado entre o governo Lula e o principal partido de oposição, o PSDB, durante as negociações para a reforma tributária, em 2003. A reforma não foi aprovada até hoje, mas os tucanos concordaram em prorrogar a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, o chamado "imposto do cheque") e puderam incluir na Constituição a autorização para criar o Simples nacional. (FOLHA DE S. PAULO, 2006, não p.).

O final de todo esse processo resultou na Lei Complementar nº 123/2006 (4º Estatuto da MPE), promulgada em 14 de dezembro de 2006, que instituiu, além de outras coisas, o Simples Nacional. Conforme o trecho transcrito acima da Folha de São Paulo, o Supersimples, como também ficou conhecido o Simples Nacional, é resultado de um acordo selado entre o governo Lula (PT) e o principal partido de oposição, o PSDB. O partido que historicamente é associado à agenda do liberalismo econômico, que envolve privatizações, desburocratizações e reformas, e a estreita ligação com o empresariado do país, foi responsável pela apresentação da emenda para a criação do sistema simplificado, em 2003 (deputado Jutahy - PSDB/BA), e pela autoria do projeto da Lei Geral (Luiz Carlos Hauly – PSDB/PR). O PSDB também responde pela autoria do projeto, aprovado em 2008, que criou o MEI (Antônio Carlos Mendes Thame - PSDB/SP).

A cerimônia de sanção presidencial da nova legislação ocorreu no Palácio do Planalto e contou com a presença de políticos, representantes de confederações patronais, entidades e pequenos empresários reunidos com o auxílio do Sebrae. No dia seguinte foram publicados os vetos presidenciais, que romperam com o acordo firmado no Congresso, especificamente em relação a categorias econômicas que foram excluídas pelo presidente, gerando protestos (GUIMARÃES, 2011). Segundo Guimarães, a justificativa para os vetos dessas categorias foi a de que outros profissionais liberais, que exerceriam atividades semelhantes, não foram incluídos, o que geraria privilégios de atividades em relação a outras. Esse fato teve uma influência bastante relevante na geração do fluxo de problemas da legislação do MEI, como será visto na seção seguinte.

## 4.2 DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MEI

Para explicar como as agendas governamentais são definidas, Kingdon (2014) recorre a três respostas: *problemas*, *política* e *atores (participantes)*. Tendo esses três elementos como guia, a preocupação quanto a análise da definição de agenda da política pública do MEI foi extrair dos documentos as seguintes compreensões: 1) como questões relacionadas a micro e pequenos empreendedores, tornaram-se problemas passando a ocupar espaço na agenda governamental; 2) como tais problemas foram articulados na arena política e 3) como os diferentes atores exerceram suas influências nessa articulação.

Para uma compreensão mais clara desta análise, os resultados obtidos foram apresentados e discutidos conforme as categorias “fluxo dos problemas”, “fluxo da política” e “atores visíveis” a seguir. As informações desta seção foram extraídas, principalmente, dos documentos legislativos relacionados a tramitação do PLP nº 2/2007 (transformado na LC nº 128/2008), acessados por meio do Portal eletrônico da Câmara dos Deputados (ANEXO 31).

### 4.2.1 Fluxo dos Problemas

Como já é de conhecimento, o Simples Nacional é resultado de um acordo selado entre o governo Lula e o PSDB durante as negociações para a reforma tributária, em 2003. Uma das inovações do novo regime tributário destinado às MPEs foi a sua extensão ao setor de serviços. O setor, que até então não havia sido abarcado no regime simplificado anterior (Simples Federal, de 1999), foi incluído no Simples Nacional, apesar de ter gerado muita resistência dos fiscos das três esferas da federação pela renúncia fiscal que teriam que suportar (FOLHA DE S. PAULO, 2006).

No entanto, o governo rompeu com parte do acordo firmado com o PSDB no Congresso Nacional, vetando algumas categorias do setor no novo regime, como, por exemplo, corretores e decoração e paisagismo, gerando insatisfação dos parlamentares ligados à defesa dessas categorias, bem como das entidades representativas destas. O veto dessas categorias deu início ao fluxo de problemas da legislação do MEI.

O projeto de lei complementar que deu origem a Lei Complementar nº 128/2008, definidora da figura jurídica do MEI, é o PLP nº 2/2007, proposto pelo então deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). Neste, Thame propôs a inclusão de empresas de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguros como beneficiárias do regime diferenciado e favorecido do Simples Nacional. Nota-se que deputado pessedebista

propôs justamente a inclusão das categorias que foram vetadas pelo presidente na Lei Geral. Ao PLP nº 2/2007 foram apensos, inicialmente, outros vinte e um projetos de lei complementar (PLPs), com propostas que versavam sobre matérias semelhantes, principalmente sobre a extensão do novo regime tributário a atividades econômicas. Posteriormente, foram incluídas mais 21 emendas do Senado Federal ao projeto original.

A entrada oficial do tema na agenda governamental se deu, portanto, em 06 de fevereiro de 2007, por meio de projeto de lei complementar, iniciando a sua tramitação na Câmara dos Deputados. Como visto na seção anterior, o MEI decorre de alterações do 4º Estatuto da MPE, também conhecido como Lei Geral da MPE. Trata-se da Lei Complementar nº 123/2006, promulgada em 14 de dezembro de 2006, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já no final do seu 1º mandato (2003-2006).

Para responder, à luz do referencial teórico, como “questões relacionadas a micros e pequenos empreendedores, tornaram-se problemas passando a ocupar espaço na agenda governamental”, elaborou-se o Quadro 2 no qual foram descritos os problemas que ascenderam à agenda governamental e que serviram de base para a criação da lei que instituiu a figura jurídica do MEI. Os problemas foram extraídos do espaço de “Justificação” do PLP nº 02/2007 e dos outros vinte e um PLPs apensos a ele (ANEXOS 1-22), propostos por deputados de diversos partidos políticos.

QUADRO 2 – FLUXO DOS PROBLEMAS DO MEI

PROJETO DE LEI	PROBLEMAS	AGENDA
1) <i>PLP 2/2007</i> - autoria Deputado Carlos Mendes Thame	1) Pequenos empresários do ramo de decoração e paisagismo que tentam sobreviver com uma alta carga tributária; 2) Representantes comerciais são obrigados pelas empresas representadas a constituírem PJ para que estas não tenham que pagar encargos trabalhistas e previdenciários; 3) Empresas não aceitam que os representantes sejam autônomos, pois teriam que arcar com encargos Previdenciários de 20% sobre as comissões que pagam. Esta situação faz com que os representantes envolvam cônjuges, filhos etc. para constituírem empresas para satisfazerem as exigências legais; 4) Carga de tributos que recai sobre as empresas de representação é altíssima, equiparada a das grandes empresas. Já que precisam arcar com o PIS, a COFINS, o Imposto de Renda e a contribuição para a Previdência Social.	Inclusão das empresas como beneficiárias do regime diferenciado e favorecido Simples Nacional.
2) <i>PLP 6/2007</i> - autoria Deputado José Otávio Germano	1) Manter atividade de consultoria impossibilitadas de optar pelo Simples Nacional.	Ingresso da atividade de consultoria no Simples Nacional.

3) <b>PLP 7/2007</b> - autoria Deputado Pepe Vargas (PT-RS)	1) Desigualdade enfrentada pelas MPEs; 2) Dificuldade das MPEs de acesso ao crédito; 3) LC 123/06 estabelece normas de acesso ao crédito para apenas um segmento específico.	Instituição do Sistema Nacional de Garantias de Crédito para MPE.
4) <b>PLP 34/2007</b> - autoria Deputado José Otávio Germano	1) Escritórios de advocacia, PJs que se dedicam à atividade de administração, empresas que se dedicam à decoração de interiores, empresas organizadoras de eventos e as empresas de manutenção de máquinas e equipamentos não abrangidas no Simples Nacional.	Permitir que as pessoas jurídicas descritas possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional.
5) <b>PLP 48/2007</b> - autoria Deputado Barbosa Neto	1) Não permissão dos laboratórios de análises clínicas para que possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, como qualquer outra pequena empresa.	Permitir a opção pelo Simples Nacional aos laboratórios de análises clínicas.
6) <b>PLP 56/2007</b> - autoria Deputado Talmir	1) <u>Distorção</u> do novo Estatuto da MPE, na qual as atividades de transporte de carga são tributadas pelo Simples Federal em separado da Contribuição Patronal para o INSS.	Atividades de transporte de carga tributadas pelo Simples Federal sem a necessidade de recolhimento em separado da Contribuição Patronal para o INSS.
7) <b>PLP 69/2007</b> - autoria Deputado Alexandre Silveira	1) Carga tributária elevada a Corretoras de Seguros e empresas da área de prestação de serviços; 2) Vedação da inclusão das Corretoras de Seguros no Simples Nacional.	Inclusão empresas que exerçam atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil no Simples Nacional.
8) <b>PLP 85/2007</b> - autoria: Deputado Luiz Carlos Hauly	1) Informalidade; 2) <u>Distorções</u> na LC 123/2006 por ter vetado atividades de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguros, além das atividades que são executadas pelos laboratórios de análise clínica, hospital, clínicas médicas, veterinária e de fisioterapia e o ensino médio não serem abrangidas.	Inclusão das atividades descritas na LC 123/2006.
9) <b>PLP 86/2007</b> - autoria Deputado José Otávio Germano	1) Representantes comerciais não abrangidos no Simples Nacional.	Permitir que os representantes comerciais possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional.
10) <b>PLP 88/2007</b> - autoria: Deputado Antônio Bulhões	1) Creches, pré-escolas e estabelecimentos de ensino fundamental subordinadas à tributação prevista para as demais atividades de serviços, que não a do Simples Nacional, o que acabou por lhes elevar a carga tributária.	Mudança nas regras de tributação das creches, pré-escolas e estabelecimentos de ensino fundamental optantes pelo Simples Nacional.
11) <b>PLP 96/2007</b> - autoria: Deputado Tadeu Fillippelli		Inclusão como beneficiária do Simples Nacional a empresa fabricante de bebida não alcoólica.
12) <b>PLP 105/2007</b> - autoria Deputado Rodvalho	1) Segmentos que tenham por finalidade a prestação de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva,	Inclusão dos segmentos descritos no Simples Nacional.

	artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como a que preste serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios não incluídos dentre aqueles que podem aderir ao Simples Nacional.	
<b>13) PLP 110/2007</b> - autoria Deputado Nechar	1) Corretoras de seguros não incluídas no Simples Nacional, tendo alta carga tributária e obrigações fiscais.	Permitir às corretoras de seguros a opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.
<b>14) PLP 111/2007</b> - autoria Deputado Geraldo Thadeu	1) Micro e pequenas empresas não fazem jus da apropriação e transferência de créditos relativos a impostos e contribuições e a utilizarem e destinarem qualquer valor a título de incentivo fiscal, acarretando aumento preço nos produtos, tornando as mercadorias menos competitivas.	Revogar os artigos 23 e 24 da Lei Complementar no 123, de 2006, que dispõem que (art. 23) as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional não farão jus à apropriação nem transferirão créditos relativos a impostos ou contribuições abrangidos pelo Simples Nacional, e (art. 24) não poderão utilizar ou destinar qualquer valor a título de incentivo fiscal.
<b>15) PLP 113/2007</b> - autoria: Deputado Afonso Hamm	1) O Simples Nacional não prevê a inclusão, no rol de pequenos negócios, dos representantes comerciais, dificultando a distribuição das mercadorias dos pequenos comércios e indústrias.	Permitir a opção pelo Simples Nacional aos representantes comerciais.
<b>16) PLP 120/2007</b> - autoria: Deputado Nechar	1) Informalidade; 2) Sonegação fiscal; 3) Clínicas de fisioterapia e de terapia ocupacional, bem como farmácias, inclusive homeopáticas, não contempladas no Simples Nacional.	Inclusão no Simples Nacional de clínicas de fisioterapia e de terapia ocupacional, bem como farmácias, inclusive homeopáticas.
<b>17) PLP 123/2007</b> - autoria: Deputado Carlos Mendes Thame	1) Microempresas e empresas de pequeno porte vedadas de transferirem créditos presumidos de PIS e Cofins para as demais empresas que delas adquirissem produtos, acarretando aumento de carga tributária ( <u>distorção</u> LC 123/06).	Inclui um parágrafo único ao texto do art. 23 da Lei Complementar no 123, de 2006, com a seguinte redação: “Parágrafo único. As pessoas jurídicas sujeitas à Contribuição para o PIS/Pasep e à Cofins na forma das Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, terão direito ao crédito presumido das referidas contribuições sobre o valor dos bens ou serviços adquiridos de microempresas ou empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional”.



**18) PLP 126/2007** -  
 autoria: Deputado  
 Luiz Carlos Hauly

1) Diversos dispositivos da LC 123/06 ainda necessitam ser melhorados;  
 2) Diversos serviços de instalação, manutenção e reparação já estão contemplados na Lei Complementar nº 123/2006, como passíveis de ingresso no Simples Nacional, mas a inclusão de uns e a falta de inclusão de outros acaba por ferir o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual merecem tratamento equivalente aqueles que se encontram na mesma situação;  
 3) Diversos setores de nossa economia, a exemplo das instituições de ensino médio e os laboratórios de análise clínicas e de patologia clínica merecem ser contemplados pelo Simples Nacional, mas não o são;  
 4) Microempresas e empresas de pequeno porte não podem transferir créditos presumidos de PIS e Cofins para as demais empresas que delas adquirissem produtos, o que era permitido no Simples Federal e acabou não sendo previsto pelo novo Estatuto das Microempresas.

Alterações na Lei Complementar no 123, de 2006, dentre elas: inclusão de diversos setores no Simples Nacional, dentre eles os prestadores de serviços de instalação, manutenção e reparo em geral, instituições de ensino médio e laboratórios de análises clínicas e de patologia clínica; estabelecimento de que a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos mediante deliberação exclusiva do ente da Federação concedente; previsão de que as microempresas e empresas de pequeno porte possam transferir créditos presumidos de PIS e Cofins para as demais empresas que delas adquirissem produtos; e extinção do Anexo V da Lei Complementar no 123, de 2006.

**19) PLP 137/2007** -  
 autoria: Deputado  
 Paulo Bornhausen

1) Diversos dispositivos da LC 123/06 ainda necessitam ser melhorados.

Inclui atividades de prestação de serviços a serem tributadas na forma do Anexo IV do Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas; suprime o Anexo V, a partir de janeiro de 2008; inclui no Simples Nacional (Supersimples) os serviços de reparos hidráulicos, elétricos, pintura e carpintaria e a reparação de aparelhos eletrodomésticos; e autoriza a transferência de créditos presumidos do PIS-PASEP e COFINS para as demais empresas que delas adquiram produtos.

**20) PLP 138/2007** -  
 autoria: Deputado  
 João Dado

1) Necessidade de ajustes na legislação do Simples Nacional;  
 2) Distorção trazida pelo Estatuto das Microempresas no que se refere à tributação dos escritórios de serviços contábeis, pois os mesmos, inclusive como respeito ao princípio constitucional da isonomia, merecem o mesmo tratamento tributário dispensado a outras profissões regulamentadas, tais como as pré-escolas, os centros de formação de condutores, as agências lotéricas e os veículos de comunicação etc.

Estabelece que a atividade dos escritórios de serviços contábeis será tributada no Simples Nacional (Supersimples).

<p><b>21) PLP 278/2008</b> - Deputado Antônio Carlos Mendes Thame</p>	<p>1) Os provedores de internet foram impedidos de optar pelo novo regime simplificado de tributação (a legislação anterior permitia), afetando mais de quatro mil provedores em todo o País, desequilibrando-os significativamente com o aumento da tributação sobre a atividade, o que pode fazer com que muitos deixem de existir; 2) Não interessa às operadoras de telefonia o mercado de internet de pequeno porte, nas pequenas cidades, e é nesse mercado que os provedores atuam, levando a internet a cada cidadão, colaborando com a inclusão digital;</p>	<p>Inclui os provedores de acesso à Internet no Simples Nacional.</p>
<p><b>22) PLP 310/2008</b> - autoria: Deputado Otávio Leite</p>	<p>1) Às empresas de tradução e interpretação eram permitidas a opção pelo Simples federal, instituído pela Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996. No entanto, a Lei Complementar nº 123/2006, que revogou aquele sistema e instituiu o Simples Nacional, não permite a opção daqueles prestadores de serviços pelo novo regime de tributação.</p>	<p>Inclui as atividades de tradução e interpretação no Simples Nacional.</p>

FONTE: A autora (2022).

A partir do Quadro 2, verifica-se que dezoito dos vinte e dois projetos de lei propuseram a inclusão de atividades econômicas como beneficiárias do Simples Nacional. Apenas cinco deles continham pautas diferentes: um relacionado à liberação de crédito ao setor de MPE (PLP nº 7/2007) e os outros quatro relacionados a questões referentes a recolhimentos fiscais e previdenciários (PLPs nº 56/2007, 88/2007, 111/2007 e 123/2007). Pode-se, então, afirmar que a pauta que deu origem a legislação do MEI, relaciona-se a aspectos econômicos, tributários e previdenciários. Questões laborais, por exemplo, não fizeram parte do rol de temas dessas propostas iniciais. O objetivo dessas proposições iniciais, de uma maneira geral, era ampliar o alcance do Simples Nacional com a inclusão de novos segmentos econômicos, além de permitir às MPEs transferirem créditos presumidos da contribuição do PIS e da Cofins para as empresas optantes pelo Simples Nacional que delas adquiriram produtos.

Segundo Kingdon (2014), existem três principais fatores que capturam a atenção do governo ou de pessoas ligadas a ele para determinadas situações. Esses fatores podem ser:

- 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação ou problema;
- 2) ocorrência de eventos, crises e símbolos e
- 3) *feedback* oriundo de monitoramento do orçamento, dos custos ou dos problemas.

Observou-se que “*feedback dos problemas*” foi o fator que mais contribuiu para a captura da atenção dos parlamentares sobre as questões elencadas na agenda. Embora esse fator não esteja descrito de forma explícita nas “Justificações” dos projetos de lei analisados, o interesse dos parlamentares pelas categorias mencionadas em suas propostas indica que houve *feedbacks* por parte de grupos ligados a essas categorias específicas em busca de soluções para

os seus problemas. Notou-se, especialmente, uma demanda de categorias do setor de serviços para serem incluídas no Simples Nacional, visto que algumas delas ficaram de fora da legislação em vigor.

Essas demandas já vinham sendo apresentadas por esses grupos de micros e pequenos empresários durante toda a trajetória de tramitação da Lei Geral da MPE. Mas no caso específico da tramitação da normativa do MEI, esses *feedbacks* foram reforçados durante os eventos promovidos pela Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas em prol da adesão e regulamentação da Lei Geral, recém aprovada. Um dos eventos com maior destaque foi a “Caravana da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas”, que percorreu oito capitais brasileiras, entre 10 de maio e 19 de junho de 2007. Tais eventos, que serão detalhados ao se tratar do fluxo da política, contaram com a presença de entidades representativas<sup>21</sup> de pequenos empresários de diversos setores, revelando que estas se constituíram em fontes de informações para a condução dos trabalhos da Frente, ao levar os *feedbacks* dos problemas das categorias que representavam.

Diversos projetos de lei foram, então, propostos para modificar a Lei Geral. Considera-se que estes sejam frutos das demandas capturadas pelos parlamentares nos eventos que foram promovidos para tratar da adesão e regulamentação da política vigente. Na sequência, foram realizadas audiências públicas para a discussão das matérias propostas nesses projetos de lei. Em uma dessas audiências, realizada em 13 de novembro de 2007, e conduzida pela Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa em conjunto com a Comissão de Finanças e Tributação, chegou-se à conclusão de que havia a necessidade de uma nova legislação que abarcasse os problemas que chegaram ao conhecimento dos parlamentares e que ainda não tinham sido solucionados pela legislação atual, isto é, pela LC nº 123/2006. O deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que ocupava o cargo de Secretário Geral da Frente, anunciou essa decisão em discurso (ANEXO 23) proferido na Câmara dos Deputados:

Sr. Presidente, gostaria de informar a V.Exa. e a Casa que a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa e a Comissão de Finanças e Tributação acabaram de fazer audiência pública com um resultado extraordinário: **chegamos à conclusão de que temos de fazer nova legislação para coroar a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.** É uma sábia decisão da Casa a de oferecer ao País o **complemento da Lei**

---

<sup>21</sup> Sebrae-NA (Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa – Nacional); Unale (União dos Legislativos Estaduais); Interlegis (Comunidade Virtual do Poder Legislativo); UVB (União dos Vereadores do Brasil); CRC (Conselho Regional de Contabilidade); FENACON (Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas); COMICRO (Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte); CACB (Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil).

**Geral das Micro e Pequenas Empresas, com a abordagem de todos os problemas remanescentes** na forma de proposta a ser discutida e votada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, não p., grifo nosso).

Assim, os *feedbacks* recebidos pelos parlamentares federais nesses encontros que reuniram os poderes públicos locais e as organizações do segmento para a discussão do novo Estatuto da MPE, serviram de base para a caracterização dos novos problemas regulatórios. Observou-se o uso da palavra “distorção” em muitas das justificativas dos PLPs analisados, além de expressões como “necessidade de ajustes” e “pontos a serem melhorados”, conforme pode ser verificado no Quadro 2. Questiona-se, então, quais seriam os problemas da legislação vigente? Na análise dos projetos de lei inicialmente apresentados, identificou-se dez problemas da norma vigente que justificaram uma mudança na política.

O principal problema pontuado foi a dificuldade de sobrevivência dos pequenos negócios, em razão da alta carga tributária, cuja atividades econômicas não foram incluídas na LC nº 123/06 (legislação vigente), impossibilitando-as de aderirem ao Simples Nacional. Dos dezoito projetos de lei que propuseram a inclusão de determinadas atividades econômicas no Estatuto das MPEs, seis fizeram menções explícitas ao problema da alta carga tributária. O segundo problema mais pontuado, com cinco menções explícitas, foi a burocracia nas contribuições previdenciárias e fiscais. O terceiro problema mais citado, com três menções, foi a desigualdade entre os segmentos das MPEs, em razão de alguns serem abrangidos pelo Simples e outros, não. O quarto problema mais citado, com duas menções, referiu-se à informalidade.

Os demais problemas, tiveram uma menção cada, que foram: a constituição de pessoas jurídicas como forma de não pagar encargos trabalhistas e previdenciários; a dificuldade das MPEs de acesso ao crédito; a alta carga de obrigações fiscais; o aumento de preço nos produtos e menor competitividade das MPEs, decorrente de falta de incentivo fiscal; a dificuldade na distribuição das mercadorias dos pequenos comércios e indústrias pela não inclusão de algumas atividades econômicas no rol de pequenos negócios e a sonegação fiscal.

Considera-se que os problemas citados decorrem da insatisfação regulatória do Simples Nacional, que reforçou a necessidade de melhoria da legislação vigente. Os *feedbacks* recebidos pelos parlamentares durante a ocorrência de eventos, reuniões, audiências públicas e demais encontros promovidos para a discussão da recente legislação do setor de MPE, influenciaram no diagnóstico da política vigente e concentraram a atenção governamental para novos problemas não abarcados por esta.

Observou-se também o uso de “**indicadores**” neste processo, evidenciando que estes serviram de reforço aos *feedbacks* recebidos acerca da necessidade de melhoria da legislação atual. Isso porque esses indicadores revelaram uma crise de informalidade existente no país e embora nos PLPs analisados não houvesse menções a indicadores para expor e justificar o problema, foi possível identificá-los nos discursos dos parlamentares e pareceres das comissões temáticas.

A já mencionada pesquisa ECINF, realizada pelo IBGE em parceria com o Sebrae, no ano de 2003, a respeito da economia informal urbana, apontou uma elevada taxa de informalidade no país, a falta de registros contábeis e a baixa adesão ao Simples Federal pelos pequenos empreendedores, além da queda na lucratividade das empresas informais. Esses resultados revelaram a crise do setor informal do país nos anos 2000, sendo que trabalhadores autônomos representavam quase que a totalidade desse setor. Sendo assim, todos os problemas socioeconômicos decorrentes dessa crise também reforçaram a base para a definição dos problemas regulatórios.

Apesar da ECINF (IBGE, 2003) não ter sido citada expressamente nos documentos analisados, é possível inferir que resultados como os dessa pesquisa, produzidas por instituições governamentais ou entidades representativas do setor de MPE, reforçaram os *feedbacks* recebidos acerca da necessidade de melhoria da legislação atual. Porém, identificou-se menções a indicadores em discursos (ANEXOS 24-25) proferidos por parlamentares ao tratarem da necessidade de mudanças na legislação do setor, como é possível verificar nos trechos abaixo:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, no último dia 14, foi lançada nesta Casa a Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas, composta por Deputados e Senadores, cuja missão será empenhar-se na regulamentação da lei geral do setor, aprovada no dia 8 de novembro de 2006, pelo Senado Federal, e sancionada em 14 de dezembro pelo Presidente Lula. Ao saudar a constituição da Frente, que integro com satisfação, gostaria de deixar, para registro nos Anais da Casa, uma data que considero emblemática na história desse **segmento de reconhecida importância no cenário econômico do País, ele que contribui para a formação de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e emprega 60% dos trabalhadores com carteira assinada neste País (...)**. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, não p., grifo nosso).

(...) Sr. Presidente, **chegam-nos dados de que 98% de todas as pessoas jurídicas do setor de comércio, indústria e ampla parte de serviços optarão pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Noventa e oito por cento das empresas brasileiras são responsáveis por apenas 17% de todo o faturamento nacional, enquanto em países como Itália, França, Alemanha e Estados Unidos o faturamento é de 40% a 60%**. O grande desafio do Estado brasileiro é fazer com que os micro e pequenos empreendedores, que efetivamente geram empregos no País possam chegar a uma fatia maior do mercado nacional. No Brasil, **apenas 2% das empresas têm 83% de todo o faturamento (...)**. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, não p., grifo nosso).

No discurso do deputado Décio Lima (PT-SC) (ANEXO 24), vê-se que ele recorreu a dados que indicavam a importância do segmento de MPE junto ao PIB nacional e para a criação de empregos. Como visto, a narrativa de valorização das MPEs quanto ao seu potencial de trazer desenvolvimento econômico ao país e gerar empregos já vem desde a década de 1980 e foi potencializada nos anos 2000, com as discussões sobre a reforma tributária iniciadas no primeiro ano do governo Lula.

O parlamentar José Pimentel (PT-CE) (ANEXO 25), por sua vez, recorreu a dados que projetavam a adesão do Simples Nacional, demonstrando a necessidade de ampliação do regime quanto aos limites de enquadramento e atividades. O fato do limite de enquadramento do Simples Nacional já estar defasado, mesmo tão recente, também é um dos mecanismos apontados por Kingdon (2014) para o reconhecimento do fluxo de problemas, nesse caso, através do *feedback* da política anterior.

As formas de representação de um problema podem ser numéricas, por meio do uso de indicadores e *feedback* de ações governamentais, e/ou por estruturas narrativas simbólicas, através do uso de histórias e figuras de linguagem (GABAS, 2020). Em ambas as falas, identificou-se estratégias persuasivas dos parlamentares em defesa de uma narrativa simbólica: a de construção de um ambiente favorável aos pequenos negócios do país, aliando desenvolvimento econômico e justiça social. A mudança da gestão FHC para a gestão Lula, em 2003, introduziu na agenda uma pauta voltada para um novo desenvolvimento econômico que priorizava a geração de emprego, a distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social, com destaque para o papel das pequenas empresas.

