

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

MATHEUS GUILHERME DOS SANTOS MORAIS

**Tratamento favorecido e praticabilidade tributária: uma avaliação sobre a ficção
jurídica criada para o Microempendedor Individual**

Ribeirão Preto

2023

MATHEUS GUILHERME DOS SANTOS MORAIS

Tratamento favorecido e praticabilidade tributária: uma avaliação sobre a ficção jurídica criada para o microempreendedor individual

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Adolfo dos Santos Mendes

Ribeirão Preto

2023

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente com os dados fornecidos pelo (a) autor (a)

Morais, Matheus Guilherme Dos Santos

MM828

t

Tratamento favorecido e praticabilidade tributária: uma avaliação sobre a ficção jurídica criada para o Microempreendedor Individual / Matheus Guilherme Dos Santos Moraes; orientador Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. -- Ribeirão Preto, 2023.

110 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2023.

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 2. FICÇÃO JURÍDICA 3. PRATICABILIDADE TRIBUTÁRIA 4. MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL 5. TEORIA CRÍTICA I. Mendes, Guilherme Adolfo dos Santos, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos

Título: Tratamento favorecido e praticabilidade tributária: uma avaliação sobre a ficção jurídica criada para o Microempreendedor Individual.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências – Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em: ___/___/___

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA DO TRABALHO

Ao Prof. Dr. Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, brilhante acadêmico, pesquisador por excelência e nobilíssimo amigo.

AGRADECIMENTOS

Como todos os trabalhos devem começar com a exortação de bons agouros, ao Supremo Arquiteto Do Universo, que nos permitiu trabalhar no ocaso do dia e no cair da noite, para ingressar nos bancos da magnânima Universidade de São Paulo e cumprir com as tarefas.

Para minha família, Maria, Luiz (*in memorian*), Marilza (*in memorian*), Ataíde (*in memorian*), Sandra, Arivan, Allana, Sônia e Alexandre (*in memorian*), fieis escudeiros na preparação, execução e conclusão do trabalho mais importante que já produzi. Para meus afilhados, Yasmim, Heitor Gabriel e Helena, do futuro que lhes pertence. Lunna, Pretinha, Vida, Kiara, Benjamin e Dominique, minha sensação de carinho.

Inspiração e exemplo profissional, ode ao meu orientador, Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, que me deu a oportunidade que precisava, incentivou à pesquisa, com ótimas diretrizes e ensinamentos, além de muita paciência com um pesquisador em início de jornada, contribuindo comigo tanto na vida acadêmica quanto na personalíssima.

Meus cumprimentos para todo o corpo docente da Universidade, que me consignou os créditos necessários para a aprovação e, em especial, à Professora Juliana de Oliveira Domingues, que também apostou na minha vitória como mestrando desde o processo seletivo da Pós-Graduação.

Para todos os colegas de Mestrado: conseguimos superar dificuldades históricas, juntos, durante um dos períodos mais difíceis de calamidade pública sanitária, quando os laços precisaram ser fortes como nunca, ainda que virtuais.

Aos servidores da CPG e Secretaria da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, na pessoa da Sra. Cristiana Franco e Sra. Vânia Prudêncio, meus agradecimentos pela atenção, prestatividade e eficiência na ajuda sempre que necessário.

Aos meus amigos André Valadão, Franco Gonçalves, Giácomo Camatta, Gregor Gonçalves, Gustavo Domingues, Huder Miguel, Josimar Alves, Lucas Quirino, Luciano Oliveira, Matheus Mazelli, Maurício Pepineli, Silas Ferreira, Stenil Nicolau, Vinícius Reis, que formaram um pelotão de apoio para o meu bem-estar e sucesso.

Aos colegas de advocacia, Carlos Saud, Cristiane Palmeiras, Daniel Costa (*in memorian*), Décio Botacini, João Paulo Saud, Juliana Silva e Maria Fernanda Saud, que me proporcionaram condições e instalações para desenvolvimento do trabalho.

Às comunidades São Judas Tadeu, Jardim Califórnia e Parque Joaquim Nabuco, onde me criei e solidifiquei minha humildade e a pretensão de crescimento.