Observou-se, ainda, na fala do deputado Pimentel, a realização de uma comparação entre o faturamento nacional das empresas brasileiras com o de outros países. A definição do problema por comparação também é uma possibilidade, segundo Kingdon: “(...) situações se tornam problemas por comparação com outros países ou por outras unidades relevantes”. (KINGDON, 2014, p. 227-228).

O uso de indicadores também foi observado nos pareceres das comissões legislativas. As comissões permanentes de “Constituição e Justiça e de Cidadania” (CCJC), “Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio” (CDEIC) e “Finanças e Tributação” (CFT) emitiram pareceres em relação ao PLP nº 2/2007 e PLPs apensos a ele. Na CFT, comissão responsável pela análise da adequação financeira e orçamentária dos projetos de lei, foi identificado o uso de indicadores em três de seus cinco pareceres: no Parecer do Relator (PRL 1 CFT => PLP 2/2007), de 12/12/2007, no Substitutivo (SBT 1 CFT => PLP 2/2007), de 16/04/2008, e no Parecer às emendas do Plenário (PEP 1 CFT => PLP 2/2007), de 12/08/2008.

O Quadro 3 relaciona os indicadores utilizados pela CFT nos pareceres mencionados para expor o cenário do setor de MPE com a LC nº 123/2006 em vigência. Esses dados foram reunidos no documento antes da análise dos projetos propriamente ditos, para embasar o voto da Comissão acerca das mudanças propostas pelo PLP nº 2/2007 e apensos. Os dados apresentados serviram para fazer um balanço dos impactos causados no setor desde o advento do novo Estatuto Nacional da MPE. A partir da visualização da dimensão de atuação da LC nº 123/2006, por meio dos dados, seria mais fácil caracterizar os problemas e pontos a serem melhorados.

QUADRO 3 – INDICADORES DO NOVO ESTATUTO DA MPE (LC 123/2006)

INDICADORES	DADOS	FONTE
<b>Inscrições no Simples Nacional</b>	<p>“(…) do total de empresas com inscrições já analisadas e deferidas que estão no Simples Nacional atualmente, que é de 2.922.638, apenas 1.337.103 são originárias do revogado Simples Federal. Isso significa que houve o ingresso de 1.585.535 novas empresas”</p> <p>“(…) Já existem mais de três milhões de empresas inseridas nesse projeto, o que possibilitará agora, com a aprovação da microempresa individual, com faturamento de até 36 mil reais, a inclusão de aproximadamente 4 a 5 milhões de brasileiros” (PEP 1 CFT =&gt; PLP 2/2007)</p>	RFB
<b>Arrecadação tributária</b>	<p>“Se os números com os quais o Congresso Nacional trabalhou davam conta de que o Governo Federal teria uma perda de arrecadação da ordem de cinco bilhões de reais, mas a perda efetiva, levando em conta a diferença de receitas federais a preços correntes, correspondeu a apenas setecentos e vinte e cinco milhões de reais, há uma constatação evidente de que houve um dimensionamento excessivo das alíquotas do Simples Nacional, havendo espaço para a promoção da redução dessas alíquotas”</p> <p>“(…) em muitos Estados, as microempresas, até a faixa de receita bruta anual de até R\$ 120.000,00 possuíam isenção total de ICMS ou tratamento bastante favorecido, o que permite repensar a primeira faixa de tributação desse universo”</p>	RFB
<b>Compras Governamentais</b>	<p>“(…) a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais nos primeiros seis meses de vigência da Lei Complementar nº 123, de 2006, subiu de 9,6% para 37%. Esse aumento é devido às vantagens comparativas trazidas pela nova lei a esse segmento. (...) em 2006, houve a aquisição de R\$ 604 milhões na aquisição de produtos diversos, a</p>	IMPrensa

	exemplo de material de escritório, componentes de veículos, material de construção e equipamentos e artigos para uso médico dentário e veterinário. Em 2007, o volume de aquisições desses mesmos produtos subiu para R\$ 4,1 bilhões”	
<b>Incentivo às Exportações</b>	“(…) apesar de as exportações brasileiras terem, em 2006, crescido 16,3% quando comparadas com o ano anterior, o número de microempresas e empresas de pequeno porte caiu 4% no mesmo período”	FUNCEX

FONTE: A autora (2022).

Assim, pode-se considerar que os dados e os indicadores relacionados no Quadro 3 reforçaram a definição do problema. Os indicadores, especialmente os quantitativos, buscam legitimar situações e narrativas. Os próprios números são símbolos de precisão e objetividade, conferindo autoridade à narrativa, dando-lhe o caráter de “história verdadeira”. (CAPELLA, 2004, pg. 103). Além disso, esses dados representam também um *feedback* da política do Simples Nacional, que como já visto, foi o fator que mais contribuiu para a configuração do problema.

Mas para além dos três fatores que apontam para determinada questão, Kingdon (2014) problematiza acerca do caráter competitivo da formação de agenda, afirmando que, deve-se também considerar uma característica mais subjetiva, relacionada à interpretação da questão, no sentido de apresentá-la de forma que realmente se sobressaia frente as outras tantas questões.

Neste sentido, ainda que *indicadores, eventos/crises* de grande magnitude ou *feedbacks* chamem a atenção dos formuladores de políticas públicas para determinadas situações, tais elementos não são suficientes para transformá-las em problemas. Isso vai depender do modo como os formuladores de políticas percebem e interpretam tais situações, isto é, “os problemas não são simplesmente as situações ou eventos externos em si; há também um elemento perceptivo e interpretativo”. (KINGDON, 2014, p. 110, tradução nossa).

No caso do MEI, o problema foi interpretado como sendo parte de uma agenda de desenvolvimento econômico e social do país. Ao aproveitar a agenda que discutia a reforma tributária, na transição do governo FHC para o governo Lula, para apresentar a questão da reforma tributária a partir da perspectiva dos problemas enfrentados pelas MPEs, o Sebrae conseguiu fazer com que a questão do segmento se sobressaísse (GUIMARÃES, 2011).

A partir daí, os grupos envolvidos com as MPEs se empenharam em construir uma *narrativa simbólica* que fornecesse significado e identidade ao problema. A narrativa que se desenvolveu foi a de que uma Lei Geral para o segmento era essencial para a geração de empregos e desenvolvimento do país (GUIMARÃES, 2011). Tal narrativa prosseguiu e se



fortaleceu com a articulação dos grupos de interesse junto ao Governo e Congresso Nacional e foi fundamental para que outras legislações em prol do setor também fossem aprovadas, tal como a legislação do MEI.

Disto, pode-se afirmar que o problema do MEI provém e foi interpretado a partir de uma agenda mais ampla de valorização das MPEs, que ascendeu em 2003 e se estendeu até a aprovação da LC nº 128/2008.

#### 4.2.2 Fluxo da Política

A análise do fluxo político na definição da agenda da política do MEI, norteou-se pela seguinte indagação: qual era o ambiente político que propiciou o fortalecimento da pauta da referida política? Para iniciar a discussão, importa recapitular os três elementos que, neste fluxo, são poderosos na capacidade de mudança de agenda (KINGDON, 2014):

- 1) humor/clima nacional (*national mood*);
- 2) forças políticas organizadas (grupos de interesse) e
- 3) mudanças no governo/gestão (*turnover*).

O **humor/clima nacional** presente a época da tramitação da legislação do MEI é de uma atmosfera política mais estável em relação a atmosfera política predominante durante a tramitação da Lei Geral da MPE. Enquanto nesta o clima era mais instável, iniciado por uma renovação política, com o recente governo petista, passando, mais ao final do governo, por uma crise em virtude de escândalos políticos; no processo de formação da legislação MEI, o clima era de continuidade da gestão e de seus projetos. O presidente Lula já havia passado a turbulência do pleito eleitoral e já estava em curso do seu 2º mandato (2007-2011).

Neste sentido, a posse do presidente Lula, em 2007, para exercer o seu 2º mandato, contribuiu para a continuidade da uma agenda voltada para um modelo de desenvolvimento econômico que priorizava a criação de empregos, a geração e distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social, com ênfase no papel das pequenas empresas, como já explorado nas seções anteriores. Manteve-se, assim, o **clima nacional favorável** para o prosseguimento da pauta de valorização das micro e pequenas empresas, iniciado em 2003, com o 1º mandato da gestão Lula.

A continuidade dessa pauta fica evidenciada no Plano de Governo do então presidente Lula para o período de 2007-2010. Sob o título de “Compromissos com o povo brasileiro para continuar mudando. Combate à exclusão, à pobreza e à desigualdade”, o documento trata das perspectivas do governo quanto a esses temas para o 2º mandato:

O segundo Governo Lula continuará avançando na erradicação da fome, **manterá e ampliará as exitosas políticas sociais** até agora implementadas no Programa Fome Zero, especialmente na Bolsa Família. Dará **maior profundidade ao combate à concentração regional e social de renda e riqueza. Ampliará as oportunidades de emprego, trabalho e renda**, especialmente por meio de medidas que impulsionem os investimentos públicos e privados mais intensivos em mão de obra, **com ênfase nas micro e pequenas empresas**. (LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007-2010, p. 9, grifo nosso).

A importância que se dá ao segmento das MPEs em relação ao crescimento econômico do país também fica evidenciada na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional. O texto reservou um espaço somente para tratar das ações até então empreendidas pelo governo federal para o fortalecimento desse segmento:

(...) foram empreendidas ações para **fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte**, tendo em vista o **grande potencial de contribuição para o aumento dos investimentos** e a **geração de emprego e renda**, a **redução dos desequilíbrios regionais e sociais**, a **inovação tecnológica** e a **ampliação do empreendedorismo** e da **capacidade exportadora do País**. (LULA PRESIDENTE - MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2007, p. 46, grifo nosso).

Nesse mesmo espaço da Mensagem Presidencial também é mencionada, como um avanço para o setor, a Lei Geral da MPE, que na ocasião em que a Mensagem fora redigida estava em fase final de tramitação no Congresso Nacional:

Vale destacar, também, os projetos em fase de exame pelo Congresso Nacional que terão impacto importante no segmento. É o caso dos projetos da **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas** e da Pré-Empresa que visam à **adoção de medidas estruturais**, nas **áreas fiscal, previdenciária, trabalhista**, de **compras governamentais**, e permitirão **reduzir substancialmente os obstáculos ao desenvolvimento desse segmento** empresarial no País e **fomentar a formalização** de empreendimentos já existentes (LULA PRESIDENTE - MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2007, p. 46, grifo nosso).

Com a entrada em vigor da Lei Geral da MPE, em especial do seu capítulo tributário em 1º de julho de 2007<sup>22</sup>, para que público-alvo desta pudesse ter acesso aos seus benefícios, havia a necessidade de adesão e regulamentação dos estados e municípios ao Simples Nacional por meio de legislações próprias. Neste sentido, criada sob a concepção de ser uma política vertical, a Lei Geral determinou que o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita

---

<sup>22</sup> Em 14 de dezembro de 2006, o presidente Lula assinou a Lei Complementar 123/2006. No dia seguinte, a Lei Geral foi publicada no Diário Oficial da União e entrou imediatamente em vigor, com exceção do Simples Nacional, o capítulo tributário da lei, que ficou para julho do ano seguinte.

Federal, a Secretaria da Receita Previdenciária, os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam o prazo de um ano para editar as normas necessárias para garantir o tratamento diferenciado das MPEs.

A Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas teve papel fundamental para que essas regulamentações ocorressem e, como consequência, na definição de agenda da política do MEI. Até então, acompanhou-se o protagonismo do Sebrae e das entidades representativas das MPEs no processo político em análise, mas para além dos grupos de pressão da sociedade civil, destaca-se como **força política organizada** um grupo formado por parlamentares, isto é, a mencionada Frente Parlamentar<sup>23</sup>. Assim, importa retomar o seu histórico de criação. As informações a esse respeito foram obtidas, principalmente, do trabalho de Fortes (2010), acerca da lógica de funcionamento da referida Frente.

A Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas foi instituída em 27 de novembro de 2003, no âmbito da Câmara dos Deputados. Com o total de 310 assinaturas no termo de adesão, sendo de 22 senadores e de 288 deputados federais, a Frente Parlamentar foi fundada para promover os interesses do setor de MPE. Aprovado por unanimidade, o Estatuto da Frente Parlamentar dispõe sobre o cumprimento de oito finalidades básicas, conforme o seu art. 2º:

- 1) manter contato com as Mesas Diretoras e com as Lideranças Partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, visando acompanhamento de todo o processo legislativo que se referir aos temas que tratam do segmento das micro e pequenas empresas;
- 2) ampliar o debate sobre a legislação e proposições que afetam o segmento das micro e pequenas empresas;
- 3) propor legislação que possa fortalecer e contribuir para o fortalecimento das micro e pequenas empresas;
- 4) realizar seminários, debates, caravanas estaduais e outros eventos, com vistas ao aprofundamento da discussão sobre o tema e a elaboração de propostas a serem apresentadas ao Congresso Nacional;
- 5) promover a divulgação das atividades da Frente Parlamentar no âmbito do Congresso Nacional e junto à sociedade;
- 6) articular e integrar as iniciativas e atividades da Frente Parlamentar com as ações das entidades representativas do setor junto a sociedade civil;

---

<sup>23</sup> As Frentes Parlamentares começaram a ser formalmente criadas com o objetivo de atender as reivindicações de setores da sociedade em busca de assegurar seus direitos na legislação do país.

7) agir como interlocutor entre o Congresso Nacional e entidades representativas da sociedade civil e

8) incentivar e articular a criação de frentes parlamentares das micro e pequenas empresas no âmbito dos legislativos municipais, estaduais e distrital.

As finalidades acima descritas caracterizam a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas como um **grupo de interesse**, no sentido trabalhado por Kingdon (2014) em seu modelo de agenda. Observou-se que este foi o elemento que mais contribuiu para o avanço e a rapidez na aprovação da legislação do MEI. A pressão e articulação exercida pela Frente Parlamentar no interior do Congresso Nacional, junto ao Governo Federal e com os grupos de interesse da sociedade civil, em favor das categorias que ficaram de fora do Simples Nacional, facilitou que se alcançasse um consenso na esfera política em relação às demandas destas.

Apesar do pedido de registro da Frente ter ocorrido no ano de 2003, durante a 52ª Legislatura, seus trabalhos não prosseguiram de forma efetiva. Isto se deu principalmente pela não reeleição do deputado Gerson Gabrielli (PFL/BA), então presidente da Frente, para a 53ª Legislatura, ocasião em que havia a necessidade de um novo quórum e registro. O registro formal não aconteceu e a Frente Parlamentar apenas retomou as suas atividades, de forma mais efetiva, em 14 de março de 2007, sob a nova presidência do deputado José Pimentel (PT/CE) – cerca de nove meses antes da aprovação da redação final da legislação que instituiu a figura do MEI (LC nº 128/2008).

Esse fato evidencia o que Kingdon (2014) chamou de *turnover*, isto é, quando ocorre uma alteração de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, que pode tanto abrir espaço para determinada questão na agenda quanto restringi-la. No caso analisado, a não reeleição do deputado Gabrielli, que ocupava a presidência da Frente Parlamentar em 2003, restringiu os trabalhos da Frente por quatro anos, tanto que esta teve pouca atuação na definição de agenda da Lei Geral. Foi observada muito mais a atuação do Sebrae e de outras entidades representativas da sociedade civil do que do grupo de interesse parlamentar no processo de *agenda-setting* da Lei Geral da MPE.

Porém, a **nova gestão** da Frente, presidida pelo deputado Pimentel, abriu ainda mais espaço para que a pauta de valorização das MPEs defendida pelo governo federal fosse desenvolvida no interior do Congresso Nacional. Cabe destacar que Pimentel era deputado pelo Partido dos Trabalhadores, isto é, pertencia à mesma configuração partidária do Chefe do Executivo, o presidente Lula, confirmando o alinhamento ideológico.

Em discurso realizado no Plenário da Câmara dos Deputados (ANEXO 26), o novo presidente da Frente anuncia o seu lançamento e objetivo:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, amanhã, a partir das 15h, será feito o **lançamento da Frente Parlamentar Mista da Micro e da Pequena Empresa**, no Salão Nobre da Câmara dos Deputados. **O objetivo é o de dar continuidade aos trabalhos** vitoriosos com os quais esta Casa, por meio de vários partidos políticos, aprovou a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o SIMPLES Nacional. **Agora, temos outra tarefa: a sua regulamentação, a sua estruturação, acima de tudo o envolvimento do Governo dos Estados e das Prefeituras** nas compras governamentais, na edição e na efetivação da Guia de Recolhimento Única, assim como em todo o processo de assessoria técnica para a aplicação do crédito e para um conjunto de ações que precisará da condução do Congresso Nacional (...). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, não p., grifo nosso).

Vê-se que Pimentel destaca o empenho dos parlamentares da Casa em prol da aprovação da Lei Geral da MPE. Ocorre que após a aprovação desta havia a necessidade de um processo para que ocorresse a sua regulamentação, visto que muitos dos assuntos veiculados nessa lei careciam disso, a exemplo da unificação dos sistemas tributários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a implantação de guia de recolhimento única, a questão do sistema de garantia de crédito, o novo mecanismo de incentivos nas compras governamentais, dentre outras questões. Havia, portanto, a necessidade de legislações estaduais e municipais que fizessem a adesão a lei geral.

Como pontuado por Pimentel, a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas foi lançada justamente para facilitar e direcionar o trabalho de regulamentação e estruturação da Lei Geral da MPE e, principalmente, para incentivar os estados e municípios a aderirem a nova legislação do setor.

Para divulgar as mudanças na lei e os benefícios para os micros e pequenos empresários, exercendo pressão nos poderes públicos locais para que aderissem à nova legislação do setor, a Frente Parlamentar promoveu a “Caravana da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas”, que percorreu oito capitais brasileiras (Recife/PE, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Curitiba/PR, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Fortaleza/CE e Brasília/DF), entre o período de 10 de maio a 19 de junho de 2007.

Os encontros da Caravana reuniram parlamentares federais de todas as bancadas, parlamentares das Assembleias Legislativas, representantes do Sebrae, representantes das Associações de Municípios e de Vereadores e representantes de diversas lideranças empresariais e políticas. Em alguns estados, os encontros também contaram com a presença de governadores que assumiram o compromisso de instituir grupos de trabalho para estimular a

implementação da Lei Geral em seus estados – é o caso do governador do estado do Rio de Janeiro da época, Sérgio Cabral.

Pouco tempo depois, o deputado José Pimentel (PT/CE) precisou se licenciar e deixar a presidência da Frente para assumir o cargo de Ministro da Previdência Social. O deputado Vignatti (PT/SC) assumiu, então, o cargo em seu lugar. Assim, em 13 de agosto de 2008, foram escolhidos para compor a nova diretoria colegiada da Frente os seguintes parlamentares:

1. Presidente: deputado Vignatti (PT/SC);
2. Vice-Presidente no Senado: senador Adelmir Santana (DEM/DF);
3. Vice-Presidente na Câmara: deputado Carlos Melles (DEM/MG);
4. Secretário Geral: deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR).

Após a posse do novo colegiado, a Frente Parlamentar necessitava ser registrada oficialmente junto a Secretária Geral da Mesa do Congresso. Realizou-se um processo de coleta de assinaturas dos parlamentares interessados em manifestar apoio as ações da Frente. Contando com assinaturas de 404 parlamentares, sendo 50 de senadores e 354 de deputados federais, a Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas foi registrada oficialmente junto a Mesa do Congresso Nacional, tornando-se, na ocasião, a maior Frente Parlamentar registrada. Este fato sinaliza a importância das MPEs para o Congresso Nacional, resultado das articulações iniciadas anos antes por entidades representativas do segmento, especialmente do Sebrae, e da construção de uma narrativa simbólica quanto ao papel desse segmento para a geração de empregos e crescimento do país.

Cabe aqui pontuar mais uma **mudança de gestão** ocorrida nesse grupo parlamentar, que, novamente, contribuiu favoravelmente para o avanço das pautas das MPEs. Uma vez que o antigo deputado e presidente da Frente Parlamentar, José Pimentel, passou a ocupar um cargo do alto escalão no Executivo Federal, como o de Ministro da Previdência Social, abriu-se mais um canal de comunicação e articulação entre esses dois Poderes.

Na mesma data do registro da Frente, em 13 de agosto de 2008, o Plenário da Câmara dos Deputados pautou para discussão na sessão deliberativa do dia o projeto de lei que deu origem a Lei Complementar nº 128/2008, que criou o MEI. Como já é de conhecimento, o PLP nº 2/2007, de autoria do deputado Thame (PSDB/SP), propunha a alteração da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Thame propôs, especificamente, a inclusão de empresas de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguros como beneficiárias do regime diferenciado e favorecido do Simples Nacional, que haviam ficado de fora do regime.

O referido PLP e os demais apensos, em virtude de suas matérias, foram analisados por três comissões temáticas da Câmara dos Deputados: a “Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania” (CCJC), a “Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio” (CDEIC) e a “Comissão de Finanças e Tributação” (CFT), conforme o Quadro 4.

QUADRO 4 – HISTÓRICOS DE PARECERES, SUBSTITUTOS E VOTOS - PLP Nº 2/2007

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)				
Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
<a href="#">PRL 1 CCJC</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer do Relator	12/08/2008	Bonifácio de Andrada	Parecer do Relator, Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do PLP 6/2007, do PLP 34/2007, do PLP 48/2007, do PLP 56/2007, do PLP 69/2007, do PLP 85/2007, do PLP 86/2007, do PLP 88/2007, do PLP 105/2007, do PLP 113/2007, do PLP 310/2008, do PLP 110/2007, do PLP 120/2007, do PLP 126/2007, do PLP 138/2007, do PLP 111/2007, do PLP 123/2007, do PLP 137/2007, e do PLP 278/2008, apensados. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PEP 1 CCJC</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer às Emendas de Plenário	13/08/2008	Bruno Araújo	Parecer às Emendas de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas de Plenário de nºs 1 e 2. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PSS 1 CCJC</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado	10/12/2008	João Campos	Parecer às Emendas do Senado Federal proferido pelo Relator, Dep. João Campos (PSDB-GO), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas de nºs. 1 a 21. <a href="#">Inteiro teor</a>
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)				
Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
<a href="#">PRL 1 CDEICS</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer do Relator	12/12/2007	Jurandil Juarez	Parecer do Relator, Dep. Jurandil Juarez (PMDB-AP),

				pela rejeição deste, do PLP 6/2007, do PLP 34/2007, do PLP 48/2007, do PLP 69/2007, do PLP 85/2007, do PLP 86/2007, do PLP 94/2007, do PLP 104/2007, do PLP 105/2007, do PLP 113/2007, do PLP 110/2007, e do PLP 120/2007, apensados, pela prejudicialidade do PLP 7/2007, e do PLP 56/2007, apensados, e pela aprovação do PLP 96/2007, apensado. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">VTS 1 CDEICS</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Voto em Separado	16/04/2008	Guilherme Campos	Acrescenta dispositivos ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">SBT 1 CDEICS</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Substitutivo	16/04/2008	Guilherme Campos	Acrescenta dispositivos ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PEP 1 CDEICS</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer às Emendas de Plenário	13/08/2008	Vignatti	Parecer às Emendas de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Vignatti (PT-SC), pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que conclui pela aprovação das Emendas de Plenário. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PSS 2 CDEICS</a> <a href="#">=&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado	10/12/2008	Vignatti	Parecer às Emendas do Senado Federal proferido pelo Relator, Dep. Vignatti (PT-SC), pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que conclui pela aprovação das Emendas de n.ºs 1 a 21. <a href="#">Inteiro teor</a>

**Comissão de Finanças e Tributação (CFT)**

<b>Pareceres, Substitutivos e Votos</b>	<b>Tipo de Proposição</b>	<b>Data de Apresentação</b>	<b>Autor</b>	<b>Descrição</b>
<a href="#">PRL 1 CFT =&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer do Relator	27/05/2008	José Pimentel	Parecer do relator, Dep. José Pimentel, pela adequação financeira e orçamentária do Projeto e dos PLP's n.ºs 6/07, 34/07, 48/07, 56/07, 69/07, 85/07, 86/07, 88/07, 96/07,



				105/07, 110/07, 111/07, 113/07, 120/07, 123/07, 126/07, 137/07, 138/07, 278/08 e 310/08, apensados, pela prejudicialidade do PLP nº 7/07, apensado, e, no mérito, pela aprovação do Projeto e dos PLP's nºs 34/07, 48/07, 56/07, 85/07, 86/07, 88/07, 110/07, 111/07, 113/07, 123/07, 126/07, 137/07, 138/07, 278/08 e 310/08, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição dos PLP's nºs 6/07, 69/07, 96/07, 105/07 e 120/07, apensados. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PAR 1 CFT =&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer de Comissão	27/05/2008	Comissão de Finanças e Tributação	Aprovado por Unanimidade o Parecer. Parecer do relator, Dep. José Pimentel, pela adequação financeira e orçamentária do Projeto e dos PLP's nºs 6/07, 34/07, 48/07, 56/07, 69/07, 85/07, 86/07, 88/07, 96/07, 105/07, 110/07, 111/07, 113/07, 120/07, 123/07, 126/07, 137/07, 138/07, 278/08 e 310/08, apensados, pela prejudicialidade do PLP nº 7/07, apensado, e, no mérito, pela aprovação do Projeto e dos PLP's nºs 34/07, 48/07, 56/07, 85/07, 86/07, 88/07, 110/07, 111/07, 113/07, 123/07, 126/07, 137/07, 138/07, 278/08 e 310/08, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição dos PLP's nºs 6/07, 69/07, 96/07, 105/07 e 120/07, apensados. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">SBT 1 CFT =&gt; PLP 2/2007</a>	Substitutivo	27/05/2008	José Pimentel	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PEP 1 CFT =&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer às Emendas de Plenário	13/08/2008	Carlos Melles	Parecer às Emendas de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Carlos Melles (DEM-MG), pela Comissão de Finanças e Tributação, que conclui pela adequação financeira e orçamentária das Emendas de Plenário nºs 1 e 2; e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário de nº 2, e pela rejeição da de nº 1. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">PSS 1 CFT =&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado	10/12/2008	Onyx Lorenzoni	Parecer às Emendas do Senado Federal proferido pelo Relator, Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS), pela Comissão de Finanças

				e Tributação, que conclui pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação das Emendas de n.ºs. 1 a 21. <a href="#">Inteiro teor</a>
PLENÁRIO (PLEN)				
Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposicao	Data de Apresentação	Autor	Descrição
<a href="#">PPP 1 CCJC =&gt; PLP 2/2007</a>	Parecer Proferido em Plenário	13/08/2008	Bruno Araújo	Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e dos apensados. <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">RDF 1 =&gt; PLP 2/2007</a>	Redação Final	13/08/2008	Bruno Araújo	Redação Final <a href="#">Inteiro teor</a>
<a href="#">RDF 2 =&gt; PLP 2/2007</a>	Redação Final	10/12/2008	João Campos	Redação Final <a href="#">Inteiro teor</a>

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS (sem d.).

O deputado Bruno Araújo (PSDB-PE) foi designado relator para proferir o parecer representando a CCJC (ANEXO 27) e concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PLP n.º 2/2007 e dos apensados:

(...) O projeto e as emendas atendem a todos os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. Portanto, o parecer é pela sua aprovação. Acompanhamos também a sugestão feita anteriormente de que, durante a votação do mérito, possamos dar seguimento à discussão de **matéria tão relevante para o País**. (CÂMARA DOS DEPUTADOS - CCJC, 2008, p. 1, grifo nosso).

Araújo destacou a relevância da matéria para o país, demonstrando o alinhamento do Congresso Nacional com o Governo Federal e o **clima** favorável a pauta das MPEs, no sentido em que aborda Kingdon (2014).

Foram apresentadas duas emendas de Plenário ao referido PLP e os deputados Vignatti (PT-SC) e Carlos Melles (DEM-MG) foram designados para proferirem pareceres em relação às emendas, representando, respectivamente, a CDEIC e a CFT (ANEXOS 28-29).

O deputado Vignatti, que na ocasião ocupava a presidência da Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas, concluiu pela aprovação das emendas de Plenário, frisando a “conquista extraordinária” que o referido projeto representava para o Brasil e, portanto, a importância da celeridade quanto a sua aprovação:

Sr. Presidente, primeiro quero dizer da alegria de estar votando esse projeto de forma resumida, como Presidente da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas. **Trata-se de uma conquista extraordinária para o Brasil.** Futuramente, terei oportunidade de falar a respeito dela na tribuna.

Neste momento, quero dar parecer favorável as emendas, acatando-as. Meu posicionamento é favorável também no sentido de **se fazer o andamento o mais rápido possível.** (CÂMARA DOS DEPUTADOS - CDEIC, 2008, p. 1, grifo nosso).

O deputado Melles, concluiu pela adequação financeira e orçamentária das Emendas de Plenário nº 1 e nº 2 e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário de nº 2 e rejeição da Emenda nº 1. Do referido parecer, destaca-se os pontos que mais agregam a presente discussão:

(...) tenho a obrigação de agradecer, neste momento, primeiro ao nosso ilustre Deputado, hoje **Ministro, José Pimentel**. Trabalhamos juntos nesse projeto, e o esforço de S. Exa. Foi reconhecido, inclusive tendo se tornado Ministro.

(...) Também quero fazer referência ao Relator do primeiro projeto, **Deputado Luiz Carlos Hauly**, pela competência com que se dedicou a esse trabalho; ao **Deputado Arnaldo Faria de Sá**, na defesa das pequenas e microempresas, empresas de contabilistas, e ao **Deputado Vignatti**, Presidente da Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas.

**Lembro ao Plenário que está vitória é de todos os Deputados. Quando trouxemos a esta Casa o projeto referente à pequena e microempresa em 2005, ele foi aprovado em 2 dias, por 430 Deputados.**

Finalizando, não poderia deixar de agradecer ao **SEBRAE** e presença expressiva e fundamental, pois nos acompanhou todo esse tempo; ao **Ministério da Fazenda** e à **Receita Federal**, que nos possibilitaram firmar um grande acordo para a aprovação desse projeto.

(...) Ganha o Brasil, com a regulamentação e a melhor aproximação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, incluindo o microempreendedor individual, com faturamento até 36 mil reais por ano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS - CFT, 2008, p. 1-2, grifo nosso).

Melles destaca o seu esforço e do ex-deputado e ex-presidente da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas, José Pimentel, em prol do que chamou de “aperfeiçoamento da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas”. Recorda-se que Pimentel precisou se licenciar do cargo de presidente da Frente para assumir o Ministério da Previdência Social e o deputado Vignatti o substituiu no cargo.

Sobre a referida **mudança**, Fortes (2010) afirma ter contribuído para o fortalecimento dos trabalhos da Frente, uma vez que Pimentel continuou participando ativamente do processo de construção das propostas de alteração e melhorias da Lei Geral, sendo um dos principais

interlocutores junto ao Governo Federal em favor da pauta das micro e pequenas empresas. Esse fortalecimento propiciado pelo trabalho conjunto entre Governo e Congresso fica evidenciado no parecer de Melles.

Melles também faz menção a outros parlamentares, instituições e órgãos que tiveram uma participação expressiva na construção do projeto de lei em questão – deputados Luiz Carlos Hauly, Arnaldo Faria de Sá e Vignatti, Sebrae, Ministério da Fazenda e Receita Federal. A participação destes será explorada na sequência, ao se tratar dos “atores visíveis”.

Além disso, o deputado recorda da rapidez com que o projeto da Lei Geral da MPE (PLP nº 123/2004) foi aprovado na Câmara dos Deputados, mesmo sendo um projeto de lei complementar que exige um quórum qualificado de 50% mais um, isto é, de no mínimo 257 votos na Câmara dos Deputados. Tal celeridade foi possível graças a competência de articulação do Sebrae junto aos deputados federais e ao governo federal, como já tratado neste trabalho.

O relator da CCJC, deputado Bruno Araújo (PSDB/PE), por sua vez, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas de Plenário de nº 1 e 2.

Ainda, na mesma sessão deliberativa do Plenário, de 13 de agosto de 2008, foi aprovado um requerimento de autoria do deputado Vicentinho (PT/SP), um dos membros da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas e Líder do PT, solicitando preferência (destaque) para a votação da Emenda Substitutiva de Plenário nº 2. Assim, não foi necessário que a proposta fosse discutida pelas comissões temáticas, sendo suficiente a apresentação dos pareceres dos membros dessas comissões no momento da votação.

Com pareceres unânimes, a votação foi realizada em turno único e a Emenda Substitutiva de Plenário nº 2 foi aprovada com 308 votos, sendo 307: sim e 1: não. Esta substituiu, englobando em apenas um documento, o Projeto inicial, os Projetos de Lei Complementar nº 6/07, 34/07, 48/07, 56/07, 69/07, 85/07 (110/07 e 120/07), 86/07, 88/07 (111/07, 123/07, 126/07 [137/07 e 278/08], 138/07, 377/08), 105/07, 113/07, 310/08, 384/08 e 393/08, apensados, e a Emenda de Plenário nº 1 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s.d.).

Aprovada a redação final da proposta, agora sob a sigla PLP 2-B07, a matéria seguiu para o Senado Federal. No Senado, contou com a mobilização do senador Adelmir Santana (DEM-DF), vice-presidente da Frente Parlamentar no Senado e relator do projeto na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) da Casa, que deu parecer favorável ao projeto, com emendas. Ao retornar para a Câmara dos Deputados, em 09 de dezembro de 2008, a proposta foi incluída rapidamente na pauta do Plenário do dia seguinte. Tal fato, deu-se em razão da articulação da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas junto ao Colégio de Líderes da Câmara (FORTES, 2010).

Tendo sido efetivada a inclusão na pauta, os integrantes da Frente Parlamentar promoveram um café da manhã no dia 10 de dezembro de 2008, em prol da aprovação do projeto. Desse evento participaram o então Presidente da Câmara, deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), o Presidente da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas, deputado Vignatti (PT/SC), o Ministro da Previdência, José Pimentel, o Presidente do Sebrae Nacional, Paulo Okamoto, o Presidente do Comitê Gestor do Simples, Silas Santiago, além de aproximadamente oitenta parlamentares membros da Frente Parlamentar, entidades empresariais e parceiros, como a União dos Legislativos Estaduais (UNALE), o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON) e a Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (COMICRO).

Na oportunidade, Vignatti recordou das alterações realizadas pelo Senado Federal: "foram alterações acordadas entre governo, Sebrae e todas as lideranças que acompanham este tema" (FORTES, 2010). Além disso, o presidente da Frente caracterizou a mobilização empenhada para a aprovação do PLP nº 02/2007 como uma "força-tarefa": "essa mobilização é uma verdadeira força tarefa, porque queremos garantir esse presente de Natal para o povo. Significa um Brasil mais Simples e mais Legal" (FORTES, 2010).

A mobilização citada por Vignatti fora exitosa. Após o café da manhã promovido, em 10 de dezembro de 2008, a partir das quinze horas, discutiu-se, em turno único e em sessão extraordinária, as vinte e uma emendas apresentadas pelo Senado ao Projeto de Lei Complementar nº 2, de 2007. O deputado enfatizou em discurso no Plenário da Câmara a importância da agilidade na votação do PLP nº 2/2007 ainda no dia 10 de dezembro, que por se tratar de alteração tributária necessitava de um prazo maior para que efetivamente passasse a vigorar após o seu sancionamento. Convocou, então, todos os líderes de partidos a fazer "um movimento positivo" em favor da votação do referido projeto de lei.

Destacou, também, "o interesse de todo o Brasil" nessa votação. Segundo Vignatti, o **interesse nacional** na questão das MPEs e do MEI teria sido constatado no encontro ocorrido mais cedo, do qual participaram os deputados integrantes da Frente, o próprio presidente da Câmara, entidades empresariais e demais grupos de interesse:

Sr. Presidente, como Presidente da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, **manifesto o interesse de todo o Brasil de votar, hoje, nesta Casa, o PLP nº 2. Tal interesse foi constatado no café da manhã que realizamos e no qual houve a presença extraordinária de Deputados, inclusive do Presidente Arlindo Chinaglia. Por isso, peço que se agilizem todas as votações. Peço aos Deputados que façam uma corrente positiva para que votemos o PLP nº 2 ainda hoje, até porque ele trata**

**de alteração do ICMS. Por isso, para entrar em vigor em janeiro, no Brasil inteiro, precisa ser votado hoje.** Obrigado, Sr. Presidente, pela oportunidade. Esta convocação serve para todos os Líderes. **Precisamos fazer um movimento positivo**, com um Brasil mais simples, para votar o SIMPLES nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008, não p., grifo nosso).

Ainda, Vignatti, representando a CDEIC, emitiu parecer favorável (ANEXO 30) à aprovação das Emendas de nº 1 a 21:

Sr. Presidente, primeiro, quero de imediato agradecer a V. Exa. (...) o cumprimento da determinação de votar essa alteração no dia de hoje.

**Ela é tão importante para o Brasil que pode ser que seja de fato neste ano o principal projeto de inclusão nacional que votamos**, tendo em vista a questão do MEI e também do parcelamento tributário, da suspensão da atividade, inclusive temporária, de uma empresa que queira dar baixa e transferir para pessoa física, e a inclusão de empresas no Simples Nacional.

**Todas as emendas do Senado foram negociadas naquela Casa**, onde o **Senador Adelmir Santana** e a **Frente Parlamentar**, juntamente com o **Deputado Carlos Melles**, o **Deputado Luiz Carlos Hauly** e o **Ministro José Pimentel**, com sua aquiescência e conhecimento sobre essa questão, participaram integralmente do processo. **Assim, nós chegamos ao limite positivo da aprovação. Por isso, há consenso para a aprovação. Nós pedimos, inclusive que não haja debate sobre essa questão.**

Então, pela Comissão, eu dou parecer pela aprovação, no mérito, de todas as emendas, acolho todas as emendas no mérito, pela admissibilidade da emenda e pela boa prática legislativa. Acolho as emendas pela Comissão e as aprovo, Presidente.

Então, pela Comissão, sou pela aprovação e acolho todas as emendas quanto ao mérito, admissibilidade e boa técnica legislativa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS - CDEIC, 2008, p. 1-2, grifo nosso).

Em seu parecer, o deputado voltou a frisar a importância do projeto de lei em votação, tendo em vista as propostas trazidas neste – todas alinhadas com a narrativa de que as MPes são fundamentais para o desenvolvimento social e econômico do país. Ressaltou a negociação havida entre Senado Federal e Câmara dos Deputados para que se chegasse a um consenso pela aprovação das emendas do Senado, indicando que não havia a necessidade de novo debate sobre a questão.

Na sequência, o deputado João Campos (PSDB-GO), relator da CCJC, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas de n.º 1 a 21, assim como o deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), relator da CFT, que concluiu pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, também pela aprovação das Emendas do Senado Federal.

Com pareceres favoráveis às emendas do Senado Federal, foi votada a redação final da proposta que foi aprovada com o total de 346 votos, sendo 346: sim; 0: não e 0: abstenção. Aprovada a redação final, esta foi assinada pelo relator, deputado João Campos e seguiu para à sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que ocorreu em 19 de dezembro de 2008, transformando-se na Lei Complementar nº 128/2008.

A recém sancionada legislação instituiu modificações na Lei Complementar nº 123/2006<sup>24</sup> e melhorias que ficaram de fora da Lei Complementar nº 127/2007, legislação responsável pelos primeiros ajustes na Lei Geral. Dentre as melhorias promovidas pela LC nº 128, o Sebrae (2008, não p.) destacou “a definição da alíquota do ICMS no Simples como referência para a cobrança do diferencial de alíquota interna e interestadual, a alteração da composição e das atribuições do Comitê Gestor do Simples Nacional e a criação de um Comitê de gestão para a REDESIM”. Além disso, foi permitido que novas atividades econômicas pudessem optar pelo Simples Nacional e autorizada a instituição de crédito presumido pelos estados e municípios. Porém, a maior inovação trazida por essa lei complementar foi a criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI).

De acordo com o Sebrae (2018) de 1º julho de 2009, quando passou a vigorar essa normativa, até 31 de dezembro do mesmo ano, foram feitos mais de 49 mil cadastros em todo o país. A entidade apontou a legislação do MEI como “outro passo importante da Lei Geral, que beneficiava quem antes não tinha nenhum amparo legal”. (SEBRAE, 2018, não p.).

#### 4.2.3 Atores visíveis

Além dos fluxos dos problemas e da política, outro elemento que afeta a definição da agenda governamental é a participação de *atores “visíveis”* nesses fluxos (KINGDON, 2014). Kingdon os denominou assim por serem atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público, sendo apontados por ele como centrais às mudanças na agenda.

Kingdon defende que esse grupo de atores têm maior poder de influência no processo de definição da agenda governamental, por participarem mais intensamente dos fluxos dos problemas e da política, os quais, como se sabe, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental.

O outro grupo de atores, intitulados como “invisíveis”, tais como acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso, tem, segundo Kingdon, maior influência na formulação de alternativas e, portanto, não fizeram parte do escopo da presente análise.

Assim sendo, para iniciar a discussão, importa recordar os atores que Kingdon inclui como “visíveis” em seu modelo de agenda:

---

<sup>24</sup> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:  
Art. 1º A [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#), passa a vigorar com as seguintes modificações (...).

- a) presidente da República;
- b) assessores de alto escalão nomeados pelo presidente;
- c) membros do Congresso Nacional;
- d) mídia (opinião pública) e
- e) atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos e comitês de campanha.

Cabe, também, retomar as indagações que nortearam a presente análise em relação aos atores envolvidos na definição de agenda da política do MEI: 1) Quais foram os atores predominantes? 2) Como esses atores articularam os problemas dos micros e pequenos empreendedores neste processo?

Observou-se que os atores visíveis predominantes na definição de agenda do MEI foram os **membros do Congresso Nacional**, sendo que os deputados e senadores integrantes da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas tiveram um maior protagonismo.

O parecer do deputado Carlos Melles (DEM-MG), em relação as emendas apresentadas em Plenário ao projeto de lei do MEI, merece ser novamente mencionado aqui, pois nele o parlamentar sintetiza os atores que mais se destacaram na articulação em favor da aprovação do PLP nº 2/2007, o qual, após ter sido aprovado, foi transformado na legislação criadora do MEI:

(...) tenho a obrigação de agradecer, neste momento, primeiro ao nosso ilustre Deputado, hoje Ministro, **José Pimentel**. Trabalhamos juntos nesse projeto, e o esforço de S. Exa. Foi reconhecido, inclusive **tendo se tornado Ministro**.

(...) Também quero fazer referência ao **Relator do primeiro projeto, Deputado Luiz Carlos Haully**, pela competência com que se dedicou a esse trabalho; ao **Deputado Arnaldo Faria de Sá**, na defesa das pequenas e microempresas, empresas de contabilistas, e ao **Deputado Vignatti, Presidente da Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas**.

Lembro ao Plenário que esta vitória é de **todos os Deputados**. Quando trouxemos a esta Casa o projeto referente à pequena e microempresa em 2005, ele foi aprovado em 2 dias, por 430 Deputados.

Finalizando, não poderia deixar de agradecer ao **SEBRAE** e presença expressiva e fundamental, pois nos acompanhou todo esse tempo; ao **Ministério da Fazenda** e à **Receita Federal**, que nos possibilitaram firmar um grande acordo para a aprovação desse projeto.

(...) Ganha o Brasil, com a regulamentação e a melhor aproximação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, incluindo o microempreendedor individual, com faturamento até 36 mil reais por ano (CÂMARA DOS DEPUTADOS - CFT, 2008, p. 1-2, grifo nosso).

O primeiro ator citado por Melles é o ex-deputado e ex-presidente da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas, José Pimentel. Como visto, Pimentel precisou se licenciar do cargo de presidente da Frente para assumir o Ministério da Previdência Social. Por ter sido presidente da Frente, o seu nível de envolvimento com a pauta dos micros e pequenos



empresários era alto, razão pela qual Pimentel prosseguiu participando ativamente do processo de construção das propostas de alteração da Lei Geral mesmo depois de ter assumido o cargo de ministro. Sendo assim, Pimentel se tornou um dos principais interlocutores da pauta das MPEs (e do MEI) junto ao Executivo Federal.

Nesta perspectiva, cabe destaque ao papel de articulação do ministro José Pimentel para a construção e o avanço da política pública do MEI, enquadrando-o como um ator governamental representante do Executivo Federal influente no processo de definição de agenda dessa política.

Na sequência, Melles menciona atores do Congresso Nacional que também tiveram uma participação expressiva na elaboração e articulação do projeto de lei do MEI. Os três parlamentares mencionados são representantes da Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas, que, como discutido na seção anterior, foi o grupo de interesse que teve o maior poder de influência em favor da pauta do MEI na agenda do Congresso Nacional.

O deputado Luiz Carlos Hauly, que ocupava o cargo de Secretário Geral da Frente, já vinha atuando consistentemente em prol das MPEs desde a tramitação da Lei Geral, ocupando o cargo de relator desta. Também já havia ocupado o cargo de Secretário da Fazenda do Paraná, contribuindo com o apoio técnico e especializado para a pauta do MEI na questão tributária.

O deputado Arnaldo Faria de Sá também era um dos integrantes da Frente, atuando, principalmente, na defesa das empresas de contabilistas, atividade que foi alvo do projeto de lei originário do MEI.

Já o deputado Vignatti, que ocupava o cargo de Presidente da Frente, atuou na mobilização para que os poderes públicos locais regulamentassem as adesões ao Simples Nacional, sendo o Estado do referido deputado, Santa Catarina, um dos pioneiros nessa regulamentação e implementação da Lei Geral (FORTES, 2010). Vignatti se mostrou muito atuante na articulação com o Sebrae e demais lideranças da sociedade civil envolvidas com o tema.

Ao final do seu parecer, Melles cita instituições e órgãos que também se envolveram significativamente no processo de construção da legislação do MEI. O Sebrae, apesar de se enquadrar mais na classificação de “ator invisível”, de acordo com a distinção feita por Kingdon (2014), merece ser destacado no processo de formação da agenda do MEI, visto que representa o elo entre o segmento das MPEs e o governo. A entidade, por meio das suas unidades estaduais, realizou inúmeras consultas aos micros e pequenos empresários, encaminhando as suas demandas de maneira compilada para o conhecimento do Congresso Nacional. Além dos

diversos estudos que foram promovidos pela entidade e que foram usados como base para a criação de alternativas e soluções para o setor.

O Ministério da Fazenda e a Receita Federal, assim como o Ministério da Previdência Social, também foram atores governamentais influentes no processo de definição de agenda da política do MEI, pelo fornecimento de estudos e dados acerca do impacto e renúncia fiscal da referida legislação.

Observou-se, assim, um predomínio de atores governamentais no processo de definição da agenda da política do MEI e de atores não governamentais no processo de formulação e especificação de alternativas, apesar desta não ter sido alvo de análise. Esse resultado corrobora com o teorizado por Kingdon (2014), em seu modelo de agenda. O autor destaca justamente a figura do presidente, de políticos eleitos e de seus assessores no estabelecimento da agenda, mais do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo. Enfatiza que as chances de uma questão ganhar visibilidade na agenda governamental se elevam se esta for levantada por atores do grupo visível e reduzidas se for menosprezada por tais participantes.

A pauta do MEI atingiu uma rápida notoriedade, pois foi patrocinada por uma frente de parlamentares, que concentrava parlamentares das duas casas, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, e de diferentes partidos políticos, facilitando o alcance de consenso sobre as questões do MEI e o avanço da pauta.

#### 4.3 CONEXÃO DOS FLUXOS

Nas sessões antecedentes foi exposta a análise individual de cada um dos fluxos necessários para que uma questão ingresse na agenda do governo. Verificou-se como a definição do problema e a interpretação do contexto podem guiar as ações dos formuladores de política pública em relação a esse problema. Abordou-se eventos externos e internos ao governo que, somados, criaram um ambiente político propício às mudanças na agenda mais especializada relacionada ao microempreendedor individual.

Segundo Kingdon (2014), embora esse conjunto de fatores representem o processo de *agenda-setting*, eles não estabelecem relações de causa e efeito entre si, sendo independentes e dinâmicos. Porém, em determinadas circunstâncias, chamadas de “janelas de oportunidade” (*policy windows*), esses fluxos convergem (*coupling*) pela atuação indispensável dos “empreendedores de políticas”, possibilitando que questões ascendam à agenda governamental.

As janelas se abrem quando problemas atraem a atenção do governo ou quando ocorrem alterações na dinâmica da política pelos mecanismos vistos nas sessões anteriores. Sendo assim, mudanças ocorrem com a convergência dos três fluxos, contudo oportunidades são geradas pelo fluxo dos problemas e pelo fluxo da política, alvos da presente análise. O fluxo das soluções não exerce influência direta sobre a agenda, uma vez que as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda somente quando os problemas percebidos ou demandas políticas criam oportunidades para essas ideias (CAPELLA, 2007).

Embora os fluxos dos problemas e da política sejam os principais para levarem um problema para a agenda governamental, o “empreendedor político” desempenha a importante função de unir o fluxo de soluções aos outros dois.

Nesta sessão, buscou-se: 1) identificar o momento da abertura da janela de oportunidade que propiciou que a pauta do MEI atraísse a atenção do governo e 2) identificar como essa janela foi aproveitada pelos empreendedores de política, provocando a conexão dos fluxos e a ascensão do MEI na agenda governamental.

#### 4.3.1 Janelas de oportunidade

As janelas de oportunidade são os momentos para chamar atenção para problemas especiais. Elas podem ser janelas de problemas, quando são abertas por eventos que acontecem na dinâmica dos problemas, ou janelas de políticas, a partir de eventos como eleições ou a articulação de um forte *lobby* (GUIMARÃES, 2011).

Como já é de conhecimento, a partir da entrada em vigor do Estatuto da MPE, em especial do seu capítulo tributário, para que os micros e pequenos empresários pudessem usufruir do tratamento diferenciado do Simples Nacional, havia a necessidade de que Estados e Municípios aderissem à nova legislação tributária por meio de legislações próprias.

Fortes (2010) em seu estudo sobre a dinâmica de atuação da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas descreve a atuação da referida Frente quanto ao fomento de estados e municípios para que regulamentassem à Lei Geral da MPE nas suas legislações:

**A Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas tem motivado e apoiado essas regulamentações**, como por exemplo no Estado de Santa Catarina, um dos Estados pioneiros na regulamentação, onde o então Presidente da Frente, Deputado Vignatti (PT/SC), realizou mais de 30 (trinta) encontros estaduais, dividindo o Estado em regiões, melhorando, assim a capilaridade das informações. **Esses encontros foram amplamente divulgados na mídia local e realizados nas Câmara de Vereadores e Universidades objetivando mobilizar os empresários, os estudantes e a população em geral para conhecer os benefícios da adesão ao**

**Simples Nacional. Essas reuniões visavam também convencer os vereadores e os prefeitos a assumirem a causa da regulamentação em seus Municípios.**

**Assim, foi criado um grupo de trabalho para fomentar a implementação da Lei Geral, com membros do Sebrae, do Conselho Regional de Contabilidade, Sindicato dos Contabilistas/SC, da Junta Comercial do Estado, da FAMPESC – Federação das Micro e Pequenas Empresas/SC, Confederação dos Dirigentes Logistas/SC e FECAM – Federação Catarinense de Municípios, em que cada entidade envolvida no processo de implementação se responsabilizava pela mobilização de sua classe. (FORTES, 2010, p. 33, grifo nosso).**

O trecho acima exemplifica o trabalho desenvolvido pela Frente Parlamentar no estado de Santa Catarina, mas, como abordado nas sessões anteriores, esse trabalho com a finalidade de motivar a adesão da Lei Geral pelos entes federados foi realizado em diversos outros estados e municípios por meio da promoção de eventos semelhantes ao descrito por Fortes.

A mobilização dos poderes públicos, empresários, entidades representativas envolvidas com a questão, mídia e universidades locais, visando informar os benefícios da adesão ao Simples Nacional, abriu uma **janela de oportunidade** para que os problemas enfrentados por micro e pequenos empresários chegassem ao conhecimento dos parlamentares integrantes da Frente.

Esses encontros contribuíram para que grupos de trabalhos fossem formados para discussões a respeito do tema, o que, por sua vez, abriu a possibilidade para a introdução na pauta de discussões sobre os problemas enfrentados por categorias ainda não abrangidas pelo Simples Nacional e sobre os problemas do segmento ainda não solucionados pela Lei Geral.

Sendo assim, observou-se que a janela de oportunidade que possibilitou chamar atenção para os problemas do MEI foi aberta no fluxo de problemas e fortalecida no fluxo político, mediante a atuação da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas que atuou como empreendedor de política neste processo.

#### 4.3.2 Empreendedores de política

Os empreendedores de política (*policy entrepreneurs*) assumem papel central no modelo de agenda de Kingdon (2014). O modelo mostra que há duas dimensões fundamentais na atuação destes: a) a defesa das ideias relacionadas à definição dos problemas e na estruturação do debate a respeito de soluções; b) quando surge a oportunidade de mudança na agenda (CAPELLA, 2018).

Assim, para a compreensão do processo de produção da política em análise é necessário identificar esse indivíduo ou grupo através das características da lente teórica, para verificar a

sua atuação sob as duas dimensões relacionados acima: na defesa das ideias relacionadas a problemas e na mudança da política.

Pelo seu posicionamento, o empreendedor de política pode estar tanto dentro como fora do governo. Eles estão dispostos a investir seus recursos (tempo, energia e reputação) na promoção de políticas que possam lhes favorecer de alguma maneira. Os empreendedores de política também devem possuir três qualidades vitais, úteis nas duas frentes de atuação: crédito ou legitimidade frente ao processo; conexões políticas e persistência (KINGDON, 2014).

A Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas aproveitou a discussão a respeito da Lei Geral do setor, recém aprovada, para introduzir problemas regulatórios residuais (que ficaram de fora da legislação em vigor) na agenda governamental.

A partir da entrada desses problemas na agenda, o Congresso Nacional concluiu pela necessidade de uma nova legislação para o setor e ampliou o rol de questões, produzindo amplas modificações no Estatuto de 2006, sendo a principal delas a instituição da figura jurídica do MEI. Neste sentido, a referida frente parlamentar ao desempenhar o papel de empreendedora de política passou a fornecer significado e identidade ao problema, tal como o Sebrae atuou na formação da Lei Geral. A política do MEI reafirmou o compromisso do Estado brasileiro com as MPEs, que desde o advento do primeiro Estatuto (1984) não parou com a formulação de marcos regulatórios destinados a conferir tratamento favorecido e simplificado ao setor.