Para os colegas do Procon Barretos, agradeço o apoio incontestado durante todo o período de Pós-Graduação, onde minha pesquisa se misturou com o desempenho profissional e vice-versa, aumentando o campo de visão e a qualidade do serviço prestado, com esclarecimento mútuo.

À Biblioteca Roberto Rossi Zucolo, que me permitiu utilizar as obras e às dependências da unidade no Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos, na pessoa do Reitor, Prof. Angelo Davis, sedimentando uma parte relevante da obra que reclamo aprovação.

Como agradecimento geral, protesto os votos de aclamação para todas as professoras, professores e profissionais que me conduziram até o presente momento, formando meu caráter e juízo de valor sobre a importância dos estudos e da valiosa oportunidade que justifica a apresentação deste trabalho.

Ao final, rogamos que a pesquisa sobre a ética e desenvolvimento seja profícua e que esta investigação humildemente contribua inclusive para outros pesquisadores do tema. Trabalho, trabalho, trabalho.

EPIGRAFE

“Gosto de dizer ainda que a escrita é para mim o movimento de dança-canto que o meu corpo não executou, é a senha pela qual eu acesso o mundo” – Conceição Evaristo

RESUMO

MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos. **Tratamento favorecido e praticabilidade tributária**: uma avaliação sobre a ficção jurídica criada para o Microempreendedor Individual. 2023. 110 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

O trabalho desenvolvido pretende avaliar a ficção jurídica empregada na criação do Microempreendedor Individual (MEI) no sistema simplificado de tributação. Para tanto, a pesquisa pretende analisar o tratamento favorecido constitucional dispensado às pequenas e médias empresas, com enfoque no MEI, figura personalíssima instituída pela Lei Complementar nº 128/2008. A princípio, nosso trabalho se divide em duas partes: i. emprego do método dedutivo-hipotético para estabelecer o conhecimento científico e aplicação da Teoria Crítica de Horkheimer para considerar sobre a ficção que criou a figura do MEI e a praticabilidade tributária imposta para fins de simplificação; ii. na segunda parte, verificamos o princípio constitucional do tratamento favorecido às empresa de pequeno porte (art. 170, IX, CRFB) e a edificação do sistema unificado do Simples Nacional para fins de organização do desenvolvimento. Na sequência, ponderamos sobre a instituição ficção legal que criou o MEI e o impacto social provocado pela inserção de um novo contribuinte nas relações jurídicas atuais. Na última abordagem, faremos uma análise sobre o exercício da praticabilidade tributária, vezes tratada como princípio e a sua relação com os outros mandamentos constitucionais de desenvolvimento econômico. No final, concluímos pela inconstitucionalidade material do art. 18-A, §1º, LC 123/06, ficção legal que criou o Microempreendedor Individual, porque, embora prescreva que serve à simplificação das obrigações formais, atua meramente como benefício fiscal do empresário, impondo diversas situações de vulnerabilidade, em oposição ao princípio constitucional do tratamento favorecido.

Palavras-chave: Constituição Federal. Ficção Jurídica. Microempreendedor individual. Praticabilidade Tributária. Teoria crítica.

ABSTRACT

MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos. **Favored treatment and tax practicability: an evaluation of the legal fiction created for the Individual Microentrepreneur.** 2023. 110 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

The work developed intends to evaluate the legal fiction employed in the creation of the Individual Microentrepreneur (MEI) in the simplified system of taxation. To this end, the research intends to analyze the favored constitutional treatment given to small and medium-sized enterprises, focusing on the MEI, a very personal figure established by Complementary Law No. 128/2008. At first, our work is divided into two parts: i. use of the deductive-hypothetical method to establish scientific knowledge and application of Horkheimer's Critical Theory to consider the fiction that created the figure of the MEI and the tax practicability imposed for simplification purposes; ii. in the second part, we verify the constitutional principle of the favored treatment of small businesses (art. 170, IX, CRFB) and the construction of the unified system of the National Simple for the purpose of organizing development. Next, we ponder on the legal fiction institution that created the MEI and the social impact caused by the insertion of a new taxpayer in current legal relations. In the last approach, we will analyze the exercise of tax practicability, sometimes treated as a principle and its relationship with the other constitutional commandments of economic development. In the end, we conclude that article 18-A, §1, LC 123/06, a legal fiction that created the Individual Microentrepreneur, is unconstitutional by material because, although it prescribes that it serves the simplification of formal obligations, it merely acts as a tax benefit for the entrepreneur, imposing various situations of vulnerability, in opposition to the constitutional principle of favored treatment.