Por fim, no Quadro 5, sintetizou-se os principais resultados alcançados a respeito do processo de definição de agenda da política do Microempreendedor Individual (MEI), descritos de acordo com as categorias analíticas ancoradas no modelo de *agenda-setting* de Kingdon (2014).

## QUADRO 5 – DEFINIÇÃO DE AGENDA DA POLÍTICA DO MEI

**Fluxo dos problemas*****Feedbacks* dos problemas e da necessidade de melhoria da política vigente**

- Eventos foram promovidos pela Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas, visando discutir a regulamentação e implementação da Lei Geral da MPE (LC nº 123/2006);
- Os *feedbacks* oriundos desses eventos serviram de base para a caracterização de novos problemas regulatórios, que justificaram a necessidade de mudança na política vigente;
- Os problemas destacados decorreram da experiência regulatória do Simples Nacional, em vigor desde 2007, que reforçou a necessidade de ajustes na legislação atual;
- Os *feedbacks* recebidos pelos parlamentares durante as discussões a respeito da Lei Geral do setor influenciaram no diagnóstico desta política e concentraram à atenção governamental para novos problemas ainda não abarcados pela política vigente.

**Indicadores e crise de informalidade**

- Indicadores apontavam para uma crise de informalidade existente no país nos anos 2000, em que trabalhadores autônomos representavam quase que a totalidade do setor informal (ECINF – IBGE; SEBRAE, 2003);
- Os problemas socioeconômicos decorrentes dessa crise do setor informal reforçaram os *feedbacks* recebidos acerca da necessidade de melhoria da política vigente e a definição de problemas regulatórios envolvendo o MEI.

**Símbolos**

- Narrativa simbólica: o problema do MEI foi interpretado a partir de uma agenda de valorização das MPEs – iniciada na década de 1980 e fortalecida nos anos 2000, na transição do governo FHC para o governo Lula (2003), e que se estendeu até a aprovação da LC nº 128/2008 e demais legislações do setor.

	<p><b>Humor/clima nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clima nacional presente na época da tramitação da legislação do MEI é de uma atmosfera política mais estável e de continuidade da gestão e de projetos (clima nacional favorável para o prosseguimento da agenda);</li> <li>• 2º mandato da gestão Lula (2007-2011) marcou um ambiente político que favoreceu a continuidade de uma agenda voltada a um modelo de desenvolvimento econômico que priorizava a geração de emprego, a distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social, com ênfase no papel das pequenas empresas, iniciada no primeiro mandato do então presidente.</li> </ul> <p><b>Forças políticas organizadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destacou-se neste fluxo um grupo formado por parlamentares: a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas. Essa força política organizada foi a que mais contribuiu para o avanço e a rapidez na aprovação da legislação do MEI;</li> <li>• A pressão e articulação exercida pela referida frente, em favor das demandas dos micros e pequenos empresários, facilitou que se alcançasse um consenso na esfera política quanto a essas demandas;</li> <li>• As propostas relacionadas ao MEI estavam sintonizadas com os valores dos decisores políticos (<i>policy makers</i>), que defendiam o apoio ao segmento.</li> </ul> <p><b>Mudanças na gestão</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura da Frente Parlamentar abriram ainda mais espaço para que a pauta do MEI prosperasse;</li> <li>• A nova gestão da Frente, presidida pelo deputado José Pimentel (PT/SC), de mesma configuração partidária do chefe do executivo federal;</li> <li>• Posteriormente, Pimentel passou a ocupar o cargo de Ministro da Previdência Social, tornando-se um dos principais interlocutores junto ao governo federal em prol das MPEs.</li> </ul>
<p><b>Fluxo da política</b></p>	
<p><b>Atores</b></p>	<p><b>Atores visíveis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predomínio de atores visíveis na definição da agenda da política do MEI, resultado que corrobora com o teorizado por Kindgon (2014) em seu modelo de agenda;</li> <li>• A pauta do MEI atingiu uma rápida notoriedade, entre outros fatores, por ter sido patrocinada por uma frente de parlamentares, que concentrava parlamentares das duas casas do Congresso Nacional, isto é, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, e de diferentes partidos políticos, facilitando o alcance de consenso sobre as questões do MEI e o avanço da pauta.</li> </ul>
<p><b>Janelas de oportunidade</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A janela de oportunidade que possibilitou chamar atenção para os problemas do MEI foi aberta no fluxo de problemas e fortalecida no fluxo político;</li> <li>• Os eventos promovidos pela referida frente parlamentar, visando fomentar à adesão e regulamentação da Lei Geral e do Simples Nacional, propiciou uma discussão entre os poderes públicos locais, empresários, entidades representativas do setor, mídia e universidades, abrindo uma janela de</li> </ul>

	<p>oportunidade para que os problemas enfrentados por microempreendedores chegassem ao conhecimento do Congresso Nacional;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Esses eventos contribuíram para que grupos de trabalhos fossem formados para o debate do tema, o que, por sua vez, abriu a possibilidade para a introdução na pauta de discussões sobre os problemas enfrentados por categorias ainda não abrangidas pelo Simples Nacional na legislação vigente e sobre os problemas ainda não solucionados por esta.</li></ul>
<b>Empreendedores de política</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Com a habilidade de empreendedor de política, a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas conseguiu unir os fluxos, que são independentes, identificando a oportunidade de mudança na agenda criada com as discussões acerca da Lei Geral da MPE, e trazendo o tema do MEI para a agenda de decisão.</li></ul>

FONTE: A autora (2022).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se nesta dissertação analisar o processo de definição de agenda da política pública do Microempreendedor Individual (MEI), formalizada por meio da Lei Complementar (LC) nº 128, de 19 de dezembro de 2008, durante o segundo mandato da gestão Lula. A relevância deste estudo consiste na representatividade da política instituída para o cenário socioeconômico nacional, uma vez que hoje o MEI é responsável por quase 60% dos negócios ativos no Brasil, o que demonstra a importância dessa figura jurídica para o país (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Assim como outras legislações, essa lei complementar alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE), o que releva a complexidade dessa pauta e a gama de interesses envolvidos, com setores pressionando pela sua entrada no regime único de arrecadação e por mudanças para alíquotas menores de tributação. Dentre as normas que promoveram alterações na Lei Geral da MPE a de maior impacto foi justamente a LC nº 128/2008 que trouxe a definição de microempreendedor individual (MEI), visando legalizar o trabalhador por conta própria, enquadrando-o no Simples Nacional e isentando-o do pagamento dos tributos federais IRPJ, PIS, Cofins, IPI e CSLL. Ao se formalizar como MEI, o empreendedor paga um valor único e fixo mensal destinado à previdência e ao ICMS ou ISS e garante o seu acesso a benefícios como auxílios-doença e maternidade, aposentadoria, entre outros.

A Lei Geral da MPE (LC nº 123/2006) foi alvo, então, de alterações substanciais com a aprovação da LC nº 128/2008, que revogou toda a parte que tratava do “pequeno empresário” do Estatuto de 2006. Outras modificações importantes foram: a inclusão de outras atividades econômicas no Simples Nacional, a transferência dos escritórios contábeis para um anexo com alíquota menor, a alteração e aprimoramento do Anexo V da Lei Geral, a possibilidade de MPEs optantes pelo Simples Nacional realizarem negócios de compra e venda de bens para os mercados nacional e internacional, por meio de sociedade de propósito específico, bem como outros avanços relacionados à desburocratização.

A LC nº 128/2008 também criou o Comitê para Gestão da Redesim, responsável por regulamentar a inscrição, o cadastro, a abertura, o alvará, o arquivamento, as licenças, a permissão, a autorização, os registros e demais itens relativos à abertura, legalização e ao funcionamento de empresários e de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária.

Neste sentido, a legislação do MEI é tida como uma política importante para a construção de um ambiente favorável de negócios para os microempreendedores que trabalham por conta própria e para o setor de MPE, de uma maneira geral.

Nesta dissertação, buscou-se a compreensão dos fatores que estimularam ações do Estado brasileiro, culminando na política do MEI. Para tanto, adotou-se a abordagem de Kingdon (2014) em seu modelo de *agenda-setting*, que permitiu analisar os fatores relacionados aos problemas, a dinâmica política e ao papel dos atores e das ideias nesse processo. O emprego do modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014) auxiliou na compreensão de como esse processo ocorreu empiricamente e como os diferentes fatores moldaram a decisão governamental. Desta forma, a definição de agenda da política do MEI foi explicada por meio de cinco principais categorias: 1) “fluxo dos problemas”; 2) “fluxo da política”; 3) “atores”; 4) “janelas de oportunidade” e 5) “empreendedores de política”.

No **fluxo dos problemas**, destacou-se o *feedback* da política vigente. Esse fluxo surgiu por meio dos *feedbacks* recebidos pelos parlamentares federais nos encontros promovidos, principalmente, pela Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequena Empresas. Esses encontros que envolveram poderes públicos locais, entidades representativas do setor e pequenos empresários, visavam a discussão acerca da regulamentação e implementação da Lei Geral do setor, recém aprovada. Os *feedbacks* oriundos desses encontros serviram de base para a caracterização de novos problemas regulatórios, que justificaram a necessidade de mudança na política vigente.

O principal problema pontuado foi a dificuldade de sobrevivência dos pequenos negócios, em razão da alta carga tributária cuja atividades econômicas não foram incluídas na LC nº 123/2006, impossibilitando-as de aderirem ao Simples Nacional. Também foram pontuados: a burocracia nas contribuições previdenciárias e fiscais; a desigualdade entre os segmentos das MPEs, em razão de alguns serem abrangidos pelo Simples e outros não; a informalidade; a constituição de pessoas jurídicas como forma de não pagar encargos trabalhistas e previdenciários; a dificuldade das MPEs de acesso a crédito; a alta carga de obrigações fiscais; o aumento de preço nos produtos e a menor competitividade das MPEs, decorrente da falta de incentivo fiscal; a dificuldade na distribuição das mercadorias dos pequenos comércios e indústrias pela não inclusão de algumas atividades econômicas no rol de pequenos negócios e a sonegação fiscal.

Considerou-se que os problemas destacados decorreram principalmente da experiência regulatória do Simples Nacional, em vigor desde 2007, que apontou para a necessidade de ajustes na legislação em vigor. Os *feedbacks* recebidos pelos parlamentares durante a ocorrência

de eventos (reuniões, audiências públicas e demais encontros) promovidos para a discussão da recente legislação do setor de MPE, influenciaram no diagnóstico da política vigente e concentraram a atenção governamental para novos problemas não abarcados por esta.

Embora alguns *indicadores* da época apontassem para uma *crise* de informalidade existente no país, estes não foram decisivos na definição dos problemas envolvendo o MEI, servindo apenas como um reforço aos *feedbacks* recebidos acerca da necessidade de melhoria da legislação atual.

Ainda, os problemas do MEI foram interpretados como parte de uma agenda de desenvolvimento econômico e social do país. Ao aproveitar a agenda que discutia a reforma tributária, na transição do governo FHC para o governo Lula, para apresentar a questão da reforma tributária a partir da perspectiva dos problemas enfrentados pelas MPEs, o Sebrae conseguiu fazer com que a questão do segmento se sobressaísse (GUIMARÃES, 2011). A partir disso, os grupos envolvidos com as MPEs se empenharam em construir uma *narrativa simbólica* que fornecesse significado e identidade ao problema.

A narrativa que se desenvolveu foi a de que uma Lei Geral para o segmento da MPE era essencial para a geração de empregos e desenvolvimento do país (GUIMARÃES, 2011). Tal narrativa prosseguiu e se fortaleceu com a articulação de grupos de interesse junto ao Governo e Congresso Nacional e foi fundamental para que outras legislações em prol do setor também fossem aprovadas, tal como a legislação do MEI.

Disto, concluiu-se que o problema do MEI provém e foi interpretado a partir de uma agenda mais ampla de valorização das MPEs – agenda alavancada em 2003 e que se estendeu até a aprovação da LC nº 128/2008 e demais legislações do setor.

No **fluxo da política**, o segundo mandato do presidente Lula marcou um ambiente político que favoreceu a continuidade de uma agenda voltada a um modelo de desenvolvimento econômico que priorizava a geração de emprego, a distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social, com ênfase no papel das pequenas empresas, iniciada no primeiro mandato do então presidente.

Isso porque o *clima nacional* presente na época da tramitação da legislação do MEI é de uma atmosfera política mais estável em relação àquela predominante durante a tramitação da Lei Geral da MPE. Enquanto nesta havia um clima de mudança política, com o novo e recente governo petista, que passou, mais ao final do governo, por uma crise em virtude de escândalos políticos, nessa o clima era de continuidade da gestão e de seus projetos. O presidente Lula já havia passado a turbulência do pleito eleitoral e já estava em curso do seu

segundo mandato (2007-2011). Manteve-se, assim, o clima nacional favorável para o prosseguimento da pauta de valorização das micro e pequenas empresas.

Outro fator que contribuiu para esse fluxo foi a pressão exercida por *grupos de interesse*. Destes, destacou-se um grupo formado por parlamentares: a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas. Observou-se que essa *força política organizada* foi a que mais contribuiu para o avanço e a rapidez na aprovação da legislação do MEI. A pressão e articulação exercida pela referida Frente Parlamentar no interior do Congresso Nacional, junto ao Governo Federal e com os demais grupos de interesse da sociedade civil, em favor das demandas das MPEs, facilitou que se alcançasse um consenso na esfera política quanto a essas demandas.

Neste sentido, tendo os participantes do processo decisório percebido que suas propostas contavam com o apoio de uma força política no interior do Congresso Nacional, sinalizou-os para um ambiente político favorável para o avanço dessas propostas. Desta forma, as propostas relacionadas ao MEI estavam sintonizadas com os valores dos *policy makers*, que defendiam o apoio ao segmento da MPE.

Também ocorreram *mudanças de pessoas em posições estratégicas* dentro da estrutura da referida Frente Parlamentar que abriram ainda mais espaço para que a pauta do MEI prosperasse. É o que Kingdon (2014) chama de *turnover*. No caso analisado, a não reeleição do deputado Gabrielli, que ocupava a presidência da Frente Parlamentar em 2003, restringiu os trabalhos da Frente por quatro anos, tanto que esta teve pouca atuação na definição de agenda da Lei Geral do setor. Por outro lado, com a nova gestão da Frente, presidida pelo deputado José Pimentel (PT/SC), de mesma configuração partidária do chefe do executivo federal, abriu caminho para que a pauta de valorização da MPE defendida pelo governo avançasse também no interior do Congresso Nacional.

Além disso, a licença de Pimentel do cargo de presidente da Frente para a ocupar um cargo do alto escalão no Executivo Federal, como Ministro da Previdência Social, abriu mais um canal de comunicação e articulação entre esses dois Poderes. Essa mudança contribuiu novamente para o fortalecimento dos trabalhos da Frente, uma vez que Pimentel continuou participando ativamente do processo de construção das propostas de alteração e melhorias da Lei Geral do setor, sendo um dos principais interlocutores junto ao governo federal em prol das micro e pequenas empresas (FORTES, 2010).

Quanto aos **atores** envolvidos no processo analisado, observou-se um predomínio de *atores visíveis* na definição de agenda da política do MEI, resultado que corrobora com o teorizado por Kingdon (2014) em seu modelo de agenda. Kingdon (2014) destaca a figura do

presidente, de políticos eleitos e de seus assessores no estabelecimento de agenda, mais do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo.

A pauta do MEI atingiu uma rápida notoriedade, entre outros fatores, por ter sido patrocinada por um grupo de parlamentares, que concentrava parlamentares das duas casas do Congresso Nacional, isto é, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e de diferentes partidos políticos, facilitando o alcance de consenso sobre as questões do MEI e o avanço da pauta.

A **janela de oportunidade** que possibilitou chamar atenção para os problemas do MEI foi aberta no fluxo de problemas e fortalecida no fluxo político, mediante a atuação da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas. Os eventos promovidos visando fomentar à adesão a Lei Geral e ao Simples Nacional, propiciaram uma discussão entre os poderes públicos locais, entidades representativas do setor, sociedade civil, mídia e universidades, abrindo uma janela de oportunidade para que os problemas enfrentados por micro e pequenos empreendedores chegassem ao conhecimento dos parlamentares integrantes da referida Frente. Esses eventos contribuíram para que grupos de trabalhos fossem formados para o debate do tema, o que, por sua vez, abriu a possibilidade para a introdução na pauta de discussões sobre os problemas enfrentados por categorias ainda não abrangidas pelo Simples Nacional na legislação vigente e sobre os problemas ainda não solucionados por esta.

Assim, com a habilidade de **empreendedor de política**, a Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas conseguiu unir os fluxos, que são independentes, identificando a oportunidade de mudança na agenda criada com as discussões acerca da Lei Geral da MPE, e trazendo o tema do MEI para a agenda de decisão.

Ao fim da análise desse processo, verificou-se que as mudanças ocorridas na política do MEI foram mais prováveis por esta estar atrelada à uma agenda mais ampla de apoio ao setor de MPE. Porém, novos estudos exploratórios sobre *agenda-setting* seriam importantes para verificar se esse fenômeno também se repete com outras políticas regulatórias.

O modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014) permitiu realizar uma análise empírica da chegada de uma ideia na agenda até a tomada de decisão. Corrobora-se, então, com Guimarães (2011) que afirma que o modelo de agenda de Kingdon percebe a política como um projeto acabado, indicando uma limitação do modelo. Reforça-se, neste sentido, a importância da conjugação de teorias e modelos na análise de políticas públicas, para que haja uma cobertura maior da dimensão temporal, permitindo, assim, uma compreensão mais ampla que considere as reformulações e alterações posteriores à aprovação da legislação instituidora da política, uma vez que estas também fazem parte do processo.

A Lei Complementar nº 123/2006, pela sua amplitude e complexidade, exigiu a aprovação de novas leis, algumas pouco tempo depois da sua entrada em vigor, para solucionar problemas identificados posteriormente. É o caso da legislação do MEI, que modificou em um processo incremental o conteúdo da Lei Geral do setor, o que a caracteriza como parte de uma política maior e não acabada do setor de MPE.

Quanto as limitações deste estudo, pontua-se que embora o seu tema envolva diversos *stakeholders* e permeie várias outras políticas públicas, esta pesquisa teve um foco maior nas ações dos atores visíveis (KINGDON, 2014). Além disso, a análise, majoritariamente, debruçou-se sobre documentos institucionais, porém, dados obtidos por meio de entrevistas acrescentaria valor a pesquisas semelhantes.

Por fim, para estudos futuros, sugere-se a análise do fluxo de alternativas (KINGDON, 2014) da política do MEI, com vistas a complementar esta pesquisa, contribuindo para a aplicabilidade e robustez das teorias de *agenda-setting* também no âmbito de agendas especializadas, pouco estudadas sob essa perspectiva, como as políticas de apoio às MPEs.

## REFERÊNCIAS

- ACS, Z. J.; PARSONS, W.; TRACY, S. “High impact firms: Gazelles revisited”. An Office of Advocacy Working Paper, U.S. **Small Business Administration**. 2008.
- ALMEIDA, P. Informalidade volta a crescer e ajuda a derrubar renda no país, aponta IBGE. **CNN Brasil**. Rio de Janeiro, 21 mar. 2022. Disponível em: [Informalidade volta a crescer e ajuda a derrubar renda no país, aponta IBGE \(cnnbrasil.com.br\)](https://www.cnnbrasil.com.br/informalidade-volta-a-crescer-e-ajuda-a-derrubar-renda-no-pais-aponta-ibge). Acesso em: 21 ago. 2022.
- ALVAREZ, S. A., BARNEY, J. B., YOUNG, S. L. “Debates in entrepreneurship: Opportunity formation and implications for the field of entrepreneurship”. In: **Handbook of Entrepreneurship Research**. Ed. by Z. J. Acs and D. B. Audretsch. New York: Springer. 23–45. 2010.
- APARICIO, S., URBANO, D., AUDRETSCH, D. Institutional factors, opportunity entrepreneurship and economic growth: Panel data evidence. *Technological Forecasting and Social Change*, 102, 45-61. 2016.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M.L. Modelos de Análise das Políticas Públicas, **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.º 83, p. 11-35, 2017.
- ARRETCHE, M. T.S. “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, no.51, (pp. 7-10). São Paulo, ANPOCS, 2003.
- ARROIO, A. *Local Productive Systems and SME Development in Brazil. The Promise of Small and Medium Enterprises*, 36. 2014.
- ARSHED, N.; CARTER, S.; MASON, C. The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame. **Small Business Economics**, v. 43, n. 3, p. 639-659, 2014.
- AUDRETSCH, D. B. The emergence of entrepreneurship policy. In **Local Heroes in the Global Village** (pp. 21-43). Springer, Boston, MA. 2005.
- AUDRETSCH, D. B., BECKMANN, I. A. From small business to entrepreneurship policy. **Handbook of research on entrepreneurship policy**, 36-53. 2007.
- AUDRETSCH, D. B., THURIK, A. R. “Capitalism and democracy in the 21st century: From managed to the entrepreneurial economy”. **Journal of Evolutionary Economics**. 10: 17–34. 2000.
- AVIRAM, N. F., COHEN, N., & BEERI, I. (2019). Wind(ow) of change: a systematic review of policy entrepreneurship characteristics and strategies. **Policy Studies Journal**, 48(3), 612-644. <https://doi.org/10.1111/psj.12339>. 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BIBLIOTECA Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional – 2007. Luiz Inácio Lula da Silva – Presidente da República. Brasília, 2 fev. 2007. Disponível em: [Mensagem ao Congresso Nacional – 2007 — Biblioteca \(presidencia.gov.br\)](https://www.presidencia.gov.br/mensagem-ao-congresso-nacional-2007). Acesso: 3 ago. 2022.

BIRCH, D. L. **The Job Generation Process**. Cambridge, MA: MIT Program on Neighborhood and Regional Change. 1979.

\_\_\_\_\_. Who Creates Jobs? **The Public Interest**. 65, 3 – 14. 1981.

BIRCH, D. L.; MEDOFF, J. ‘Gazelles’. In: L. C. Solmon and A. R. Levenson (eds.): **Labor Markets, Employment Policy and Job Creation**. Boulder, CO and London: Westview Press, pp. 159–167. 1994.

BLOCK, J. H., & WAGNER, M. Necessity and Opportunity Entrepreneurship : characteristics and earnings differentials. *Schmalenbach Business Review*, 62(2), 154-174. <https://doi.org/10.1007/BF03396803>. 2010.

BORGES, C.; BEZERRA, É.D.; SILVA, G.; ANDREASSI, T.; DA ROCHA FERREIRA, V. ‘Entrepreneurship policy in Brazil: its focus and gaps’, *Int. J. Entrepreneurship and Small Business*, Vol. 34, No. 2, pp.183–203. 2018.

BOTELHO, M. R. A. Políticas de apoio às pequenas empresas industriais no Brasil: uma avaliação a partir da experiência internacional. **Tese de doutorado. Unicamp**. 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos - PLP 2/2007. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: [Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos - PLP 2/2007](#). Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de lei complementar nº 123, de 19 de janeiro de 2004. Autor: Jutahy Junior. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 jan. 2004. Disponível em: [PLP 123/2004 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de lei complementar nº 2, de 06 de fevereiro de 2007. Autor: Antonio Carlos Mendes Thame. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 06 fev. 2007. Disponível em: [PLP 2/2007 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de lei complementar nº 108, de 20 de agosto de 2021. Autor: Jayme Campos. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 20 ago. 2021. Disponível em: [PLP 108/2021 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 01 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do Simples Nacional. Resolução CGSN nº 140, de 22 de maio de 2018. **Receita Federal do Brasil**, Brasília, DF, 22 mai. 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=92278>. Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: [Emenda Constitucional nº 42 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 18 ago. 2022.





<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82398>. Acesso em: 30 mai. 2021.

CARLSSON, B., ACZ, Z. J., AUDRETSCH, D. B., BRAUNERHJELM P. “Knowledge creation, entrepreneurship, and economic growth: A historical review”. **Industrial and Corporate Change**. 18(6): 1193–1229. 2009.

CASSON, M. **The Entrepreneur. An Economic Theory**. Oxford: Martin Robertson. 1982.

COBB, R. W., ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston, MA: Allyn and Bacon. 1972.

COHEN, M. D., J. G. MARCH, e OLSEN J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, 17: 1–25. 1972.

COLBARI, Antonia de Lourdes. Do Autoemprego ao Microempreendedorismo Individual. **RIGS Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 4, n. 1, p. 166-189, jan./mar. 2015.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, C. A. (org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. V.2. São Paulo: Malheiros, 1997, v. 2.

CONSTANZI, Rogério Nagamine. Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI). **Repositório IPEA**. Carta de conjuntura, n. 38, jan./jun. 2018.

CORSEUIL, C. H., NERI, M. C., ULYSSEA, G. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. **Texto para Discussão 1939**. Rio de Janeiro: IPEA. 2014.

DEARING, J. W., ROGERS, E. M. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks, CA: SAGE. 1996.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

DROR, Y. **Design for policy sciences**. Nova York: American Elsevier Pub. Co., 1971.

DRUCKER, P.F. **Innovation and entrepreneurship: practice and principles**. New York: Harper & Row. 1985.

FARAH, M. F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In Marques, E. e Faria, C. A. P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz. 2011.

FARIA, C. A.P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº. 51, fevereiro. (pp. 21-29). 2003.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus. 2007.

FERNANDES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

FERNANDES, R. J. R. **Análise crítica do discurso de apoio às MPMES e de fomento ao empreendedorismo no Brasil pós-redemocratização**. Tese. 2019.

FERREIRA, M., REIS, N., MIRANDA, R. Thirty years of entrepreneurship research published in top journals: analysis of citations, co-citations and themes. **Journal Of Global Entrepreneurship Research**, 5(1), 1. doi:10.1186/s40497-015-0035-6. 2015.

FILLION, L. J. Empreendedorismo: empreendedorismo e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 34, n. 2, p. 05-28, abr./jun. 1999.

FORTES, A. C. **Frente parlamentar mista das micro e pequenas empresas: lógica de funcionamento e resultados**. 2010. 60 f. Monografia (especialização) - Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2010.

GABAS, V. G. S. **Formulação de políticas públicas em saúde: o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon na análise da regulação da rotulagem nutricional frontal de alimentos no Brasil**. Dissertação. 2020.

GARTNER, W. B. A conceptual framework for describing the phenomenon of new venture creation. **The Academy of Management Review**, 10(4), 696-706. 1985.

GEM. **Empreendedorismo no Brasil: 2020**. Relatório Executivo. Curitiba, Paraná, Brasil: IBQP, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIMENEZ, F. A. P. **Empreendedorismo: bibliografia de artigos publicados em periódicos brasileiros** (recurso eletrônico) / Fernando Antonio Prado Gimenez. Curitiba: Ed. do autor, 2017.

GONÇALVES, A., KOPROWSKI, S. O. **Pequena empresa no Brasil**, EDUSP. São Paulo. 1995.

GRECO, S. M. S. S.; ONOZATO, E.; BASTOS JÚNIOR, P. A.; SOUZA, V. L. (2020). **Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil**. M. S. S. Greco (Coord.). Curitiba: IBQP. Recuperado em 08 de outubro de 2022 de <https://ibqp.org.br/wpcontent/uploads/2021/02/Empreendedorismo-no-Brasil-GEM-2019.pdf>

GREENE, F. J., MOLE, K., STOREY, D. J. **Three decades of enterprise culture? Entrepreneurship, economic regeneration and public policy**. London: Palgrave Macmillan Ltd. 2008.

GUIMARÃES, F. C. **As Políticas de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Brasil: O Caso da Lei Geral de 2006**. 2011. 200 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Niterói, 2011.