Keywords: Federal Constitution. Legal Fiction. Individual microentrepreneur. Tax Practicability. Critical theory.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento

EC: Emenda Constitucional

EI: Empresário Individual

CC: Código Civil

CDC: Código de Defesa do Consumidor

CGSIM: Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

CGSN: Comitê Gestor do Simples Nacional

CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CPF: Cadastro de Pessoa Física

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil

CNT: Confederação Nacional de Transportes

CPP: Contribuição Previdenciária Patronal

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN: Código Tributário Nacional

DAS: Documento de Arrecadação do Simples Nacional

FTC: Federal Trade Commission

ICMS: Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPJ: Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas

ISS: Imposto sobre serviços de qualquer natureza

LCP: Lei Complementar

MEI: Microempreendedor Individual

MP: Medida Provisória

MPE: Micro e Pequena Empresa

OEDC: Organisation for Economic Co-operation and Development

PERT: Programa Especial de Regularização Tributária

PNADEMPE: Política Nacional de Apoio de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas

PIB: Produto Interno Bruto

RGPS: Regime Geral da Previdência Social

SENAT: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SIMEI: Sistema de Recolhimento em valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional

SIMPLES: Regime de Tributação Simplificada

SRFB: Secretaria da Receita Federal do Brasil

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STN: Sistema Tributário Nacional

USAID: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

TJ: Tribunal de Justiça

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Apuração da produtividade das micro, pequenas e médias empresas

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1. Linha do tempo do tratamento favorecido até a PNADEMPE

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Anexo V da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

Tabela 2. Obrigações mensais do MEI ao Fisco

Tabela 3. Valores a serem recolhidos pelo MEI, a partir de junho de 2023

Tabela 4. Mapa de empresas formalizadas em 2021.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	31
PRIMEIRA PARTE	37
1 METODOLOGIA DE TRABALHO E OBJETO DE ESTUDO	37
1.1 APLICAÇÃO DO MÉTODO HIPOTÉTICO-DEDUTIVO	37
1.1.1 AFINIDADE NAS TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO.....	39
1.1.2 RECORTE TEMÁTICO E A ESTRUTURA DA NORMA.....	41
1.2 CONSTITUIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	45
1.3 ÉTICA E DESENVOLVIMENTO DA ORDEM ECONÔMICA PROPOSTA PARA O MEI SOB A PERSPECTIVA CRÍTICA.....	48
2 A EMANCIPAÇÃO NA TEORIA CRÍTICA DE HORKHEIMER.....	51
2.1 TEORIA CRÍTICA DO DIREITO E EMANCIPAÇÃO.....	51
2.2 VISÃO CRÍTICA COMO FATOR DE REESTRUTURAÇÃO DA NORMA	54
SEGUNDA PARTE	59
3 TRATAMENTO FAVORECIDO PARA AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE: UM CONCEITO CONSTITUCIONAL.....	59
3.1 DEVER CONSTITUCIONAL INSTRUMENTALIZADO NA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.....	59
3.2 COMO EDIFICAR UM SISTEMA DIFERENCIADO E, SIMULTANEAMENTE, ARRECADATÓRIO: O REGIME DO SIMPLES NACIONAL (LC 123/06)	66
4 A IDEIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL PARA LEGALIZAR A ECONOMIA INFORMAL: A FICÇÃO JURÍDICA E TRIBUTÁRIA EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO.....	71
4.1 REGIME DE FAVORECIMENTO E INCENTIVO À FORMALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS: A IDEIA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (LC 128/08) PARA AQUECER A ECONOMIA	71
4.2 FICÇÃO LEGAL E JURÍDICA PARA O MEI: A CONFUSÃO DE UMA PERSONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	77
4.2 IMPOSIÇÃO DE LIMITES À FICÇÃO: DESAFIOS DE ENQUADRAMENTO E PROPOSTA DE REVISÃO DA FIGURA	82