HAJER, M. Policy, without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy Sciences**, n. 36, 2003, p. 175-95.

HEBERT, R. F.; LINK, A. N. A history of entrepreneurship [Special Issue]. **International Journal of Business and Social Science**, 2(9), 241- 258. 2011.

HECLO, H. Policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, jan. 1972.

HENREKSON, M., STENKULA, M. **Entrepreneurship and Public Policy**, IFN Working Paper No. 804. 2009.

\_\_\_\_\_. Entrepreneurship and public policy. In Z. J. Acs and D. B. Audretsch (Eds.), **Handbook of entrepreneurship research. International handbook series on entrepreneurship 5** (pp. 595–637). Berlin: Springer. 2010.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P.; SHEPHERD, D. A. **Empreendedorismo**. Tradução de Teresa Cristina Felix de Souza. 7. ed. Porto alegre: Bookman, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOSELITZ, B. F. The early history of entrepreneurial theory. **Explorations in Entrepreneurial History**, 3(4), 234-256. 1951.

JOHN, P. **Analyzing Public Policy**. London, 1998.

JONES, M. D., PETERSON, H. L., PIERCE, J. J., Herweg, N., BERNAL, A., RANEY, H. L., ZAHARIADIS, N. A river runs through it: a multiple streams metareview. **Policy Studies Journal**, 44(1), 13-36. 2016.

JÚNIOR, J. Projeto aumenta limite de faturamento para microempreendedor individual - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 25 jan. 2022. Disponível em: [Projeto aumenta limite de faturamento para microempreendedor individual - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://camara.leg.br/noticias/2022/01/25/projeto-aumenta-limite-de-faturamento-para-microempreendedor-individual). Acesso em: 01 nov. 2022.

KHAYESI, M.; AMEKUDZI, A.A., 2011. Kingdon's Multiple Streams Model and Automobile Dependence Reversal Path: The Case of Curitiba, Brazil. **Journal of Transport Geography**, 19, pp.1547-1552. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2011.06.012

KILBY, P. Hunting the heffalump. In P. Kilby (Ed.), **Entrepreneurship and economic development** (pp. 1-40). New York, NY: Free Press. 1971.

KINGDON, J.W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Harper Collins Publishers. 1984.

\_\_\_\_\_. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harlow: Pearson. 2014.

KIRZNER, I. **Competition and Entrepreneurship**. Chicago, IL: University of Chicago Press. 1973.

KNIGHT, F. H. **Risk, uncertainty and profit**. New York: Hart, Schaffner and Marx. 1921.

KOOIMAN, J. **Modern governance: new government-society interactions**. Londres/Califórnia: Newbury Park/Sage, 1993.

LANDSTRÖM, H. **Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research**. New York: Springer. 2005.

\_\_\_\_\_. **The Evolution of Entrepreneurship as a Scholarly Field**. Foundations and Trends in Entrepreneurship, vol. 16, no. 2, pp. 65–243, 2020.

LANDSTRÖM, H.; BENNER, M. Entrepreneurship research: a history of scholarly migration. In: LANDSTRÖM, H.; LOHRKE, F. (org). **Historical foundations of entrepreneurship research**. Great Britain: Edward Elgar Publishing. p. 15-45, 2010.

LANDSTRÖM, H., HARIRCHI, G. The social structure of entrepreneurship as a scientific field. **Research Policy**, n. 47, v. 3, p. 650-662, 2018.

LANDSTRÖM, H., HARIRCHI, G., ASTRÖM, F. “Entrepreneurship: Exploring the knowledge base”. **Research Policy**. 42: 1154–1181. 2012.

LEE, C. K., COTTLE, G. W., SIMMONS, S. A., & WIKLUND, J. (2021). Fear not, want not: Untangling the effects of social cost of failure on high-growth entrepreneurship. **Small Business Economics**, 57(1), 531-553. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00324-0>. 2021.

LOHRKE, F. H., LANDSTRÖM, H. **Historical foundation of entrepreneurship research**. Cheltenham: Edward Elgar. 2012.

LASSWELL, H.D., **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LÓPEZ CABANA, R. DEL P. Empreendedorismo: transcurso histórico e teórico do campo. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 5, n. 1, 5 oct. 2021.

LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007 / 2010. Coligação A Força do Povo. Disponível em: [Programa de governo 2007-2010.pdf \(fpabramo.org.br\)](#). Acesso em: 22 ago. 2022.

LUNDSTROM, A.; STEVENSON, L. **Entrepreneurship Policy for the Future**, Stockholm: Swedish Foundation for Small Business Research. 2001.

\_\_\_\_\_. **Entrepreneurship policy: Theory and practice**. New York: Springer. 2005.

MACHADO, H. P. V; NASSIF, V. M. J. Réplica-Empreendedores: Reflexões sobre Concepções Históricas e Contemporâneas. **RAC**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, pp. 892-899, Nov./Dez. 2014.

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. London: MacMilla. 1980.

MARTES, A. C. B. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. **Revista de Economia Política**, vol 30, nº 2 (118), pp 254-270, abril-junho/2010.

MASSA-ARZABE. P. H. Dimensão Jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MCCLELLAND, D. C. The achievement motive in economic growth. In P. Kilby (Ed.), *Entrepreneurship and economic development* (pp. 109-122). New York: The Free Press.1971.

\_\_\_\_\_. **A sociedade competitiva**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura. 1972.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. Ciência Política. São Paulo: Sumaré, 1999.

MELO, N. M e. **SEBRAE e empreendedorismo: origem e desenvolvimento**. São Carlos: UFSCar. Dissertação. 2008.

MEMORIAL SEBRAE. (s.d.) Disponível em: <https://memorial.sebrae.com.br/historia/?ano=1960>. Acesso em: 18 de janeiro de 2021.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Le politique pubbliche**. Bolonha: II Mulino, 1991.

MILANEZ, B., SANTOS, R.S.P. A Iniciativa Yasuní-ITT: uma análise a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 39-65. 2016.

MISES, L. von. **Planning for Freedom**. South Hollan, IL: Libertarian Press. 1951.

MONTEIRO NETO, A. Uma boa chance. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 dez. 2006.

MORAIS, M. C A; EMMENDOERFER, M. L; VITÓRIA, J. R; MENDES, W. A. Determinantes socioeconômicos do microempreendedor individual (MEI). **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, 11(3), Artigo e2070. <https://doi.org/10.14211/ibjesb.e2070>. 2022.

MOREIRA, A; PINHEIRO, L. OMS declara pandemia de coronavírus. **G1**. Rio de Janeiro, 11 mar. 2020. Disponível em: [OMS declara pandemia de coronavírus | Coronavírus | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com). Acesso em: 05 jul. 2022.

MORRIS, M. H., NEUMEYER, X., KURATKO, D. F. A portfolio perspective on entrepreneurship and economic development. **Small Business Economics**, 45(4), 713-728. <https://doi.org/10.1007/s11187-015-9678-5>. 2015.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: UFP, 2002.

NARETTO, N., DOS REIS BOTELHO, M., MENDONÇA, M. A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. **Planejamento e políticas públicas**, (27). 2004.

NYSTRÖM, K. **Is Entrepreneurship the Salvation for Enhanced Economic Growth?** CESIS Working Paper Series No. 143, CESIS, Royal Institute of Technology, Stockholm. 2008.

OLSEN, J. P., 1972. “Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice.” **Scandinavian Political Studies**, 7: 45–62. 1972.

PATU, G. Câmara aprova lei da pequena empresa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo: 06 set. 2006. Disponível em: [Acervo Digital - Folha de S.Paulo](#). Acesso em: 06 ago. 2022.

PINTO, I.C.M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, 12, pp.27-36. 2008.

POCHMANN, M. **Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

REDLICH, F. “On the origin of the concepts of entrepreneur and creative entrepreneur”. **Explorations in Entrepreneurial History**. 1(2): 1–7. 1949.

REFORMA prevê lei para as pequenas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2003. Disponível em: [Acervo Digital - Folha de S.Paulo](#). Acesso em: 20 ago. 2022.

REGONINI, G. **Capire le politiche pubbliche**. Bolonha: Il Mulino, 2001.

REYNOLDS, P. D., HAY, M.; CAMP, S. M. **Global entrepreneurship monitor**. Kansas City, Missouri: Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership. 1999.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, XLIV, 1996, p. 652-667.

RIBEIRO, E. Caravana pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas chega ao Rio na sexta-feira. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 mai. 2007. Disponível em: [Caravana pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas chega ao Rio na sexta-feira - Jornal O Globo](#). Acesso em: 10 ago. 2022.

RICARDO, D. **The Principles of Political Economy and Taxation**. London: John Murray. 1817.

ROCHEFORT, D. A. Agenda setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. In N. Zahariadis. (Org.), **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. 2016.

ROSENFELD, C. L. Autoemprededorismo: forma emergente de inserção social pelo trabalho. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 30, p. 115-128, 2015.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. A. **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.

SANTOS, Theotonio dos; Martins, Carlos Eduardo; Sá, Fernando de Almeida; Bruckmann, Mónica. [S.l.]: Editora PUC-Rio. 2004.

SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 25-48, 2013.

SAY, J. B. **Traité d'économie politique**. New York: Kelley. Scherer, F. M. and D. Ross (1980). **Industrial Market Structure and Economic Performance**. Boston, MA: Houghton Mifflin. 1803/1964.

\_\_\_\_\_. **A treatise on political economy** (6th ed.). New York: Sentry Press. 2008.

SHANE, S. Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy? **Small Business Economics**, 33(2), 141-149. <https://doi.org/10.1007/s11187-009-9215-5>. 2009.

SCHATZ, S. P. On achievement and economic growth: a critical appraisal. In P. Kilby (Ed.). **Entrepreneurship and economic development** (pp. 183-190). New York: The Free Press. 1971.

SCHUMPETER, J. A. **Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung**. Leipzig: Dunker & Humblot. 1912.

\_\_\_\_\_. **The Theory of Economic Development**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1934.

\_\_\_\_\_. The fundamental phenomenon of economic development. In P. Kilby (Ed.), **Entrepreneurship and economic development** (pp. 43-71). New York: The Free Press. 1971.

\_\_\_\_\_. Comments on a plan for the study of entrepreneurship. In R. Swedger (Ed.), **Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism** (pp. 406-428). Princeton: Princeton University Press. 1991.

\_\_\_\_\_. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. New Brunswick: Transaction. 2008.

SEBRAE. **Estudos e Pesquisas Sebrae**. Sem data. Disponível em: [Estudos e Pesquisas Sebrae - Sebrae](#). Acesso em: 01 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Rumo à Lei Geral da Pequena Empresa**. Brasília: SEBRAE, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: a história de uma lei que veio fazer História**. Brasília: Charbel gráfica e editora, 2007.



\_\_\_\_\_. **Histórico da Lei Geral**. 2018. Disponível em: [Histórico da Lei Geral - Sebrae](#). Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório Especial MEI 10 anos. Perfil do Microempreendedor Individual 2011-2019**. Brasília: SEBRAE, 2019. Disponível em: [MEI-10-anos-p-impressao-v3\\_compressed.pdf \(datasebrae.com.br\)](#). Acesso em: 01 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Perfil do Microempreendedor Individual 2022**. Brasília: SEBRAE, 2022. Disponível em: [Impressão-Perfil-do-MEI-2022-atualizado-1.pdf \(datasebrae.com.br\)](#). Acesso em: 30 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. **Atlas dos Pequenos Negócios 2022**. Brasília: SEBRAE, julho 2022. Disponível em: [PRESSKIT 50 ANOS \(sebrae.com.br\)](#). Acesso em: 02 ago. 2022.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2ª Ed. São Paulo, 2013.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SHANE, S. Reflections on the 2010 AMR decade award: delivering on the promise of entrepreneurship as a field of research. **Academy of Management Review**, 37(1), 10-20. doi: 10.5465/amr.2011.0078. 2012.

SHANE, S. A; VENKATARAMAN, S. “The promise of entrepreneurship as a field of research”. **Academy of Management Review**. 25(1): 217–226. 2000.

SMITH, A. **An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Oxford: Clarendon Press. 1776-1976.

SOUZA NETO, B. de. **Contribuição e elementos para um metamodelo empreendedor brasileiro: o empreendedorismo de necessidade do “virador”**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SPINK, P. Assuntos públicos e a abordagem das linguagens de ação pública. **Cadernos Gestão Pública E Cidadania**, 21(70). 2013.

STEVENSON, H. H.; JARILLO, J. C. “A paradigm of entrepreneurship: Entrepreneurial management”. **Strategic Management Journal**. 11: 17–27. 1990.

SUPERSIMPLES deve ser completo em 5 Estados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 dez. 2006. Disponível em: [Acervo Digital - Folha de S.Paulo](#). Acesso em 16 ago. 2022.

SWEDGERG, R. **Josef A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism**. Princeton: Princeton University Press. 1991.

TEIXEIRA, A. A. “Mapping the (in)visible college(s) in the field of entrepreneurship”. *Scientometrics*. 89: 1–36. 2011.

TRIGILIA, C. **Economic sociology: state, market, and society in modern capitalism**. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing. 2002.

VALE, G. M. V. Empreendedor: origens, concepções teóricas, dispersão e integração. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, 18(6), 874-891. 2014.

VENKATARAMAN, S. “The distinctive domain of entrepreneurship research”. In: **Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence, and Growth**. Ed. by J. A. Katz. Vol. 3. Greenwich, CT: JAI Press. 119–138. 1997.

VERHEUL, I., WENNEKERS, S., AUDRETSCH, D., THURIK, R. An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture. In D. Audretsch, R. Thurik, I. Verheul, & S. Wennekers (Eds.), **Entrepreneurship: Determinants and policy in a European-US comparison** (pp. 11-81). Boston: Springer. 2002.

VÉRIN, H. **Entrepreneur et entreprise: histoire d’une idée**. Paris: Guillaume Arnoud. 2011.

WAPSHOTT, R., MALLET, O. Small and medium-sized enterprise policy: Designed to fail?. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(4), 750-772. 2018.

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. New York: Charles Scribner’s Son. 1958.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira. 1981.

WOHLIN, C. Guidelines for snowballing in systematic literature studies and a replication in software engineering. *Proceedings Of The 18th International Conference On Evaluation And Assessment In Software Engineering - Ease '14*, [s.l.], p.1-10, **ACM Press**. 2014.

ZAHARIADIS, N. Comparing Three Lenses of Policy Choice. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 03, pp. 434-448. 1998.

\_\_\_\_\_. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P.A. Sabatier, ed. **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press. 2007.

\_\_\_\_\_. (org.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016a.

**ANEXOS**



inclusão de outras categorias é fundamental para o desenvolvimento econômico do País. Nesse sentido, as empresas que atuam no ramo de decoração e paisagismo precisam de alternativas, quanto ao seu enquadramento nas questões tributárias, já que essas empresas na sua maior parte são compostas de pequenos empresários que tentam sobreviver apesar da alta carga tributária.

Com relação aos representantes comerciais, eles são obrigados pelas empresas representadas a constituírem uma pessoa jurídica para que estas não tenham que pagar encargos trabalhistas e previdenciários. As empresas nem aceitam que os representantes sejam autônomos pois teriam que arcarem com encargos Previdenciários de 20% sobre as comissões que pagam. Esta situação faz com que os representantes envolvam cônjuges, filhos, etc. para constituírem empresas para satisfazerem as exigências legais.

Além de tudo isso, a carga de tributos que recai sobre as empresas de representação é altíssima, equiparada a das grandes empresas. Já que precisam arcar com o PIS, a COFINS, o Imposto de Renda e a contribuição para a Previdência Social.

Sala das Sessões, em        de fevereiro de 2007.

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

**ANEXO 2 – PLP Nº 06/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**

**(Do Sr. José Otávio Germano)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O arts. 13 e 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 13. ....

.....

*VI – Contribuição para a Seguridade Social, a carga da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso das pessoas jurídicas que se dediquem às atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIII a XXIX do § 1º e no § 2º do art. 17 desta Lei Complementar;*

.....” (NR)

“Art. 17. ....

§ 1º .....

*XXIX – que realize atividade de consultoria.*

.....” (NR)

“Art. 18. ....

.....

§ 5º .....

.....

*V – as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIX a XXIX do § 1º e no § 2º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo V desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar,*

*devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis;*

.....” (NR)

“Art. 33. ....

.....  
 § 2º *Na hipótese de a microempresa ou empresa de pequeno porte exercer alguma das atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIII a XXIX do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar, caberá à Secretaria da Receita Previdenciária a fiscalização da Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.*

.....” (NR)

Art. 2º Fica revogado o inciso XIII do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte comete terrível injustiça ao manter as atividades de consultoria impossibilitadas de optar pelo Simples Nacional.

Por essa razão, estamos apresentando o presente Projeto de Lei Complementar a fim de possibilitar tal ingresso.

Ressaltamos que não há óbices de natureza orçamentária e financeira, pois a eventual diminuição das receitas tributárias com o ingresso de tais empresas no Simples será mais que compensada pelo aumento no faturamento que tais empresários certamente virão a ter, inclusive pela formalização empresarial.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2007.

Deputado JOSÉ OTÁVIO GERMANO

**ANEXO 3 – PLP Nº 07/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº     , DE 2007**  
**(Do Sr. Pepe Vargas)**

**Acresce o artigo 59-A à Lei**  
**Complementar nº**  
**123/2006 que instituiu o**

**Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**

O Congresso Nacional Decreta:

**Art. 1º** - A Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006 - Institui o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte - passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

**" Art. 59 - A.** Fica instituído o Sistema Nacional de Garantias de Crédito com o objetivo de facilitar o acesso das micros e pequenas empresas ao crédito e a demais serviços nas instituições financeiras.

**§ único.** O Poder Executivo regulamentará o Sistema de que trata o caput deste artigo, de forma a proporcionar tratamento diferenciado, favorecido e simplificado aos micro e pequenos negócios, sem prejuízo de atendimento a outros públicos alvo."

**Art. 2º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Justificação**

A instituição do Sistema Nacional de Garantias de Crédito para facilitar o acesso ao crédito para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é fundamental, especialmente no momento em que o Brasil consegue o grande



Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Vários países já possuem essa regulamentação contemplando os pequenos empreendimentos, entre eles, Espanha, Itália e Argentina. Dentro do espírito que norteia as propostas da atual administração federal, de apostar no crescimento através de um projeto de desenvolvimento que garanta a diminuição das desigualdades, é imprescindível que o segmento dos pequenos negócios tenha, em seu Estatuto, a previsão de serem contemplados por tal Sistema Nacional. No período dos últimos três anos, o acesso ao crédito cresceu muito, especialmente para o setor popular, mostrando ser esse mecanismo, essencial para o sonhado crescimento econômico com mais igualdade. Também, algumas iniciativas de constituição de Sociedades de Garantia de Crédito já existem no País, mostrando-se eficientes para incrementar esse importante segmento da economia.

O Congresso Nacional já demonstrou sua compreensão neste sentido, ao aprovar, sem ressalvas, o artigo 60 do projeto original da criação do "Estatuto da Microempresa", onde figura a criação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito. Porém, o artigo foi vetado. E são compreensíveis os argumentos que sustentam o veto à matéria. É louvável e correta a preocupação do Governo com outros segmentos, pequenos empreendedores da economia solidária, cooperativas e profissionais liberais que certamente necessitam de mecanismos de acesso ao crédito. Ocorre, no entanto, que o "Estatuto da Microempresa", como é conhecida a Lei Complementar 123/2006, estabelece normas para um segmento especificamente. Sendo assim, não podemos perder a oportunidade de garantir, nesta tão importante e decisiva legislação, a criação de um Sistema de Garantia de Crédito para o setor, sem prejuízo para setores que também devem ser atendidos quando da regulamentação do Sistema em questão.

O presente Projeto de Lei Complementar possui, portanto, a intenção de corrigir o que seria um equívoco, acrescentando ao "Estatuto da Microempresa" a criação do Sistema Nacional de Garantia de Crédito. Certamente o debate que esta Casa realizará, especialmente junto a entidades da sociedade e órgãos do Governo, mostrará o quão decisivo é essa garantia aos pequenos e micros empreendimentos. Neste sentido é que apelamos aos Srs. e Sras. Parlamentares, acolhimento ao presente Projeto de Lei Complementar.

Sala das Sessões, 08 de fevereiro de 2007.

Deputado Pepe Vargas (PT/RS)

**ANEXO 4 – PLP Nº 34/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**

**(Do Sr. José Otávio Germano)**

Acrescenta incisos ao § 1º do artigo 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar acrescenta incisos ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir que as pessoas jurídicas neles descritas possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional.

Art. 2º O §1º do art.17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 17. ....  
§ 1º .....  
.....

- XXIX – escritórios de advocacia;
- XXX – atividade de administração;
- XXXI – decoração de interiores;
- XXXII – empresas organizadoras de eventos;
- XXXIII – manutenção de máquinas e equipamentos.”

Art. . Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte foi instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a finalidade de dar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, não faz sentido não permitir que os escritórios de advocacia, as pessoas jurídicas que se dedicam à atividade de administração, as empresas que se dedicam à decoração de interiores, as empresas organizadoras de eventos e as empresas de manutenção de máquinas e equipamentos possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, como qualquer outra pequena empresa.

Por estas razões é que apresentamos o presente projeto de lei complementar e esperamos contar com o apoio de nossos eminentes Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em                    de                    de 2007.

Deputado JOSÉ OTÁVIO GERMANO

**ANEXO 5 – PLP Nº 48/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**

**(Do Sr. Barbosa Neto)**

Acrescenta inciso ao § 1º do artigo 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar acrescenta inciso XXIX ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir que as pessoas jurídicas nele descritas possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional.

Art. 2º O §1º do art.17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 17. ....  
§ 1º .....  
.....  
XXIX – laboratórios de análises clínicas.”

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

2

## **JUSTIFICAÇÃO**

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte foi instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a finalidade de dar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, não faz sentido não permitir que os laboratórios de análises clínicas possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, como qualquer outra pequena empresa.

Por estas razões é que apresentamos o presente projeto de lei complementar e esperamos contar com o apoio de nossos eminentes Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado BARBOSA NETO

**ANEXO 6 – PLP Nº 56/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2006**

**(Do Sr. DR. TALMIR)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso VI do art .18 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes modificações.

“Art. 18. ....

.....

§ 5º .....

.....

VI – as atividades de prestação de serviços de transportes intermunicipais e interestaduais serão tributadas na forma do Anexo V desta Lei Complementar, acrescido das alíquotas correspondentes ao ICMS previstas no Anexo I desta Lei Complementar, estando incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

0 E1434B29 \*0314329 \*  
3

## JUSTIFICAÇÃO

As atividades de transporte de carga eram anteriormente tributadas pelo Simples Federal sem a necessidade de recolhimento em separado da Contribuição Patronal para o INSS.

Acreditamos que, por um equívoco na redação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, tal atividade passou a ser tributada com a necessidade de recolhimento em separado da referida contribuição.

Assim sendo, apresentamos o presente projeto de lei complementar, a fim de que seja corrigida tal distorção no novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Atentamos para o fato de que a medida não fere a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que as empresas hoje optantes pelo Simples Federal não recolhem a mencionada contribuição e, ademais, por ainda não estar vigente o novo Simples Nacional, não está sendo realizado nenhum aporte de recursos aos cofres públicos a esse título.

Temos a certeza de contar com o apoio de nossos pares para a aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em            de            de 2006.

DR. TALMIR DEPUTADO FEDERAL

ArquivoTempV.doc

0 E1434B29 \*0314329 \*  
3

**ANEXO 7 – PLP Nº 69/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº DE 2007**  
**(Do Sr. Alexandre Silveira)**

Altera a Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, de Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1ª de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - O inciso VIII do parágrafo 4º do artigo 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.3º.....

§ 4º .....

VIII – que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil;



Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

#### Justificativa

Convém salientar, que a inclusão das Corretoras de Seguros no Simples, que sempre teve o apoio do Congresso Nacional, é uma antiga reivindicação da supracitada categoria econômica, cujo objetivo é reduzir a carga tributária e elas impostas, assim como, proporcionar a criação de novas sociedades e conseqüentemente geração de novos empregos diretos.

Quando da tramitação do Projeto de Lei Complementar 123/04, na Câmara dos Deputados, o relator, Deputado Luiz Carlos Hauly, negociou com os setores do Governo Federal, por intermédio da Receita Federal, a inclusão das empresas da área de prestação de serviços no super Simples, na tabela 5, que previa a circunstância de que os encargos da folha de pagamento, somados ao pró-labore, fossem iguais ou superiores a 40%(quarenta por cento), da receita.

No acordo, as empresas Corretoras de Seguros seriam então incluídas, como de fato ocorreu, apesar da exclusão de boa parte delas, pela aplicação das regras da tabela 5, o que evidencia que as sociedades corretoras de seguros a serem beneficiadas, no caso, na sua grande maioria, as micros e pequenas empresas.

Mesmo assim, para surpresa dos corretores de seguros, o Excelentíssimo Sr. Presidente da República, vetou a inclusão das Corretoras de Seguros, nos termos da mensagem 158/06 – CN.

Permitindo-nos questionar as razões do Excelentíssimo Sr. Presidente da República, quanto a justificativa de oposição do respectivo veto, uma vez que o Corretor de Seguros, pessoa natural, pode, a qualquer momento, se constituir em pessoa jurídica, ao observar que sua tributação fica menor, ou vice-versa, sendo portanto, uma opção de ordem puramente pessoal.

Nesse caso, não há qualquer impedimento legal o Corretor optar em trabalhar no regime de tributação de pessoa física ou de pessoa jurídica.

Acreditamos na oportunidade e necessidade do Projeto, para o qual esperamos total apoio dos nobres colegas.

Sala das sessões,                      de maio de 2007.

**ALEXANDRE SILVEIRA**

Deputado Federal - MG

**ANEXO 8 – PLP Nº 85/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**

**(Do Sr. LUIZ CARLOS HAULY)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de  
14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º A Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a  
vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 17. ....

§ 1º .....  
.....

XXIX – decoração e paisagismo;

XXX – representação comercial e corretoras de seguros;

XXXI – laboratório de análise clínica, hospital, clínica médica,  
veterinária e de fisioterapia;

XXXII – ensino médio.

Art. 18. ....

.....

§ 5º .....

.....

II - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos I a XII e XXXII do § 1o do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo III desta Lei Complementar;

.....

V – as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIX a XXXI do § 1<sup>o</sup> do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo IV desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis.”(NR)

.....

Art. 79. Será concedido, para ingresso no regime diferenciado e favorecido previsto nesta Lei Complementar, parcelamento, em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e sucessivas, dos débitos para com a União, com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios, de responsabilidade da microempresa ou empresa de pequeno porte e de seu titular ou sócio, relativos a fatos geradores ocorridos até a promulgação da presente Lei.

.....”

Art. 2º Todas as atividades que sejam tributadas na forma do Anexo V da Lei Complementar nº 123, de 2006 passarão a ser tributadas na forma do Anexo IV da mesma Lei Complementar.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

tem por objetivo estimular o desenvolvimento e formalização dos pequenos negócios no Brasil e assim fomentar o desenvolvimento econômico e social, baseado num modelo intensivo na geração de postos de trabalho e distribuição de renda em todo o território nacional.

Entretanto, muitas atividades que prestam um serviço relevante e de alta qualidade à população não foram contempladas na referida Lei Complementar.