-5 PRATICABILIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE VALIDAÇÃO DA FICÇÃO LEGAL PARA O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL	86
5.1 OPERACIONALIDADE E FICÇÃO TRIBUTÁRIA: PODEM SER COMPLEMENTARES OU LIMÍTROFES?	86
5.2 PRATICABILIDADE E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS	88
5.3 A FICÇÃO TRIBUTÁRIA CRIADA PARA O MEI DIALOGA COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE ORDEM ECONÔMICA?	92
CONCLUSÃO.....	96
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

É natural que o Brasil ainda percorra caminhos inéditos no avanço econômico e que a livre iniciativa congregue atividades também inovadoras, utilizando-se da tecnologia e inventividade. O Estado certamente deseja acompanhar a evolução e a disrupção das técnicas antigas, que se tornaram comuns ou que não servem mais ao desígnio do bom desempenho.

Precipualemente, o interesse estatal se reserva à ordem econômica e comumente, a inovação se perpetua a partir da timidez nos lucros, até alçar os principais portões do capital e do sucesso financeiro. Para Schumpeter (apud MARTES, 2010, p. 255), inovar produz tanto desequilíbrio quanto desenvolvimento, principalmente numa situação específica em que a competição moderna parte da tecnologia¹.

A proeminência custa bastante e os grandes conglomerados, indubitavelmente, controlam o acesso restrito e a polinização da inventividade. As pequenas organizações se preparam para encarar um desafio de realidade econômica, no qual embater com a ferocidade do capital mercantil significa enfrentar a perpetuação do capital, o controle restrito não seria opção viável; mais factível, aliar-se².

Segundo apontamentos estudados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico em 2022, os microempreendimentos e as pequenas iniciativas compreendem a coesão social, no desempenho de um papel fundamental de preparar a adaptação econômica e social para o avanço tecnológico, globalização, mudanças demográficas e, claro, as nuances mercadológicas³.

¹ MARTES, Ana Cristina Braga. **Weber e Schumpeter**: a ação econômica do empreendedor. Revista de Economia Política, vol. 30, n. 2 (118), abr./junho, 2010. p. 255.

² Segundo a **Lei Complementar nº 123/06**, no art. 3º, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, preenchidas as condições da LCP.

³ OECD. **Recommendation of the Council on SME and Entrepreneurship Policy**, OECD/LEGAL/0473. 2020. pg. 3. No excerto, impõe-se o reconhecimento da importância das pequenas e médias empresas no crescimento econômico, criação de emprego, desenvolvimento local e inclusão social, conforme: "Governments around the world have long recognised the importance of small and medium-sized enterprises (SMEs) in economic growth, job creation, local development, inclusion and social cohesion. SMEs and entrepreneurs also play a crucial role in the adaptation of economies and societies to major transitions, including digitalisation, globalisation, demographic shifts, labour market transformations and the transition to more sustainable practices and models. At the same time, the SME and entrepreneur population is very diverse with respect to their size, sector, age, location, background, capacities, and aspirations, as well as ability to overcome inefficiencies in the

Não é novidade para o prisma econômico que o empreendedorismo ocupa escala das políticas públicas de fomento mercantil e, na economia privada, somatória de experiências, mão-de-obra mais rentável e fonte de renovação: não raro, foram criadas as transformações radicais de determinados setores, a ponto de promover ciclos de crescimento e ruptura dos fluxos contínuos da rotina econômica, tal qual previa a análise schumpeteriana⁴.

De fato e de direito, o empreendedorismo brasileiro está representado nas empresas de pequeno porte, microempresas e microempreendedores individuais. O setor microempresarial se tornou um dos canais da ascensão econômica, onde se superam obstáculos sociais, como o desemprego, como asseverou Auta Rojas Barreto (1996, p. 145), sobre o setor de microempresas como um dos alicerces para a população de baixa renda para ter uma vida mais digna e sair da pobreza mediante o desenvolvimento de atividades produtivas⁵.