Neste sentido, de forma a corrigir as distorções da legislação, incluímos as atividade de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguros, que haviam sido vetadas na promulgação da supracitada Lei.

Ao mesmo tempo, acrescentamos as atividades que são executadas pelos laboratórios de análise clínica, hospital, clínicas médica, veterinária e de fisioterapia e o ensino médio, atendendo a reivindicação destes importantes setores da sociedade.

Temos a certeza de contar com o apoio de todos os nobres parlamentares para a aprovação da presente matéria.

Sala das Sessões, em 4 de julho de 2007.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY

**ANEXO 9 – PLP Nº 86/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**

**(Do Sr. José Otávio Germano)**

Acrescenta inciso ao § 1º do artigo 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar acrescenta inciso XXIX ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir que os representantes comerciais possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional.

Art. 2º O §1º do art.17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 17. ....  
§ 1º .....  
.....  
XXIX – representantes comerciais.”

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte foi instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a finalidade de dar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, não faz sentido não permitir que os representantes comerciais possam recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, como qualquer outra pequena empresa.

Por estas razões é que apresentamos o presente projeto de lei complementar e esperamos contar com o apoio de nossos eminentes Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado JOSÉ OTÁVIO GERMANO

**ANEXO 10 – PLP Nº 88/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**

**(Do Sr. ANTONIO BULHÕES)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de  
14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 18. ....

§ 5º.....

.....

*I-A – as atividades de prestação de serviços previstas no inciso I do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo I desta Lei Complementar, deduzida a parcela correspondente ao ICMS e acrescida a parcela correspondente ao ISS prevista no Anexo III;*

*II – as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos II a XII do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo III desta Lei Complementar;*

.....” (NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.

## JUSTIFICAÇÃO

As creches, pré-escolas e estabelecimentos de ensino fundamental, quando de sua inclusão no Simples Federal, estavam sujeitas às mesmas alíquotas que o comércio. Assim, por uma questão de razoabilidade, seria natural que, na Lei do Simples Nacional, estivessem sujeitas às mesmas regras. Apesar disso, elas foram subordinadas à tributação prevista para as demais atividades de serviços, o que acabou por lhes elevar a carga tributária. Para corrigir tal equívoco, apresentamos o presente projeto de lei complementar.

Observamos que não haverá impacto nas contas públicas em decorrência do presente projeto de lei complementar, pois a sua vigência somente ocorrerá em 1º de janeiro de 2008, momento em que já estarão previstas na lei orçamentária anual medidas compensatórias de eventual renúncia de receitas.

Esperamos contar com o apoio das Senhoras Deputadas e dos Senhores Deputados para a aprovação dessa relevante proposição.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado ANTONIO BULHÕES



**ANEXO 11 – PLP Nº 96/2007**

Projeto de Lei Complementar nº de 2007.  
(do Sr. Tadeu Filippelli)

Altera a Lei complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, que “Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - O inciso X do Art. 17 da Lei complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, que “Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte” terá a seguinte redação:

“Art. 17.....

X – que exerça atividade de produção ou venda no atacado de bebidas alcoólicas, cigarros, cigarrilhas, Charutos, filtros para cigarro, armas de fogo, munições, pólvoras, explosivos, detonantes, bebidas tributadas pelo IPI com alíquota específica, excetuados os micro e pequenos fabricantes de bebidas não-alcoólicas; (NR)”

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Justificação**

Através da emenda supra, insere-se modificação no inciso X do Art. 17 da Lei complementar 123 de 2006, a fim de se possibilitar o enquadramento e opção das micro e pequenas empresas fabricantes de bebidas não alcoólicas como beneficiários do regime tributário diferenciado constante no diploma legal ora alterado.

Busca-se desta forma, promover um mínimo de justiça tributária e evitar o fechamento de inúmeras pequenas indústrias de bebidas que empregam mais de 200.000 mil pessoas em todo o país.

Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2007.

Deputado Tadeu Filippelli  
PMDB/DF

**ANEXO 12 – PLP Nº 105/2007****PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007****(Do Sr. Rodvalho)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar visa a alterar a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir às pessoas jurídicas que tenham por finalidade a prestação de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como a que preste serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios a opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Art. 2º Fica revogado o inciso XI do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, foi instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a finalidade de reduzir a carga tributária e simplificar as obrigações fiscais das pequenas empresas.

Nesse contexto, apresentamos projeto de lei

complementar para assegurar que os segmentos que tenham por finalidade a prestação de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como a que preste serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios sejam incluídos dentre aqueles que podem aderir ao Simples Nacional.

A proposta se justifica pelo fato de que a medida é de fundamental importância para potencializar o desenvolvimento desses setores, que contribuem para a geração de empregos em nosso País.

Esperamos, pois, contar com o apoio de nossos eminentes Pares para a aprovação da proposição.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado RODOVALHO

**ANEXO 13 – PLP Nº 110/2007****PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007****(Do Sr. Dr. Nechar)**

Altera a Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar visa a alterar a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir às corretoras de seguros a opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Art. 2º O § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº. 123, de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIX:

*“ Art. 17. (...)*

*§ 1º. (...)*

*XXIX – corretoras de seguros.” (NR)*

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua

77606 A25  
48  
\*77606A25\*

publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

O Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, foi instituído pela Lei Complementar n°. 123, de 14 de dezembro de 2006, com a finalidade de reduzir a carga tributária e simplificar as obrigações fiscais das pequenas empresas.

Nesse contexto, apresentamos projeto de lei complementar para assegurar que as corretoras de seguros sejam incluídas dentre aqueles que podem aderir ao Simples Nacional.

A proposta se justifica pelo fato de que a medida é de fundamental importância para o desenvolvimento dessa atividade, que contribui para a geração de empregos em nosso País.

Esperamos, pois, contar com o apoio de nossos eminentes Pares para a aprovação da proposição.

Sala das Sessões, em        de        de 2007.

Deputado DR. NECHAR

77606 A25  
48  
\*77606A25\*

**ANEXO 14 – PLP Nº 111/2007****PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº       , 2007****(Do Sr. Geraldo Thadeu)**

Revoga os arts. 23 e 24 da Lei Complementar nº 123, de 15 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Ficam revogados os artigos 23 e 24, previstos na Seção VI, do Capítulo IV, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Art. 2º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

A apresentação deste Projeto de Lei Complementar visa modificar o sistema do Simples Nacional, em especial no que tange às micro e pequenas empresas a fazerem *jus* da apropriação e transferência de créditos relativos a impostos e contribuições e a utilizarem e destinarem qualquer valor a título de incentivo fiscal.

A minha preocupação cresceu no momento em que as quase 212.793 micro e pequenas empresas que ingressarem no Simples Nacional não poderão mais transferir às empresas, que ainda agregam na valor na cadeia produtiva, créditos de ICMS.

Ressalta-se que as micro e pequenas empresas movimentam cerca de R\$ 45,88 bilhões ao ano e transferiram R\$ 4,78 bilhões de créditos de ICMS anualmente às empresas, que ainda agregam na valor na cadeia produtiva, dados extraídos do antigo Simples Federal e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT. Ou seja, com a impossibilidade de se creditarem, as micro e pequenas empresas repassarão o valor do ICMS aos consumidores finais e, conseqüentemente, estes empresários perderão mercado em virtude do aumento do preço de seus produtos.

Mas gostaria de enfatizar que, com este aumento de preço, as mercadorias se tornariam menos competitivas para as micro e pequenas empresas e, por via reflexa, faz com que as empresas tributadas no lucro real e presumido não fechem mais negócios com estas que aderirem ao Simples Nacional, uma vez que estas últimas não poderão mais se creditar do ICMS quando comprarem das primeiras.

O impacto aqui exposto trata-se somente de ICMS, entretanto, existe o impacto do não creditamento de IPI no cofre destas empresas, ainda não quantificado.

Diversas micro e pequenas empresas que aderiram ao Simples Nacional, já estão adequando as suas contas para não terem prejuízo. Algumas estão demitindo funcionários, outras estão migrando para a tributação sob o lucro presumido, com base em estudos contábeis feitos pelos próprios contadores destas.

No que tange a prestação de serviços, de um universo de 730 mil optantes do Simples Federal, apenas 450 mil terão vantagens se optarem pelo Simples Nacional.

Em função do exposto neste Projeto, peço que Vossas Excelências votem pela aprovação, para autorizarem as micro e pequenas empresas a fazerem *jus* da apropriação e transferência de créditos relativos a impostos e contribuições e a utilizarem e destinarem qualquer valor a título de incentivo fiscal, abrangidos pelo Simples Nacional.

Sala das Sessões,            de setembro de 2007.  
**DEPUTADO GERALDO THADEU PPS/MG**

**ANEXO 15 – PLP Nº 113/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**  
**(Do Sr. AFONSO HAMM)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de  
14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de  
2006, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 17. ....  
§ 1º .....  
XXIX – representação comercial;  
.....” (NR)

“Art. 18. ....  
.....  
§ 5º .....  
.....

V - as atividades de prestação de serviços previstas nos  
incisos XIX a XXIX do § 1º do art. 17 desta Lei  
Complementar serão tributadas na forma do Anexo V desta  
Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no  
Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do  
caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser  
recolhida segundo a legislação prevista para os demais  
contribuintes ou responsáveis;  
.....” (NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor no 1º dia do  
exercício seguinte ao de sua publicação.



Apesar de constituir um inegável avanço no que pertine à concessão de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, o Simples Nacional não prevê a inclusão, no rol de pequenos negócios, dos representantes comerciais.

Essa é uma atividade fundamental para a circulação das mercadorias dos pequenos comércios e indústrias, sem a qual ficaria frustrada a intenção de crescimento do setor. De nada adianta pretender que as microempresas cresçam se não são dadas condições para que sua produção seja adequadamente distribuída, o que nos leva a apresentar o presente projeto de lei complementar.

A fim de não ter impactos na administração do Simples Nacional maiores do que os já verificados no presente ano, fizemos a previsão de que a modificação legislativa, caso venha a ser aprovada neste ano, só surta efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado AFONSO HAMM

**ANEXO 16 – PLP Nº 120/2007****PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. , DE 2007 (Do Sr. DR. NECHAR)**

Altera a Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com as alterações nos artigos 17 e 18, com as seguintes modificações:

“Art. 17. (...)

§ 1º. (...)

XXIX – clínicas de fisioterapia e de terapia ocupacional, bem como farmácias, inclusive homeopáticas.”

“Art. 18. (...)

§ 5º. (...)

V - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIX a XXIX do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo V desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do *caput* do art. 13 desta Lei Complementar, 2

devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor no 1º dia do exercício seguinte ao de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A exemplo de atividades contempladas no Simples Nacional, entendemos que seria meritória a inclusão no Sistema de clínicas de fisioterapia e de terapia ocupacional, bem como farmácias, inclusive homeopáticas, dado o relevante serviço que prestam à saúde pública.

Poder-se-ia objetar que essa atividade não deveria ser contemplada, por se tratar de profissão regulamentada, mas não foi esse o critério adotado pela lei quando previu, dentre outras, a atividade de serviços contábeis.

A fim de não ter impactos na administração do Simples Nacional maiores do que os já verificados no presente ano, fizemos a previsão de que a modificação legislativa, caso venha a ser aprovada neste ano, só surta efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.

Ressaltamos que não há impacto orçamentário ou financeiro relevante, na medida em que a eventual renúncia fiscal será mais que compensada pela redução na informalidade e na sonegação fiscais.

Sala das Sessões, em        de        de 2007.

Deputado DR. NECHAR

\*52757061\*

0651



Tendo em vista que o Congresso Nacional em momento algum quis aumentar a carga tributária sobre as pequenas e médias empresas, é evidente que se trata, no caso, de uma distorção no novo Estatuto.

Atentamos para o fato de que não há que se falar em renúncia fiscal, na medida em que são atingidas todas as empresas que se encontrem na situação descrita no projeto, ou seja, sujeitas ao PIS e à Cofins na modalidade não cumulativa. Levando em conta que tal forma de apuração é opcional a medida pode vir a beneficiar a integralidade dos contribuintes e, dessa forma, não há que se falar em redução discriminada de tributo, como exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2007.

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

**ANEXO 18 – PLP Nº 126/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007**  
**(Do Sr. LUIZ CARLOS HAULY)**

Altera a Lei Complementar nº-123, de 14 de dezembro de 2006.

**O Congresso Nacional decreta:**

Art.1º A Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 9º-A. A microempresa e a empresa de pequeno porte poderão declarar a suspensão temporária de suas atividades.

§ 1º A partir da comunicação da suspensão, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, a microempresa e a empresa de pequeno porte ficam descobrigadas da entrega de declarações de informações relativas ao período de suspensão das atividades.

§ 2º As notas fiscais não utilizadas deverão ser canceladas e entregues à Administração Tributária dos Estados ou dos Municípios, conforme regulamentação do Comitê Gestor.

§ 3º A suspensão de atividades terá a duração máxima de cinco anos, após o que será promovida a baixa do registro da microempresa ou da empresa de pequeno porte.” (NR)

“Art. 13. ....

I – .....

.....

VI - Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº

8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso da microempresa e da empresa de pequeno porte que se dediquem às atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIX a XXVII do § 1º do art. 17 e no inciso VI do § 5º do art. 18, todos desta Lei Complementar;

.....  
§ 1º ..... I

- .....

.....  
XIII - .....

.....

g) correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual, nas aquisições em outros Estados e Distrito Federal;

.....

§ 5º A diferença entre a alíquota interna e a interestadual de que trata a alínea g do inciso XIII do § 1º será calculada tomando-se por base as alíquotas aplicáveis às pessoas jurídicas nãooptantes pelo Simples Nacional.

§ 6º É vedada a cobrança de ICMS de microempresas e empresas de pequeno porte:

I – mediante aplicação de margem estimada de valor agregado;

II– a título de antecipação nas aquisições em outros Estados e Distrito Federal, salvo a correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual referida na alínea g do inciso XIII do § 1º.” (NR)

“Art. 16. ....

§ 1º .....

.....

§ 7º A critério da microempresa ou da empresa de pequeno porte, a opção pelo Simples Nacional poderá ser realizada exclusivamente em relação aos tributos e contribuições federais.

§ 8º Na hipótese referida no § 7º, a microempresa ou a empresa de pequeno porte estarão, em relação ao ICMS e ao ISS, sujeitas às mesmas normas previstas para as demais pessoas jurídicas.”(NR)

“Art. 17. ....

I – .....

.....

V – que possua débito com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou

Municipal, relativo aos tributos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional, cuja exigibilidade não esteja suspensa;

.....  
§ 1º .....

- VI – serviços de instalação, reparos e manutenção em geral;
- VII – laboratórios de análises clínicas ou de patologia clínica;
- VIII – decoração e paisagismo;
- IX – representação comercial;
- X – corretagem de seguros;
- XI – serviços de tomografia, diagnósticos médicos por imagem, registros gráficos e métodos óticos, bem como ressonância magnética;

.....  
XVI – escolas de ensino básico, técnicas, profissionais e de ensino médio, de línguas estrangeiras, artes, cursos técnicos, gerenciais e outros cursos em geral;

.....  
XXIV – planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas, desde que realizados em estabelecimento do optante, bem como provedores de acesso à Internet;

- XXIX – agências de publicidade e assessorias de imprensa;
- XXX – serviços de prótese em geral; e
- XXXI – atividades de fisioterapia.” (NR)

“Art. 18. ....

.....  
§ 2º Em caso de início de atividade, os valores de receita bruta acumulada constantes das tabelas dos Anexos I a IV desta Lei Complementar devem ser proporcionalizados ao número de meses de atividade no período.

.....  
§ 4º .....

.....  
IV – as receitas decorrentes da venda de mercadorias sujeitas a imunidade, substituição tributária, alíquota zero, isenção ou não incidência de algum dos tributos incluídos no Simples Nacional, sua tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) ou



cuja tributação deva ocorrer, em relação a esses tributos, em momento posterior;

.....  
§ 5º.....

.....  
II - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos I a XII, XIV a XXVI e XXIX a XXXI do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo III desta Lei Complementar;

.....  
IV - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIII e XXVII do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo IV desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis;

.....  
VII - as atividades de prestação de serviços referidas no § 2º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo III desta Lei Complementar, salvo se, para alguma dessas atividades, houver previsão expressa de tributação na forma do Anexo IV desta Lei Complementar.

.....  
§ 16. Se o valor da receita bruta auferida durante o ano-calendário ultrapassar o limite de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) multiplicados pelo número de meses do período de atividade, a parcela de receita que exceder o montante assim determinado estará sujeita às alíquotas máximas previstas nos Anexos I a IV desta Lei Complementar, proporcionalmente conforme o caso, acrescidas de 20% (vinte por cento).

§ 17. Na hipótese de o Distrito Federal ou o Estado e os Municípios nele localizados adotarem o disposto nos incisos I e II do caput do art. 19 e no art. 20, ambos desta Lei Complementar, a parcela da receita bruta auferida durante o ano-calendário que ultrapassar o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), respectivamente, multiplicados pelo número de meses do período de atividade, estará sujeita, em relação aos percentuais aplicáveis ao ICMS e ao ISS, às alíquotas máximas correspondentes a essas faixas previstas nos Anexos I a IV desta Lei Complementar, proporcionalmente conforme o caso, acrescidas de 20% (vinte por cento).

.....

§ 25. A concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS ou ao ISS, para as microempresas e empresas de pequeno porte incluídas no Simples Nacional, será feita mediante deliberação exclusiva e unilateral do Estado, do Distrito Federal ou do Município concedente.

§ 26. A concessão de benefícios fiscais de que trata o § 25 poderá ser realizada de modo diferenciado para cada ramo de atividade.” (NR)

“Art. 20. ....

§ 1º .....

§ 3º Na hipótese em que o recolhimento do ICMS ou do ISS não esteja sendo efetuado por meio do Simples Nacional por força do disposto neste artigo e no art. 19 desta Lei Complementar, as faixas de receita do Simples Nacional superiores àquela que tenha sido objeto de opção pelos Estados ou pelo Distrito Federal sofrerão, para efeito de recolhimento do Simples Nacional, redução na alíquota equivalente aos percentuais relativos a esses impostos constantes dos Anexos I a IV desta Lei Complementar, conforme o caso.

.....” (NR) “Art.

21. ....

III – até o dia 20 do mês subsequente àquela a que se referir:

§ 4º A microempresa ou a empresa de pequeno porte poderão sofrer a retenção na fonte do ISS, observadas as seguintes normas:

I – a alíquota aplicável na retenção na fonte corresponderá à parcela destinada ao ISS nos Anexos III ou IV para a faixa de receitas a que a microempresa ou a empresa de pequeno porte estão sujeitas no mês;

II – o valor retido será definitivo e deverá ser deduzida a parcela do Simples Nacional a ele correspondente, que será apurada, tomando-se por base as receitas de prestação de serviços que sofreram tal retenção, na forma prevista nos §§ 12 a 14 do art. 18 desta Lei Complementar, não sendo o montante recolhido na forma do Simples Nacional objeto de partilha com os municípios.

.....” (NR)

“Art. 23. As microempresas e as empresas de pequeno porte, optantes pelo Simples Nacional, não farão jus à apropriação de créditos relativos a impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional.

§ 1º As empresas não optantes pelo Simples Nacional terão direito ao crédito presumido dos

tributos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional, em relação às aquisições feitas de microempresas e de empresas de pequeno porte, optantes pelo Simples Nacional, e destinadas à revenda ou utilização como insumo no processo industrial, inclusive para efeito de cálculo da substituição tributária.

§ 2º O crédito presumido de que trata o parágrafo anterior será apurado conforme resolução do Comitê Gestor.

Art. 28.....

§ 5º A empresa só poderá ser excluída do Simples Nacional, por falta de pagamento de tributos do exercício fiscal passado, após verificação de passivos na entrega da declaração anual, referida no *caput* do art. 25 desta Lei Complementar, hipótese em que para permanecer no Simples Nacional, a empresa terá o prazo de 30 dias para quitar os seus débitos.

“Art. 56. As microempresas ou as empresas de pequeno porte poderão realizar negócios de compra e venda, de bens e serviços, para os mercados nacional e internacional, por meio de consórcio, por prazo indeterminado, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo federal, até 31 de março de 2008.

§ 1º O consórcio de que trata o *caput* deste artigo será composto exclusivamente pelas microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 3º desta lei complementar.

§ 2º As microempresas e empresas de pequeno porte que vierem a se desenquadrar poderão permanecer por um período de até dois anos no consórcio.

§ 3º Findo o prazo estipulado no parágrafo anterior, a microempresa ou a empresa de pequeno porte que voltar a preencher os requisitos do § 1º poderão se manter no consórcio.” (NR)

“Art. 79. ....

.....

§ 4ºA – A falta de pagamento do parcelamento previsto neste artigo não constitui hipótese de exclusão do Simples Nacional.” (NR)

“Art. 79-D. Excepcionalmente para as pessoas jurídicas abrangidas pela presente Lei Complementar que queiram fazer a opção prevista no § 6º do art. 16, fica reaberto o prazo para opção pelo Simples Nacional e para o parcelamento previsto no *caput* do art. 79, com efeitos retroativos a 1º de agosto do presente ano, até 31 de dezembro de 2007” (NR)

“Art. 79-E. Até o dia 31 de dezembro de 2007, poderão ser objeto de parcelamento especial em até doze meses os tributos e

contribuições objeto de retenção na fonte, mas não recolhidos, conforme regulamentação do Comitê Gestor.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 968. ....

.....

§ 3º Caso venha a admitir sócios, o empresário individual poderá solicitar ao Registro Público de Empresas Mercantis a transformação de seu registro para registro de sociedade empresária.

§ 4º Mediante requerimento específico a ser averbado à margem de sua inscrição, o empresário individual passará a gozar de responsabilidade patrimonial limitada a um patrimônio afetado.” (NR)

“Art. 1.033. ....

.....

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no inciso IV caso o sócio remanescente, inclusive na hipótese de concentração de todas as quotas da sociedade sob sua titularidade, requeira junto ao Registro Público de Empresas Mercantis a transformação do registro da sociedade para de empresário individual.” (NR)

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2008, os Anexos I a IV da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passam a corresponder aos Anexos I a IV desta lei complementar, ficando suprimido o Anexo V daquela.

Art. 3º Ficam revogados os incisos V e VI do § 5º e o § 24, ambos do art. 18 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.

## Anexo I

Receita Bruta em 12 meses (em R\$)	ALÍQUOTA	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS/PASEP	INSS	ICMS
Até 120.000,00	2,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,75%	0,00%
De 120.000,01 a 240.000,00	4,56%	0,00%	0,30%	0,90%	0,00%	1,81%	1,55%
De 240.000,01 a 360.000,00	5,70%	0,26%	0,26%	0,79%	0,19%	2,26%	1,94%
De 360.000,01 a 480.000,00	6,28%	0,29%	0,29%	0,87%	0,21%	2,49%	2,13%
De 480.000,01 a 600.000,00	6,33%	0,29%	0,29%	0,88%	0,21%	2,52%	2,15%
De 600.000,01 a 720.000,00	6,90%	0,32%	0,32%	0,96%	0,23%	2,73%	2,35%
De 720.000,01 a 840.000,00	6,97%	0,33%	0,33%	0,97%	0,23%	2,75%	2,37%
De 840.000,01 a 960.000,00	7,04%	0,33%	0,33%	0,98%	0,23%	2,79%	2,39%
De 960.000,01 a 1.080.000,00	7,53%	0,35%	0,35%	1,04%	0,25%	2,98%	2,56%
De 1.080.000,01 a 1.200.000,00	7,60%	0,36%	0,36%	1,05%	0,25%	3,00%	2,58%
De 1.200.000,01 a 1.320.000,00	8,29%	0,38%	0,38%	1,15%	0,28%	3,28%	2,82%
De 1.320.000,01 a 1.440.000,00	8,37%	0,38%	0,38%	1,16%	0,28%	3,33%	2,84%
De 1.440.000,01 a 1.560.000,00	8,44%	0,39%	0,39%	1,17%	0,28%	3,34%	2,88%
De 1.560.000,01 a 1.680.000,00	8,53%	0,39%	0,39%	1,18%	0,28%	3,38%	2,90%
De 1.680.000,01 a 1.800.000,00	8,60%	0,40%	0,40%	1,19%	0,28%	3,40%	2,93%
De 1.800.000,01 a 1.920.000,00	9,36%	0,43%	0,43%	1,30%	0,31%	3,70%	3,18%
De 1.920.000,01 a 2.040.000,00	9,43%	0,43%	0,43%	1,31%	0,31%	3,74%	3,21%
De 2.040.000,01 a 2.160.000,00	9,52%	0,44%	0,44%	1,32%	0,32%	3,77%	3,23%
De 2.160.000,01 a 2.280.000,00	9,59%	0,44%	0,44%	1,33%	0,32%	3,80%	3,26%
De 2.280.000,01 a 2.400.000,00	9,68%	0,45%	0,45%	1,33%	0,32%	3,83%	3,29%

## Anexo II

Receita Bruta em 12 meses (em R\$)	ALÍQUOTA	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS/PASEP	INSS	ICMS	IPi
Até 120.000,00	3,25%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,75%	0,00%	0,50%
De 120.000,01 a 240.000,00	5,06%	0,00%	0,30%	0,90%	0,00%	1,81%	1,55%	0,50%
De 240.000,01 a 360.000,00	6,20%	0,26%	0,26%	0,79%	0,19%	2,26%	1,94%	0,50%
De 360.000,01 a 480.000,00	6,78%	0,29%	0,29%	0,87%	0,21%	2,49%	2,13%	0,50%
De 480.000,01 a 600.000,00	6,83%	0,29%	0,29%	0,88%	0,21%	2,52%	2,15%	0,50%
De 600.000,01 a 720.000,00	7,40%	0,32%	0,32%	0,96%	0,23%	2,73%	2,35%	0,50%
De 720.000,01 a 840.000,00	7,47%	0,33%	0,33%	0,97%	0,23%	2,75%	2,37%	0,50%
De 840.000,01 a 960.000,00	7,54%	0,33%	0,33%	0,98%	0,23%	2,79%	2,39%	0,50%
De 960.000,01 a 1.080.000,00	8,03%	0,35%	0,35%	1,04%	0,25%	2,98%	2,56%	0,50%
De 1.080.000,01 a 1.200.000,00	8,10%	0,36%	0,36%	1,05%	0,25%	3,00%	2,58%	0,50%
De 1.200.000,01 a 1.320.000,00	8,79%	0,38%	0,38%	1,15%	0,28%	3,28%	2,82%	0,50%
De 1.320.000,01 a 1.440.000,00	8,87%	0,38%	0,38%	1,16%	0,28%	3,33%	2,84%	0,50%
De 1.440.000,01 a 1.560.000,00	8,94%	0,39%	0,39%	1,17%	0,28%	3,34%	2,88%	0,50%
De 1.560.000,01 a 1.680.000,00	9,03%	0,39%	0,39%	1,18%	0,28%	3,38%	2,90%	0,50%
De 1.680.000,01 a 1.800.000,00	9,10%	0,40%	0,40%	1,19%	0,28%	3,40%	2,93%	0,50%
De 1.800.000,01 a 1.920.000,00	9,86%	0,43%	0,43%	1,30%	0,31%	3,70%	3,18%	0,50%
De 1.920.000,01 a 2.040.000,00	9,93%	0,43%	0,43%	1,31%	0,31%	3,74%	3,21%	0,50%
De 2.040.000,01 a 2.160.000,00	10,02%	0,44%	0,44%	1,32%	0,32%	3,77%	3,23%	0,50%