Nesse diapasão, passa a ser uma tarefa pública dos entes que controlam a economia: estimular o crescimento dos tímidos, arrefecer a tensão dos expansivos em arrebatar quaisquer atividades de competição e superar a visão individualista da sociedade e do Estado, como lecionou o Professor Miguel Reale (1992, p. 15), sobretudo para admitir o progresso científico e tecnológico, formando base para resolver conflitos entre o capital e o trabalho⁶.

Por suposto, a figura do legislador é muito importante para ditar a evolução das interações financeiras e o modo pelo qual as pequenas iniciativas se relacionam com o ente arrecadatório. Na medida do possível, a interpretação e a formulação de uma política devem ser construtivas, observando sempre questões fundamentais e normativas da Constituição e, por conseguinte, da sua estabilidade jurídica, como Konrad Hesse lecionou⁷.

No universo das empresas de pequeno porte, três ordenamentos foram fundamentais para eficiente desenvolvimento da ordem econômica no contexto global: Constituição, Estatuto da Micro e Pequena Empresa e Código Tributário Nacional.

Primeiro, acolhemos o conceito constitucional de desenvolvimento, que privilegia micro e pequenas empresas na arrecadação, contribuição e desempenho das obrigações com o Estado. Tal diferenciação é um cabedal político de incentivo à formalização (trataremos adiante), que facilita ao empreendedor manter sua regularidade financeira, o pagamento de

business environment and policy sphere. Such diversity has important implications for the design and implementation of policies”.

⁴ MARTES, 2010, p. 260.

⁵ BARRETO, Auta Rojas. Informação empresarial para o Mercosul: a expansão das fronteiras das microempresas. IBICT, **Revista Ciência da Informação**, v. 25, n. 1, jan./abr., 1996. p. 145.

⁶ REALE, Miguel. **Temas de direito positivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 15.

⁷ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 23.

dívidas e o relacionamento com o dinheiro, ao passo que delimita a sua caracterização como empresa, controla os custos de securitização e cria espaço para a atividade econômica, garantindo que se atenda à exigência da CRFB/88.

Nesse aspecto, há um ponto muito interessante levantado pelo Professor Peter Häberle⁸: todo processo não está desvinculado da Constituição, sobretudo o político; o legislador cria uma parte da esfera pública e da realidade da Constituição, com a finalidade de promover desenvolvimento, mutação. Pois bem, a criação do tratamento favorecido deu azo à previsão da própria Lei Maior, que descrevia como princípio: o incentivo e subsídio diferente para pequenas e médias empresas.

Logo, criar um Estatuto para orientar o serviço desempenhado por pequenas iniciativas está frontalmente ligado com a Constituição e o desenvolvimento econômico predito pela lei. Nos termos da Lei Complementar 123/06, foram estabelecidas as normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos entes federativos⁹.

Conforme identifica a análise de Walter Brasil Mujalli, estar em um regime tributário diferenciado não quer dizer que estão excluídas normas e princípios de direito, em especial a tributação¹⁰. Realmente, a importância de um ordenamento privilegiado às pequenas empresas exigiu alteração de outros códigos e impôs ao Poder Público o estrito cumprimento da Constituição.

Esse produto desenvolvido da Constituição integra um sistema econômico, necessariamente aberto e vinculado ao próprio quadro de princípios formais e estruturantes¹¹. Isso não quer dizer que inexitem tensões, situações em que a interpretação exige a ponderação dos conflitos, sobre os quais deve se sopesar a situação de abertura dos intérpretes

⁸ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 27.

⁹ **Lei Complementar nº 123/06**: Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere: I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias; II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias; III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão. IV - ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do art. 146, in fine, da Constituição Federal.

¹⁰ MUJALLI, Walter Brasil. **Regime tributário fiscal das microempresas**. Leme: Led Editora de Direito, 1997. p. 11.

¹¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direito tributário contemporâneo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 33.

da Constituição. Inobstante, a eficácia social ou efetividade da norma, está afeita ao acatamento da comunidade, satisfação e eficácia, também a expectativa do legislador, ensinou Paulo de Barros Carvalho¹².