De 2.160.000,01 a 2.280.000,00	10,09%	0,44%	0,44%	1,33%	0,32%	3,80%	3,26%	0,50%
De 2.280.000,01 a 2.400.000,00	10,18%	0,45%	0,45%	1,33%	0,32%	3,83%	3,29%	0,50%

## Anexo III

Receita Bruta em 12 meses (em R\$)	ALÍQUOTA	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS/PASEP	INSS	ISS
Até 120.000,00	4,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,90%	2,00%
De 120.000,01 a 240.000,00	6,85%	0,00%	0,45%	1,35%	0,00%	2,72%	2,33%
De 240.000,01 a 360.000,00	8,55%	0,40%	0,36%	1,19%	0,29%	3,39%	2,92%
De 360.000,01 a 480.000,00	9,43%	0,44%	0,44%	1,30%	0,32%	3,73%	3,20%
De 480.000,01 a 600.000,00	9,51%	0,44%	0,43%	1,32%	0,32%	3,77%	3,23%
De 600.000,01 a 720.000,00	10,36%	0,48%	0,48%	1,44%	0,33%	4,10%	3,53%
De 720.000,01 a 840.000,00	10,45%	0,49%	0,47%	1,45%	0,35%	4,14%	3,55%
De 840.000,01 a 960.000,00	10,57%	0,49%	0,48%	1,47%	0,35%	4,19%	3,59%
De 960.000,01 a 1.080.000,00	11,29%	0,53%	0,51%	1,57%	0,38%	4,48%	3,84%
De 1.080.000,01 a 1.200.000,00	11,41%	0,53%	0,53%	1,58%	0,38%	4,52%	3,88%
De 1.200.000,01 a 1.320.000,00	12,45%	0,58%	0,58%	1,73%	0,42%	4,98%	4,17%
De 1.320.000,01 a 1.440.000,00	12,55%	0,58%	0,58%	1,74%	0,42%	5,08%	4,17%
De 1.440.000,01 a 1.560.000,00	12,67%	0,59%	0,58%	1,75%	0,42%	5,16%	4,17%
De 1.560.000,01 a 1.680.000,00	12,80%	0,59%	0,58%	1,78%	0,43%	5,25%	4,17%
De 1.680.000,01 a 1.800.000,00	12,90%	0,60%	0,58%	1,79%	0,43%	5,33%	4,17%
De 1.800.000,01 a 1.920.000,00	14,05%	0,65%	0,63%	1,95%	0,47%	6,18%	4,17%
De 1.920.000,01 a 2.040.000,00	14,15%	0,65%	0,65%	1,97%	0,47%	6,25%	4,17%
De 2.040.000,01 a 2.160.000,00	14,28%	0,67%	0,66%	1,98%	0,48%	6,33%	4,17%
De 2.160.000,01 a 2.280.000,00	14,40%	0,67%	0,66%	2,00%	0,48%	6,43%	4,17%
De 2.280.000,01 a 2.400.000,00	15,35%	0,68%	0,66%	2,02%	0,48%	6,53%	5,00%

## Anexo IV

Receita Bruta em 12 meses (em R\$)	ALÍQUOTA	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS/PASEP	ISS
Até 120.000,00	4,08%	0,00%	1,02%	1,07%	0,00%	2,00%
De 120.000,01 a 240.000,00	5,46%	0,00%	1,53%	1,59%	0,00%	2,33%
De 240.000,01 a 360.000,00	6,42%	0,13%	1,54%	1,63%	0,20%	2,92%
De 360.000,01 a 480.000,00	7,08%	0,43%	1,56%	1,66%	0,23%	3,20%
De 480.000,01 a 600.000,00	7,48%	0,74%	1,58%	1,69%	0,24%	3,23%
De 600.000,01 a 720.000,00	8,16%	1,04%	1,59%	1,73%	0,27%	3,53%
De 720.000,01 a 840.000,00	8,55%	1,35%	1,61%	1,76%	0,28%	3,55%
De 840.000,01 a 960.000,00	8,97%	1,67%	1,63%	1,79%	0,29%	3,59%
De 960.000,01 a 1.080.000,00	9,59%	1,98%	1,64%	1,83%	0,31%	3,84%
De 1.080.000,01 a 1.200.000,00	10,01%	2,28%	1,67%	1,86%	0,32%	3,88%
De 1.200.000,01 a 1.320.000,00	10,67%	2,60%	1,68%	1,89%	0,33%	4,17%
De 1.320.000,01 a 1.440.000,00	11,05%	2,91%	1,69%	1,93%	0,35%	4,17%
De 1.440.000,01 a 1.560.000,00	11,42%	3,22%	1,71%	1,96%	0,37%	4,17%

De 1.560.000,01 a 1.680.000,00	11,80%	3,53%	1,73%	1,99%	0,38%	4,17%
De 1.680.000,01 a 1.800.000,00	12,17%	3,83%	1,75%	2,03%	0,39%	4,17%
De 1.800.000,01 a 1.920.000,00	12,55%	4,08%	1,83%	2,06%	0,41%	4,17%
De 1.920.000,01 a 2.040.000,00	12,92%	4,34%	1,89%	2,09%	0,43%	4,17%
De 2.040.000,01 a 2.160.000,00	13,30%	4,59%	1,97%	2,13%	0,44%	4,17%
De 2.160.000,01 a 2.280.000,00	13,67%	4,84%	2,04%	2,16%	0,46%	4,17%
De 2.280.000,01 a 2.400.000,00	14,88%	5,10%	2,11%	2,19%	0,48%	5,00%

## JUSTIFICAÇÃO

Apesar dos ajustes já promovidos pelo Congresso Nacional na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, entendemos que diversos dispositivos ainda necessitam ser melhorados:

a) diversos serviços de instalação, manutenção e reparação já

estão contemplados na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, como passíveis de ingresso no Simples Nacional, mas a inclusão de uns e a falta de inclusão de outros acaba por ferir o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual merecem tratamento equivalente aqueles que se encontram na mesma situação. Assim, propomos a alteração da regra prevista no inciso VI do § 1º do art. 17, para incluir a previsão de que serviços de instalação, manutenção e reparo em geral podem ser enquadrados no Simples Nacional;

b) diversos setores de nossa economia merecem ser

contemplados, a exemplo das instituições de ensino médio e os laboratórios de análise clínicas e de patologia clínica merecem ser contemplados pelo Simples Nacional;

c) outra proposta de modificação na referida Lei Complementar 123/06 diz respeito à regulamentação do disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g” da Constituição Federal, segundo o qual cabe à Lei Complementar regular a forma como mediante, deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. Assim, nesse intuito de regulamentação, e ampliando a regra para os Municípios, estabelece-se que tal se dará por deliberação exclusiva do ente da Federação concedente;

d) previsão de que as microempresas e empresas de pequeno

porte possam transferir créditos presumidos de PIS e Cofins para as demais empresas que delas adquirissem produtos, o que era permitido no Simples Federal e acabou não sendo previsto pelo novo Estatuto das Microempresas;



a) extinção do Anexo V da Lei Complementar nº 123, de 2006.

As referidas medidas, se é que têm algum impacto orçamentário ou financeiro, importarão aumento de arrecadação mais que suficiente para sua compensação. Além disso, muitas das regras ora trazidas têm caráter unicamente normativo, visto que já decorrem do disposto no corpo da Lei Complementar, não havendo que se falar em impacto orçamentário ou financeiro.

Temos a certeza de contar com o apoio de todos os nobres parlamentares para a aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY

## ANEXO 19 – PLP Nº 137/2007

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº     , DE 2007**  
**(Do Sr. PAULO BORNHAUSEN)**

Altera a Lei Complementar nº123, de 14  
de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º A Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 13. ....

I – .....

*VI - Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso da microempresa e da empresa de pequeno porte que se dediquem às atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIII e XV a XXVII do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar;*

.....” (NR)

“Art. 18. ....

§5º .....

*IV - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIII e XV a XXVII do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo IV desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis;*

.....” (NR)

“Art. 23. ....

*§ 1º O disposto no caput deste artigo não prejudica o direito ao crédito sobre o valor dos bens ou serviços adquiridos pelas pessoas jurídicas que estejam apurando a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins na forma das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, de microempresas ou empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional, e à concessão de crédito presumido, de modo unilateral, sobre o valor dos bens ou serviços adquiridos de microempresas e empresas de pequeno porte inscritas no Simples Nacional pelas pessoas jurídicas não inscritas, relativamente ao ICMS ou ao ISS.*

*§ 2º A concessão dos créditos de que trata o § 1º será feita mediante lei de iniciativa exclusiva da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, sem a necessidade de deliberação por parte do Comitê Gestor ou de qualquer outro órgão colegiado de Administrações Fiscais.” (NR)*

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2008, fica suprimido o Anexo V da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.

Art. 4º Ficam revogados o inciso X do art. 17 e o inciso V do § 5º do art. 18, ambos da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Apesar dos ajustes já promovidos pelo Congresso Nacional na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, por meio da edição da Lei Complementar nº. 127, de 14 de agosto de 2007, entendemos que diversos dispositivos ainda necessitam ser melhorados:

a) a Lei Complementar não prevê que as microempresas e empresas de pequeno porte possam transferir créditos presumidos de PIS e Cofins para as demais empresas que delas adquiram produtos, o que era permitido no Simples Federal e acabou não sendo previsto pelo novo Estatuto das Microempresas;

a) o Anexo V é gravoso em demasia e desnecessário, visto que as empresas nele incluídas poderiam ser tributadas na forma do Anexo IV;

b) a proibição de inclusão no Simples Nacional das atividades referidas no inciso X do art. 17 também é por demais ampla e gravosa, razão pela qual deve ser revogada.

As referidas medidas, se é que têm algum impacto orçamentário ou financeiro, importarão aumento de arrecadação mais que suficiente para sua compensação, não havendo que se falar em impacto orçamentário ou financeiro.

Temos a certeza de contar com o apoio de todos os nobres parlamentares para a aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado PAULO BORNHAUSEN

**ANEXO 20 – P.L.P. Nº 138/2007**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº     , DE 2007**  
**(Do Sr. JOÃO DADO)**

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 18. ....  
.....

§ 5º .....

II - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos I a XII, XIV e XXVI do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo III desta Lei Complementar, exceto quanto às atividades de prestação de serviços de transportes intermunicipais e interestaduais, às quais se aplicará o disposto no inciso VI deste parágrafo;

.....

V - as atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIX a XXV e XXVII do § 1º do art. 17 desta Lei Complementar serão tributadas na forma do Anexo V desta Lei Complementar, hipótese em que não estará

incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis;

.....” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.

## **J U S T I F I C A Ç Ã O**

O Simples Nacional representou inegável avanço para as microempresas e empresas de pequeno porte. Muitas das conquistas da nova lei nasceram na Câmara dos Deputados, por esforço conjunto das senhoras Deputadas e dos Senhores Deputados. Entretanto, como é natural em projeto de tão grande envergadura, houve, e ainda há, a necessidade de ajustes, a exemplo da recém aprovada Lei Complementar nº 127, de 2007. Apesar de concordarmos com as modificações introduzidas por ela, não podemos deixar de observar que a mesma não atendeu de modo satisfatório a todas as demandas trazidas.

Assim, apresentamos o presente Projeto de Lei Complementar a fim de corrigir uma distorção trazida pelo Estatuto das Microempresas no que se refere à tributação dos escritórios de serviços contábeis, pois os mesmos, inclusive como respeito ao princípio constitucional da isonomia, merecem o mesmo tratamento tributário dispensado a outras profissões regulamentadas, tais como as pré-escolas, os centros de formação de condutores, as agências lotéricas e os veículos de comunicação, apenas para citar alguns.

Ressaltamos que todo o impacto orçamentário ou financeiro da proposição será mais que compensado pela formalização das atividades desses escritórios, tal como verificou-se com os setores contemplados pela Lei Complementar nº 127, de 2007. Observamos, ainda, que de modo a minimizar os potenciais problemas de adaptação dos sistemas

informatizados das Administrações Tributárias, propomos que a alteração legislativa somente passe a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008.

Sala das Sessões, em            de            de 2007.

Deputado JOÃO DADO

2007\_14257\_João Dado\_240

**ANEXO 21 – PLP Nº 278/2008**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2008**

(Do Sr. Antônio Carlos Mendes Thame)

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir aos provedores de internet a opção pelo Simples Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei complementar acresce um inciso XXIX ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir aos provedores de internet a opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Art. 2º O § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIX:

“Art. 17.....  
.....  
§ 1º.....  
.....  
XXIX – provedores de internet.  
.....”

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**



Com a implantação do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, os provedores de internet foram impedidos de optar pelo novo regime simplificado de tributação.

A legislação anterior, Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que dispunha sobre o Simples, permitia aos provedores de internet a opção por aquele regime.

A exclusão do Simples Nacional afeta mais de quatro mil provedores em todo o País, desequilibrando-os significativamente com o aumento da tributação sobre a atividade, o que pode fazer com que muitos deixem de existir.

É importante ressaltar que não interessa às operadoras de telefonia o mercado de internet de pequeno porte, nas pequenas cidades, e é nesse mercado que os provedores atuam, levando a internet a cada cidadão, colaborando com a inclusão digital.

Por estas razões, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares para a aprovação do presente projeto de lei complementar, que permite aos provedores de internet a opção pelo Simples Nacional.

Sala das Sessões, em            de março de 2008.

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

## ANEXO 22 – PLP Nº 310/2008

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2008**

(Do Sr. Otavio Leite)

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir às empresas de tradução e interpretação a opção pelo Simples Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei complementar acrescenta o inciso XXIX ao § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir às pessoas jurídicas que prestam serviços de tradução e interpretação a opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Art. 2º O § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIX:

“Art. 17.....  
 .....  
 § 1º .....  
 .....  
 XXIX – serviços de tradução e interpretação.  
 .....”

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

A classe de tradutores e intérpretes era formada quase que exclusivamente por profissionais autônomos. O governo criou, então, mecanismos obrigando o contratante dos serviços a pagar vinte por cento ac INSS sobre cada recibo de pagamento emitido. Obviamente, isso fez com que as empresas contratantes não quisessem mais trabalhar com autônomos, o que obrigou os tradutores e intérpretes a constituir empresas para continuar prestando os seus serviços. Não é, pois, justificável a afirmação de que os referidos prestadores de serviços constituíram empresas “para pagar menos impostos”. Para os tradutores e intérpretes com nível médio de renda, e principalmente para os iniciantes, a constituição de empresa representou um ônus adicional, mas tornou-se obrigatório para a sua sobrevivência.

Às empresas de tradução e interpretação eram permitidas a opção pelo Simples federal, instituído pela Lei n° 9.317, de 5 de dezembro de 1996. No entanto, a Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006, que revogou aquele sistema e instituiu o Simples Nacional, não permite a opção daqueles prestadores de serviços pelo novo regime de tributação.

Os tradutores e intérpretes têm elevados dispêndios com equipamentos especializados, programas e dicionários, estudos e congressos, e dão grande contribuição ao País, principalmente na área de tradução de contratos internacionais. Devem eles, pois, poder optar pelo Simples Nacional como qualquer outra pequena empresa.

Assim sendo, esperamos contar com o apoio de nosso eminentes Pares para a aprovação da proposta.

Sala das Sessões, em            de maio de 2008.

Deputado **OTAVIO LEITE**  
PSDB/RJ

## ANEXO 23 – DISCURSO DEPUTADO

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**

Sessão: 320.1.53.0 Hora: 17:34 Fase: GE Orador: LUIZ CARLOS HAULY, PSDB-PR Data: 13/11/2007

**O SR. LUIZ CARLOS HAULY** (PSDB-PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, gostaria de informar a V.Exa. e a Casa que a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa e a Comissão de Finanças e Tributação acabaram de fazer audiência pública com um resultado extraordinário: chegamos à conclusão de que temos de fazer nova legislação para coroar a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

É uma sábia decisão da Casa a de oferecer ao País o complemento da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, com a abordagem de todos os problemas remanescentes na forma de proposta a ser discutida e votada.

O segundo grande evento da Casa foi o excelente Seminário Internacional *A Diplomacia Parlamentar e a Proteção dos Direitos Humanos*, promovido pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e desenvolvido durante todo o dia, com a participação de Deputados e Senadores de vários países. Parabenizo a Casa e todos os Parlamentares que participaram do evento, que contou, na parte da manhã, com a presença do Presidente Arlindo Chinaglia.

Comunico também que, na condição de Presidente do Fórum Interparlamentar das Américas - FIPA, reunir-me-ei ainda hoje com o Presidente da Confederação Parlamentar das Américas - COPA, para continuarmos o diálogo sobre a unificação das 2 entidades.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente.

## ANEXO 24 – DISCURSO DEPUTADO



## CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Sessão: 050.1.53.0 Hora: 14:18 Fase: PE Orador: DÉCIO LIMA, PT-SC Data: 28/03/2007

**O SR. DÉCIO LIMA** (PT-SC. Pronuncia o seguinte discurso.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, no último dia 14, foi lançada nesta Casa a Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas, composta por Deputados e Senadores, cuja missão será empenhar-se na regulamentação da lei geral do setor, aprovada no dia 8 de novembro de 2006, pelo Senado Federal, e sancionada em 14 de dezembro pelo Presidente Lula.

Ao saudar a constituição da Frente, que integro com satisfação, gostaria de deixar, para registro nos Anais da Casa, uma data que considero emblemática na história desse segmento de reconhecida importância no cenário econômico do País, ele que contribui para a formação de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e emprega 60% dos trabalhadores com carteira assinada neste País - 29 de março.

Nesse dia, a Associação de Micro e Pequenas Empresas de Blumenau, Santa Catarina, a primeira do gênero no Brasil a congregar, numa entidade, representantes de empresas de micro e pequeno portes, comemora os seus 23 anos de existência.

Em 1984, por iniciativa do empresário blumenauense Pedro Cascaes Filho e de outros pioneiros, surgia a ACIMPEVI, - Associação Comercial e Industrial da Micro e Pequena Empresa do Vale do Itajaí, cujos primeiros movimentos, com escasso espaço na mídia local, eram recebidos com desconfiança e preconceito até por alguns setores mais conservadores da cidade, mais interessados em manter a hegemonia do poder econômico e o comando sobre o mercado de trabalho, dominado quase que integralmente pela grande empresa.

À custa de muita determinação e sacrifícios, sofrendo toda a sorte de ataques e injustiças, aqueles visionários não se intimidaram e mantiveram acesa a chama da ousadia.

Ao pressentirem que o bater de portas poderia liquidar o sonho, partiram, numa estratégia ainda mais audaciosa, a pregar a idéia pelo Brasil afora, angariando a simpatia inestimável de parte da grande imprensa nacional. O movimento de fora para dentro foi então irresistível e os resultados estão aí. Hoje, quando vejo entidades de renome, como as confederações nacionais da indústria e do comércio engajadas na luta em favor da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, quando vejo um SEBRAE estruturado em todo o País, a trabalhar pela qualificação do setor, sinto orgulho, Sr. Presidente. Orgulho por ter tido, durante 8 anos, quando Prefeito de Blumenau, a oportunidade de conviver com alguns daqueles denodados utopistas e testemunhar a evolução do processo e sua influência fundamental para o desenvolvimento econômico da minha região, o Vale do Itajaí e de todo o Estado.

Mas a verdadeira revolução que semearam tem outro ingrediente histórico, Sras. e Srs. Deputados: o engajamento das mulheres no movimento, primeiro, na

informalidade, trabalhando em singelas confecções caseiras; depois, como empreendedoras a ponto, segundo a London Business School, de transformarem o Brasil no país que reúne o maior número de mulheres comandando o setor, tendo a pioneira Santa Catarina como principal destaque.

Por tudo isso, Sr. Presidente, gostaria de saudar a direção da AMPE - Associação de Micro e Pequenas Empresas de Blumenau, pelos 23 anos de muitas lutas, nas pessoas de seu Presidente, Ailton Pires de Moraes, da Vice-Presidenta, Susete de Novaes, e demais membros da diretoria, seus conselheiros e associados. Sei que muitos dispositivos da Lei Geral precisam ser equacionados nos âmbitos federal, estadual e municipal. Sei também que entraves burocráticos ainda castigam o pequeno empreendedor. Dependerá do esforço e da dedicação de Deputados e Senadores, integrantes da Frente Parlamentar, nas negociações junto àquelas esferas, a criação de mecanismos que realmente propiciem a extensão dos benefícios da nova legislação aos pequenos e micro empresários.

Estarei empenhado nessa missão. Muito obrigado.

**ANEXO 25 – DISCURSO DEPUTADO****CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**

Sessão: 199.1.53.0 Hora: 14:15 Fase: PE Orador: JOSÉ PIMENTEL, PT-CE Data: 13/08/2007

**O SR. JOSÉ PIMENTEL** (PT-CE. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, na última sexta-feira, 10 de agosto, tínhamos 3 milhões e 34 mil empresas inscritas no SIMPLES Nacional, que começou a vigorar em 1o de julho deste ano, na fase inicial.

A Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas previa que, em 2007, deveríamos ter aproximadamente 2 milhões de micro e pequenas empresas inscritas no SIMPLES Nacional. No entanto, com 40 dias de vigência, 3 milhões e 34 mil empresas solicitaram sua inscrição. Desse número, em torno de 1 milhão e 200 mil têm obrigações vencidas com as receitas municipais, estaduais e federal.

Em face disso, o Congresso Nacional, no início de agosto, aprovou uma modificação na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas para que todas as pessoas jurídicas com dívidas vencidas até maio de 2007 possam parcelá-las em até 120 meses. Esse projeto de lei complementar, de minha autoria, foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados, em 3 de julho, e no Senado Federal, em 7 de agosto. Nesta semana deverá ir à sanção presidencial.

Durante esse período, chegaram-nos pedidos de várias Unidades da Federação para que a Frente Parlamentar realize audiências públicas para discutir a matéria. No último dia 10, na Paraíba, Estado de que o nobre Deputado Luiz Couto é um dos ilustres representantes, realizamos uma audiência na Assembléia Legislativa, que contou com a presença de vários Deputados Federais, entre os quais S.Exa, e discutimos o alcance do SIMPLES Nacional na Paraíba. Em seguida, tivemos uma reunião com o Sr. Governador para discutir a manutenção de uma legislação mais vantajosa, a Paraíba SIM. As empresas inscritas no SIMPLES naquele Estado, com faturamento de até 120 mil reais por ano, terão contribuição nula para o ICMS.

O SIMPLES Nacional unifica 8 tributos numa única guia de recolhimento, facilitando a vida do empreendedor, ao simplificar o recolhimento dos tributos: o ISS, municipal, o ICMS, estadual, e outros 6 tributos federais. As empresas que estão sendo inscritas no SIMPLES, comparadas com as demais, têm redução de até 67% na sua tributária.

Ao lado disso, essa legislação também cria um sistema diferenciado de compras governamentais. As compras até 80 mil reais serão feitas prioritariamente perante micro e pequenos empreendedores. Com esse mecanismo, pretendemos alavancar os negócios em municípios, Estados e na União, para fortalecer esse setor da economia.

Essa legislação também cria o cadastro único municipal, estadual e federal. O prazo médio para se criar uma empresa, que era de 150 dias, é reduzido para

aproximadamente cinco. No nosso Estado, Ceará, estamos discutindo esse assunto, para que, em um dia, 24 horas, se crie uma empresa, em face da simplificação feita pelo SIMPLES Nacional.

Essa legislação também cria o Consórcio Nacional para facilitar a importação e a exportação para micro e pequenos empreendedores, setor que mais gera emprego no Brasil. Em 2005, 56% de todos os trabalhadores e trabalhadoras com carteira assinada eram optantes do SIMPLES Federal. Com o SIMPLES Nacional, pretende-se alcançar 70%.

Sr. Presidente, chegam-nos dados de que 98% de todas as pessoas jurídicas do setor de comércio, indústria e ampla parte de serviços optarão pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Noventa e oito por cento das empresas brasileiras são responsáveis por apenas 17% de todo o faturamento nacional, enquanto em países como Itália, França, Alemanha e Estados Unidos o faturamento é de 40% a 60%. O grande desafio do Estado brasileiro é fazer com que os micro e pequenos empreendedores, que efetivamente geram empregos no País possam chegar a uma fatia maior do mercado nacional. No Brasil, apenas 2% das empresas têm 83% de todo o faturamento.

Exatamente por isso, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, essa legislação, aprovada no Congresso Nacional, que sofre essa primeira mudança, precisa do acompanhamento mais de perto de cada congressista, para que efetivamente modifique e fortaleça os micro e pequenos empreendedores, que, repito, são os que geram a grande riqueza deste País.

Afinal, deixo claro: os pequenos negócios são, na verdade, o grande negócio para o Estado brasileiro.

Muito obrigado, Sr. Presidente. (*Palmas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Luiz Couto) - Parabéns, Deputado José Pimentel, pela aprovação do projeto. Com certeza, o Presidente da República sancionará essa lei, que será de grande valia para o desenvolvimento do País.



**ANEXO 26 – DISCURSO DEPUTADO**

CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Sessão: 031.1.53.0 Hora: 16:00 Fase: OD Orador: JOSÉ PIMENTEL, PT-CE Data: 13/03/2007

**O SR. JOSÉ PIMENTEL** (PT-CE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, amanhã, a partir das 15h, será feito o lançamento da Frente Parlamentar Mista da Micro e da Pequena Empresa, no Salão Nobre da Câmara dos Deputados. O objetivo é o de dar continuidade aos trabalhos vitoriosos com os quais esta Casa, por meio de vários partidos políticos, aprovou a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o SIMPLES Nacional. Agora, temos outra tarefa: a sua regulamentação, a sua estruturação, acima de tudo o envolvimento do Governo dos Estados e das Prefeituras nas compras governamentais, na edição e na efetivação da Guia de Recolhimento Única, assim como em todo o processo de assessoria técnica para a aplicação do crédito e para um conjunto de ações que precisará da condução do Congresso Nacional.

O Deputado Carlos Melles, que presidiu a Comissão Especial que examinou a matéria na Legislatura passada, fez grande trabalho para que fosse formada a Frente Parlamentar Mista, integrando as duas Casas. O Deputado Luiz Carlos Haully, Relator, participa desse processo, junto aos Senadores.

Convido as Deputadas e os Deputados para o lançamento, amanhã, quarta-feira, a partir das 15h, no Salão Nobre desta Casa, da Frente Parlamentar Mista da Micro e da Pequena Empresa.

S.Exa., o Presidente Arlindo Chinaglia, já confirmou a sua presença.

**ANEXO 27 – PARECER DO RELATOR PELA CCJC AO PLP Nº 2/2007****PARECER DO RELATOR, PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 2, DE 2007.**

O **SR. BRUNO ARAÚJO** (PSDB-PE. Para emitir parecer. sem revisão do orador.)-Sr. Presidente, o nosso parecer às Emendas de Plenário nºs 1 e 2 é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

O parecer é pela aprovação.

**ANEXO 28 – PARECER DO RELATOR PELA CDEIC ÀS EMENDAS DE  
PLENÁRIO AO PLP Nº 2/2007**

**PARECER DO RELATOR, PELA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÓMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO AO  
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 2, DE 2007.**

O **SR. VIGNATTI** (PT-SC. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, primeiro quero dizer da alegria de estar votando esse projeto de forma resumida, como Presidente da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas. Trata-se de uma conquista extraordinária para o Brasil. Futuramente, terei oportunidade de falar a respeito dela da tribuna.

Neste momento, quero dar parecer favorável às emendas, acatando-as. Meu posicionamento é favorável também no sentido de se fazer o andamento mais rápido possível.

**ANEXO 29 – PARECER DO RELATOR PELA CFT ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO  
AO PLP Nº 2/2007**

**PARECER DO RELATOR, PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO,  
ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 2, DE  
2007.**

O **SR. CARLOS MELLES** (DEM-MG. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, estamos fazendo referência ao Projeto de Lei Complementar nº 2, de 2007, e às emendas recebidas.

Quanto à Emenda no 1, do nobre Deputado Júlio Delgado, não a estamos acatando, uma vez que ela já foi acatada no art. 79, que regulamenta o parcelamento em até 100 parcelas.

Sr. Presidente, acato a Emenda nº 2, substitutiva ao projeto complementar do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, pela adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei complementar já lidos aqui pelo Sr. Presidente.

No mérito, sou pela aprovação dos projetos de lei complementar, também na forma do substitutivo em anexo, lido aqui pelo Presidente da Casa, e pela rejeição dos projetos também já lidos aqui.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, tenho obrigação de agradecer, neste momento, primeiro ao nosso ilustre Deputado, hoje Ministro, José Pimentel. Trabalhamos juntos nesse projeto, e o esforço de S.Exa. foi reconhecido, inclusive tendo se tornado Ministro.

Esse projeto é uma tese muito importante. Trata-se do aperfeiçoamento da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Já existem mais de 3 milhões de empresas inseridas nesse projeto, o que possibilitará agora, com a aprovação da microempresa individual, com faturamento de até 36 mil reais, a inclusão de aproximadamente 4 a 5 milhões de brasileiros.

Quem são esses brasileiros? São aquelas pessoas que têm uma barraquinha de cachorro-quente; que vendem pipoca; a doceira e a costureira que trabalham em casa, enfim, todos os brasileiros que vivem e vivem na clandestinidade, pagando mensalmente, por meio de um carnê, o valor de 45 reais, que serão incluídos como cidadãos.

Também quero fazer referência ao Relator do primeiro projeto, Deputado Luiz Carlos Hauly, pela competência com que se dedicou a esse trabalho; ao Deputado Arnaldo Faria de Sá, na defesa das pequenas e microempresas, empresas de contabilistas, e ao Deputado Vignatti, Presidente da Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas.

Lembro ao Plenário que esta vitória é de todos os Deputados. Quando trouxemos a esta Casa o projeto referente à pequena e microempresa em 2005, ele foi aprovado em 2 dias, por 430 Deputados.

Finalizando, não poderia deixar de agradecer ao SEBRAE a presença expressiva e fundamental, pois nos acompanhou todo esse tempo; ao Ministério da Fazenda e à Receita Federal, que nos possibilitaram firmar um grande acordo para a aprovação desse projeto.

Portanto, sou pela aprovação do Substitutivo n o 2 e agradeço aos Líderes a atenção.

Ganha o Brasil, com a regulamentação e a melhor aproximação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, incluindo o microempreendedor individual, com faturamento até 36 mil reais por ano.

**ANEXO 30 - PARECER DO RELATOR PELA CDEIC ÀS EMENDAS DO SENADO  
FEDERAL AO PLP Nº 2/2007**

**PARECER DO RELATOR, PELA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÓMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, ÀS EMENDAS DO SENADO  
FEDERAL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 2, DE 2007.**

O **SR. VIGNATTI** (PT-SC. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, primeiro, quero de imediato agradecer a V.Exa. — eu estava na Comissão Especial que trata do Ministério da Pesca, com um requerimento em votação, e precisava estar presente — o cumprimento da determinação de votar essa alteração no dia de hoje.

Ela é tão importante para o Brasil que pode ser que seja de fato neste ano o principal projeto de inclusão nacional que votamos, tendo em vista a questão do MEI e também do parcelamento tributário, da suspensão da atividade, inclusive temporária, de uma empresa que queira dar baixa e transferir para pessoa física, e a inclusão de empresas no Simples Nacional.

Todas as emendas do Senado foram negociadas naquela Casa, onde o Senador Adelmir Santana e a Frente Parlamentar, juntamente com o Deputado Carlos Melles, o Deputado Luiz Carlos Hauly e o Ministro José Pimentel, com sua aquiescência e conhecimento sobre essa questão, participaram integralmente do processo. Assim, nós chegamos ao limite positivo da aprovação. Por isso, há consenso para a aprovação. Nós pedimos, inclusive, que não haja debate sobre essa questão.

Então, pela Comissão, eu dou parecer pela aprovação, no mérito, de todas as emendas, acolho todas as emendas no mérito, pela admissibilidade da emenda e pela boa prática legislativa. Acolho as emendas pela Comissão e as aprovo, Presidente.

Então, pela Comissão, sou pela aprovação e acolho todas as emendas quanto ao mérito, admissibilidade e boa técnica legislativa.

## ANEXO 31 – TRAMITAÇÃO DETALHADA PLP Nº 2/2007

- **Data:**

06/02/2007

- **Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN )**

- Apresentação do Projeto de Lei Complementar pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). **Inteiro teor**

- **Data:**

16/02/2007

- **Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Prioridade **Inteiro teor**
- Apense-se a este o PLP-6/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

28/02/2007

- **Andamento:**

**COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 01/03/07 PÁG 7056 COL 01. **Inteiro teor**

- **Data:**

01/03/2007

- **Andamento:**

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)

- Recebimento pela CDEIC, com a proposição PLP-6/2007 apensada.

- **Data:**

06/03/2007

**Andamento:**

### PLENÁRIO (PLEN )

- Req. nº 440/07 do Dep. Wellington Fagundes-Pres. da CDEIC, que solicita a apensação dos Projetos de Lei Complementar nºs 4/07 e 07/07 ao de nº 2/07 **Inteiro teor**

- **Data:**

08/03/2007

**Andamento:**

### PLENÁRIO (PLEN )

- Apresentação do REQ 484/2007, pelo Dep. Wellington Fagundes-Pres. da CDEIC, que "requer a apensação do Projeto de Lei Complementar nº 3/07 ao Projeto de Lei Complementar nº 2/07." **Inteiro teor**

- **Data:**

16/03/2007

**Andamento:**

### MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Deferido o Requerimento n.º 484/07, nos termos do seguinte despacho: "Defiro. Apense-se ao PLP 2/2007 o PLP 3/2007. Oficie-se e, após, publique-se." DCD de 17/03/07 PÁG 10736 COL 02. **Inteiro teor**

- **Data:**

19/03/2007



**Andamento:****COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- À CDEIC o Memorando nº 20/07 - COPER solicitando a apensação do PLP 3/07 ao PLP 2/07. **Inteiro teor**

• **Data:**

27/03/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Deferido o Requerimento de apensação, REQ 440/07, conforme despacho exarado do seguinte teor: "Defiro. Apensem-se ao PLP 2/07, os PLPs 4/07 e 7/07. Oficie-se e, após, publique-se." DCD de 28/03/07 PÁG 12749 COL 01. **Inteiro teor**

• **Data:**

29/03/2007

**Andamento:****COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- À CDEIC o Memorando nº 30/07 - COPER solicitando proceder a apensação dos PLPs 4 e 7/07 ao 2/07. **Inteiro teor**

• **Data:**

29/03/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-32/2007. **Inteiro teor**

• **Data:**

03/04/2007

**Andamento:**

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)

- Designado Relator, Dep. Jurandil Juarez (PMDB-AP)

- **Data:**

10/04/2007

**Andamento:**

## MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-34/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

25/04/2007

**Andamento:**

## PLENÁRIO (PLEN )

- Req nº 819/07 do Dep. Wellington Fagundes - Pres. da CEDEIC que solicita a desapensação dos Projetos de Lei Complementar nº's 3/07 e 4/07 do Projeto de Lei Complementar nº 2/07. **Inteiro teor**

- **Data:**

26/04/2007

**Andamento:**

## MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-48/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

15/05/2007

**Andamento:**

## MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-56/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

29/05/2007

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Deferido os REQ 819/07 e 820/07, nos termos do seguinte despacho: DEFIRO a desapensação dos PLP n. 3/07 e 4/07 do PLP 2/07. Por oportuno, restauro o despacho de distribuição anteriormente dado ao PLP 3/07, ao qual permanecerá apensado o PLP n. 4/07. Oficie-se e, após, publique-se.

• **Data:**

30/05/2007

**Andamento:**

**COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- À CDEIC o Memorando nº 115/07 - COPER solicitando a desapensação do PLP 3/07 do de nº 2/07 **Inteiro teor**

• **Data:**

31/05/2007

**Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN )**

- Req. nº 1085/07 do Dep. Virgílio Guimarães-Pres. da CFT que solicita a apensação do PLP nº 25/07 ao PLP nº 02/07. **Inteiro teor**

• **Data:**

08/06/2007

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-69/2007. **Inteiro teor**

• **Data:**

25/06/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Indeferido o Requerimento de apensação, REQ 1085/07, conforme despacho do seguinte teor. "Indefiro, por falta de amparo regimental (art. 142 do RICD), tendo em vista que as proposições têm objetos distintos. Oficie-se e, após, publique-se." DCD 26 06 07 PAG 31668 COL 01. **Inteiro teor**

• **Data:**

11/07/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-86/2007. **Inteiro teor**

• **Data:**

02/08/2007

**Andamento:****COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)**

- Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CDEIC, pelo Dep. Jurandil Juarez **Inteiro teor**

• **Data:**

06/08/2007

**Andamento:****COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)**

- Devolvido ao Relator, Dep. Jurandil Juarez (PMDB-AP)

• **Data:**

09/08/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-85/2007. **Inteiro teor**

• **Data:**

10/08/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-94/2007. **Inteiro teor**

• **Data:**

29/08/2007

**Andamento:****PLENÁRIO (PLEN )**

- Apresentação do Requerimento pela Deputada Maria do Rosário (PT-RS). **Inteiro teor**

• **Data:**

30/08/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apresentação do Requerimento nº 1561, de 2007, pelo Deputado Nazareno Fonteles (PT-PI), que "Requer a desapensação do Projeto de Lei Complementar nº 32/07, de minha autoria, que se encontra apensado ao Projeto de Lei Complementar de nº 2/07 de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame."

• **Data:**

05/09/2007

**Andamento:**

#### MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-96/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

12/09/2007

**Andamento:**

#### MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-104/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

21/09/2007

**Andamento:**

#### MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-105/2007. **Inteiro teor**
- Deferido o REQ 1561/07, conforme seguinte despacho: "Defiro. Desapense-se o Projeto de Lei Complementar n. 32/07 do Projeto de Lei Complementar n. 02/07. Por oportuno, distribua-se o Projeto de Lei Complementar n. 32/07 às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, Finanças e Tributação (RICD, mérito e art. 54) e Constituição e Justiça e de Cidadania (RICD, art. 54). " DCD de 22 09 07 PÁG 49356 COL 01. **Inteiro teor**

- **Data:**

08/10/2007

**Andamento:**

#### MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )

- Apense-se a este o PLP-113/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

13/11/2007

**Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN )**

- Apresentação do Requerimento nº 1998, de 2007, pela Deputada Nilmar Ruiz (DEM-TO), que solicita a desapensação do PLP 104/2007 do PLP 2/2007. **Inteiro teor**

- **Data:**

27/11/2007

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Indeferido o REQ 1998/07, conforme seguinte despacho: "INDEFIRO o pedido de desapensação, uma vez que a tramitação conjunta das proposições obedeceu ao disposto no art. 139, inciso I, do RICD. Publique-se. Oficie-se." DCD de 28/11/07 PÁG 63150 COL 02 **Inteiro teor**

- **Data:**

12/12/2007

**Andamento:****COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)**

- Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CDEIC, pelo Dep. Jurandil Juarez **Inteiro teor**
- Parecer do Relator, Dep. Jurandil Juarez (PMDB-AP), pela rejeição deste, do PLP 6/2007, do PLP 34/2007, do PLP 48/2007, do PLP 69/2007, do PLP 85/2007, do PLP 86/2007, do PLP 94/2007, do PLP 104/2007, do PLP 105/2007, do PLP 113/2007, do PLP 110/2007, e do PLP 120/2007, apensados, pela prejudicialidade do PLP 7/2007, e do PLP 56/2007, apensados, e pela aprovação do PLP 96/2007, apensado. **Inteiro teor**

- **Data:**

19/12/2007

**Andamento:**

### COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 10:00:00 REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA

- Discutiram a Matéria: Dep. Jurandil Juarez (PMDB-AP) e Dep. Miguel Corrêa Jr. (PT-MG).
- Retirado de pauta a Requerimento dos Deputados Luiz Paulo Velloso Lucas e Guilherme Campos.

- **Data:**

26/03/2008

**Andamento:**

### COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 10:30:00 REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA

- Retirado de pauta a requerimento de deputado.

- **Data:**

02/04/2008

**Andamento:**

### COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 10:00:00 REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA

- Vista ao Deputado Guilherme Campos.

- **Data:**

08/04/2008

**Andamento:**

### PLENÁRIO (PLEN )

- Apresentação do Requerimento nº 2526, de 2008, pelo Deputado José Pimentel (PT-CE), que solicita a apensação dos Projetos de Lei Complementar nºs 3, 4, 25, 32, 74, 88, 109, 110, 111, 115, 120, 123, 126, 130, 131, 137, 138 e 251, de 2007, ao Projeto de Lei Complementar nº 2 de 2007. **Inteiro teor**

- **Data:**



08/04/2008

**Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)**

- Prazo de Vista Encerrado

• **Data:**

09/04/2008

**Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 10:00:00 REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA**

- Retirado de pauta a Requerimento do Deputado Guilherme Campos.

• **Data:**

11/04/2008

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apresentação do Requerimento nº 2526, de 2008, pelo Deputado José Pimentel (PT-CE), que solicita a apensação dos Projetos de Lei Complementar nºs 3, 4, 25, 32, 74, 88, 109, 110, 111, 115, 120, 123, 126, 130, 131, 137, 138 e 251, de 2007, ao Projeto de Lei Complementar nº 2 de 2007.

• **Data:**

16/04/2008

**Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)**

- Apresentação do Voto em Separado, VTS 1 CDEIC, pelo Dep. Guilherme Campos **Inteiro teor**
- Apresentação do Voto em Separado, VTS 1 CDEIC, pelo Dep. Guilherme Campos **Inteiro teor**

- **Data:**

16/04/2008

- **Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 14:00:00 REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA**

- Retirado de pauta pelo Relator.

- **Data:**

23/04/2008

- **Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 10:00:00 REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA**

- Retirado de pauta pelo Relator.

- **Data:**

07/05/2008

- **Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC) - 09:00:00 REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA**

- Retirado de pauta de Ofício.

- **Data:**

08/05/2008

- **Andamento:**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)**

- Devolvido ao Relator, Dep. Jurandil Juarez (PMDB-AP), para refazer parecer

- **Data:**

15/05/2008

- **Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Deferido, parcialmente, o REQ 2526/08, conforme seguinte despacho: "Defiro, parcialmente, os pedidos formulados. Com efeito, defiro a apensação do PLP n. 88/2007 ao PLP n. 2/007 (segue apensado ao PLP n. 88/2007 o PLP n. 126/2007, e a este o PLP n. 137/2007). Apensem-se os PLPs n. 111/2007, 123/2007 e 138/2007 ao PLP n. 88/2007. Em razão de os PLPs n. 111/2007, 123/2007 e 138/2007 possuírem parecer de mérito proferido pela CDEIC, determino o envio à comissão seguinte (CFT) do PLP 2/2007 e apensados. Em outro sentido, indefiro os pedidos de apensação ao PLP n. 2/2007 dos PLPs n. 25/2007, 109/2007, 115/2007, 130/2007, 131/2007 e 251/2007, nos termos do art. 139 c/c o art. 142, ambos do RICD. Ficam prejudicados os pedidos relativos aos PLPs n. 3/2007, 4/2007, 32/2007 e 74/2007, nos termos do art. 163, inciso VIII, do RICD. Ficam também prejudicados os pedidos relativos aos PLPs n. 110/2007 e 120/2007, porquanto as referidas proposições tramitam conjuntamente com proposição apensada ao PLP n. 2/2007 (PLP n. 85/2007). Oficie-se. Publique-se." DCD de 16/05/08 PÁG 21168 COL 02. **Inteiro teor**

- **Data:**

20/05/2008

- **Andamento:**

**COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- À CDEIC o Memorando nº 117/08 - COPER solicitando a devolução deste para posterior encaminhamento à CFT. **Inteiro teor**

- **Data:**

20/05/2008

- **Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-310/2008. **Inteiro teor**

• **Data:**

20/05/2008

**Andamento:****COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- Encaminhado à CCJC.
- Encaminhado à CFT.

• **Data:**

20/05/2008

**Andamento:****PLENÁRIO (PLEN )**

- Alteração do Regime de Tramitação desta proposição em virtude da alteração do regime do PLP 126/2007, por ter sido Aprovação da REQ 2038/2007 => PLP 126/2007 que está apensado ao primeiro.

• **Data:**

27/05/2008

**Andamento:****COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT )**

- Recebimento pela CFT, com as proposições PLP-138/2007, PLP-111/2007, PLP-123/2007, PLP-94/2007, PLP-6/2007, PLP-137/2007, PLP-310/2008, PLP-69/2007, PLP-85/2007, PLP-120/2007, PLP-113/2007, PLP-48/2007, PLP-110/2007, PLP-278/2008, PLP-34/2007, PLP-105/2007, PLP-56/2007, PLP-86/2007, PLP-7/2007, PLP-104/2007, PLP-96/2007, PLP-88/2007, PLP-126/2007 apensadas.

• **Data:**

27/05/2008

**Andamento:**

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC )

- Recebimento pela CCJC, com as proposições PLP-138/2007, PLP-111/2007, PLP-123/2007, PLP-94/2007, PLP-6/2007, PLP-137/2007, PLP-310/2008, PLP-69/2007, PLP-85/2007, PLP-120/2007, PLP-113/2007, PLP-48/2007, PLP-110/2007, PLP-278/2008, PLP-34/2007, PLP-105/2007, PLP-56/2007, PLP-86/2007, PLP-7/2007, PLP-104/2007, PLP-96/2007, PLP-88/2007, PLP-126/2007 apensadas.

- **Data:**

27/05/2008

**Andamento:**

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT )

- Designado Relator, Dep. José Pimentel (PT-CE)

- **Data:**

27/05/2008

**Andamento:**

### COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)

- Devolvida pelo Relator sem Alterações no Parecer.
- Devolução à CCP

- **Data:**

27/05/2008

**Andamento:**

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT ) - 14:30:00 REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA

- Parecer do relator, Dep. José Pimentel, pela adequação financeira e orçamentária do Projeto e dos PLP's nºs 6/07, 34/07, 48/07, 56/07, 69/07, 85/07, 86/07, 88/07, 96/07, 105/07, 110/07, 111/07, 113/07, 120/07, 123/07, 126/07, 137/07, 138/07, 278/08 e 310/08, apensados, pela prejudicialidade do PLP nº 7/07, apensado, e, no mérito, pela aprovação do Projeto e dos PLP's nºs 34/07, 48/07,

56/07, 85/07, 86/07, 88/07, 110/07, 111/07, 113/07, 123/07, 126/07, 137/07, 138/07, 278/08 e 310/08, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição dos PLP's n°s 6/07, 69/07, 96/07, 105/07 e 120/07, apensados. **Inteiro teor**

- Aprovado por Unanimidade o Parecer.

- **Data:**

28/05/2008

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Recebimento do OF 182/08, da CFT, comunicando a declaração de prejudicialidade do PLP 7/07, por haver perdido a oportunidade, nos termos do art. 164, I, do RICD.

- **Data:**

28/05/2008

**Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN )**

- Apresentação do Requerimento N° 2817/2008, pela Comissão de Finanças e Tributação, que "Requer o desapensamento dos Projetos de Lei Complementar no 94 e 104, ambos de 2007, do Projeto de Lei Complementar n° 2, de 2007". **Inteiro teor**

- **Data:**

28/05/2008

**Andamento:**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC )**

- Designado Relator, Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)

- **Data:**

03/06/2008

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Deferido o Requerimento 2817/08, conforme o seguinte teor de despacho: "Defiro. Desapensem-se os PLPs 94/07 e 104/07 do PLP 02/07. Por oportuno, distribua-se o PLP 94/07 às CDEIC; CFT (mérito e art. 54, RICD) e CCJC (RICD, art. 54). Distribua-se, igualmente, o PLP 104/07 às CDEIC; CFT (mérito e art. 54, RICD) e CCJC (RICD, art. 54). " DCD 04 06 08 PAG 24693 COL 02. **Inteiro teor**

• **Data:**

25/06/2008

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Desapensação automática do PLP 7/2007 deste, em função do seu arquivamento, nos termos do § 4º do artigo 164 do RICD.

• **Data:**

03/07/2008

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apresentação do Requerimento nº 2950 de 2008, pelo Deputado Tadeu Filippelli (PMDB-DF) que requer a retirada do Projeto de Lei Complementar nº 096 de 2007, que "Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que "Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte"

• **Data:**

08/07/2008

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Retirado o PLP 96/07, em razão do deferimento do REQ 2950/08.

• **Data:**

24/07/2008

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-384/2008. **Inteiro teor**

• **Data:**

08/08/2008

**Andamento:****MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Apense-se a este o PLP-393/2008. **Inteiro teor**

• **Data:**

12/08/2008

**Andamento:****COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC )**

- Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CCJC, pelo Dep. Bonifácio de Andrada **Inteiro teor**
- Parecer do Relator, Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do PLP 6/2007, do PLP 34/2007, do PLP 48/2007, do PLP 56/2007, do PLP 69/2007, do PLP 85/2007, do PLP 86/2007, do PLP 88/2007, do PLP 105/2007, do PLP 113/2007, do PLP 310/2008, do PLP 110/2007, do PLP 120/2007, do PLP 126/2007, do PLP 138/2007, do PLP 111/2007, do PLP 123/2007, do PLP 137/2007, e do PLP 278/2008, apensados. **Inteiro teor**
- Devolvido ao Relator, Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)

• **Data:**

13/08/2008

**Andamento:****PLENÁRIO (PLEN ) - 14:30:00 SESSÃO - DELIBERATIVA**

- Discussão em turno único. (Sessão Extraordinária - 14:30)



- Designado Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE), para proferir o parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
- Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e dos apensados. **Inteiro teor**
- Encerrada a discussão.
- O Projeto foi emendado. Foram apresentadas 2 emendas de Plenário.
- Designado Relator, Dep. Vignatti (PT-SC), para proferir o parecer às Emendas de Plenário pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.
- Parecer às Emendas de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Vignatti (PT-SC), pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que conclui pela aprovação das Emendas de Plenário. **Inteiro teor**
- Designado Relator, Dep. Carlos Melles (DEM-MG), para proferir o parecer às Emendas de Plenário pela Comissão de Finanças e Tributação.
- Parecer às Emendas de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Carlos Melles (DEM-MG), pela Comissão de Finanças e Tributação, que conclui pela adequação financeira e orçamentária das Emendas de Plenário nºs 1 e 2; e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário de nº 2, e pela rejeição da de nº 1. **Inteiro teor**
- Parecer às Emendas de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas de Plenário de nºs 1 e 2. **Inteiro teor**
- Votação em turno único.
- Aprovado o Requerimento do Dep. Vicentinho, na qualidade de Líder do PT, que solicita preferência (destaque) para votação da Emenda Substitutiva de Plenário nº 2.
- Aprovada a Emenda Substitutiva de Plenário nº 2. Sim: 307; Não: 1; Abstenção: 0; Total: 308. **Inteiro teor Votação**
- Em consequência ficam prejudicados o Projeto inicial, os Projetos de Lei Complementar de nºs 6/07, 34/07, 48/07, 56/07, 69/07, 85/07 (110/07 e 120/07), 86/07, 88/07 (111/07, 123/07, 126/07 [137/07 e

278/08], 138/07, 377/08), 105/07, 113/07, 310/08, 384/08 e 393/08, apensados, e a Emenda de Plenário nº 1.

- Votação da Redação Final.
- Aprovada a Redação Final assinada pelo Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE). **Inteiro teor**
- A Matéria vai ao Senado Federal. (PLP 2-B/07)

- **Data:**

21/08/2008

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 1.028/08/SGM-P.

- **Data:**

09/12/2008

**Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN )**

- Apresentação da EMS 2/2007, do Senado Federal, que "emendas do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 128, de 2008 - Complementar (PL nº 2, de 2007 - Complementar, na Casa de origem), que "Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991 e 8.213, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências"." **Inteiro teor**

- **Data:**

10/12/2008

**Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação

do Plenário Regime de Tramitação: Urgência art. 155 RICD **Inteiro teor**

- Encaminhamento de Despacho de Distribuição à CCP para publicação.

• **Data:**

10/12/2008

**Andamento:**

**COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP )**

- Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 11/12/08 PÁG 57976 COL 01. Letra C. **Inteiro teor**

• **Data:**

10/12/2008

**Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN ) - 15:00:00 SESSÃO - DELIBERATIVA**

- Discussão em turno único das Emendas do Senado Federal (Sessão Extraordinária - 15:00).
- Parecer às Emendas do Senado Federal proferido pelo Relator, Dep. Vignatti (PT-SC), pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que conclui pela aprovação das Emendas de nºs 1 a 21. **Inteiro teor**
- Designado Relator, Dep. João Campos (PSDB-GO), para proferir o parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
- Parecer às Emendas do Senado Federal proferido pelo Relator, Dep. João Campos (PSDB-GO), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas de nºs. 1 a 21. **Inteiro teor**
- Designado Relator, Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS), para proferir o parecer pela Comissão de Finanças e Tributação.
- Parecer às Emendas do Senado Federal proferido pelo Relator, Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS), pela Comissão de Finanças e Tributação, que conclui pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação das Emendas de nºs. 1 a 21. **Inteiro teor**
- Encerrada a discussão.

- Votação em turno único das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei Complementar nº 2, de 2007.
- Aprovadas as Emendas do Senado Federal de nºs. 1 a 21, com pareceres pela aprovação. Sim: 346; Não: 0; Abstenção: 0; Total: 346. **Votação**
- Votação da Redação Final.
- Aprovada a Redação Final assinada pelo Relator, Dep. João Campos (PSDB-GO). **Inteiro teor**
- A Matéria vai à Sanção (PLP 2-D/07). DCD de 11/12/08 PÁG 58277 COL 02 **Inteiro teor**

- **Data:**

16/12/2008

- **Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Remessa à sanção por meio da Mensagem nº 130/08.
- Ofício nº 846/08/PS-GSE ao Senado Federal comunicando o envio à sanção.

- **Data:**

21/12/2008

- **Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Transformado na Lei Complementar 128/2008. DOU 22 12 08 PAG 01 COL 01.

- **Data:**

23/12/2008

- **Andamento:**

**PLENÁRIO (PLEN )**

- Apresentação da MSC 1032/2008, do Poder Executivo, que "comunica, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a

sanção do projeto de lei complementar que "Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nº 8212, de 24 de julho de 1991, 8213 de 24 de julho de 1991, 10406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 8029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências", e restitui, para o arquivo do Congresso Nacional, dois autógrafos do texto ora convertido na Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008." **Inteiro teor**

- **Data:**

12/02/2009

- **Andamento:**

**MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA )**

- Ofício nº 106/09/PS-GSE ao Senado Federal comunicando a conversão em lei da matéria e remetendo uma via dos autógrafos sancionados.