Segundo a lição de Aliomar Baleeiro, considera-se como boa interpretação aquela que resulta de antiga, iterativa e pacífica aplicação da lei sob determinada diretriz por patê do próprio Fisco, se deram sentido uniforme a uma disposição, esta parece a mais compatível com o texto¹³. Assim atuou o legislador, na proposta de regime único de arrecadação, acesso ao mercado, cadastro registral e cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias: interpretou necessidades estruturais e envolveu as iniciativas vindouras no campo de visão do interesse público.

Como o empreendedor é, também, o protagonista mais importante na construção da economia global¹⁴, tal qual escreveu John Naisbitt, o Brasil se deparou com o paradoxo do crescimento incentivado dos microempreendimentos e a falta de regularidade quanto ao recolhimento e retorno para com o Estado. A criação da figura do Microempreendedor Individual exerceu a satisfação do legislador e a contrapartida para a formalização das operações financeiras.

A Lei Complementar 128/08 acrescentou e modificou no Estatuto um novo tipo de atividade no regramento econômico: aqueles que tenham auferido receita bruta no calendário-anterior, limitado no valor de R\$ 81.000,00, desimpedido do rol taxativo de atividades, empresário na acepção, empreendedor e optante pelo regime simplificado – são considerados Microempreendedores Individuais¹⁵.

Conforme preceitua Roque Antônio Carrazza, trata-se de um artifício do legislador, transformar uma possibilidade material numa possibilidade material jurídica, criação que faz nascer uma verdade jurídica diferente da real¹⁶. Amiúde, a ficção do Microempreendedor Individual se adequou ao regime preexistente, em benefício da coletividade.

Na oportuna busca de constituir obrigações, o político sai à procura de acontecimentos que sabe haverão de ser medidos segundo parâmetros econômicos, uma vez que o vínculo

¹² CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21. ed. São Paulo, Saraiva. 2009. p. 84.

¹³ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 377.

¹⁴ NAISBITT, John. **Paradoxo global**: quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores: nações, empresas, indivíduos. Rio de Janeiro: Campus, 1994. p. 5.

¹⁵ Conforme **§1º do artigo 18-A da Lei Complementar nº 123/06**, considera-se MEI quem tem auferido receita bruta, no ano calendário-anterior, de até R\$ 81.000,00, que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática, sendo empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 do Código Civil ou empreendedor que exerça atividades reconhecidas pela própria LCP.

¹⁶ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 14. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 318.

jurídico a eles atrelado deve ter como objeto a prestação pecuniária: essa é visão sobre a imposição feita ao Microempreendedor Individual, na qual ousamos empregar o quadro de Paulo de Barros Carvalho sobre o nascimento de determinadas obrigações tributárias¹⁷.

Por mais que a legislação venha dividir espaço com progressos ou crises, a realidade é objetiva e inegável que pretende melhorar um cenário socioeconômico. Na lição de Alfredo Augusto Becker: a regra jurídica, solução criada pelo legislador para resolver determinado conflito social ou satisfazer determinada necessidade social¹⁸.

Dialoga-se, portanto, com a praticabilidade, princípio relevante que versa sobre aderir técnicas simplificadoras, facilitadoras da execução de normas jurídicas. Na lição da Professora Mizabel de Abreu Machado Derzi (2007, p. 100), embora a praticabilidade não esteja diretamente prevista no ordenamento, está inata aos princípios gerais da economicidade e exequibilidade de tornar simples e viável a execução da lei, num trabalho global de Direito¹⁹.

O tratamento favorecido e a praticabilidade estão conectados no mesmo ambiente, onde o interesse do Estado trabalha no fortalecimento das políticas econômicas e, sobretudo, consignando regras jurídicas para fomento à arrecadação. É necessário juridicidade às normas e Becker compreende que a praticabilidade e a certeza são requisitos essenciais, sobretudo pela redução de diferenças e concentração do instrumental jurídico²⁰. Nesse cenário a ficção e praticabilidade atuam pelo MEI e a ordem econômica atua em favor da política pública, seja pelo favorecimento, seja na arrecadação.

Formado o sistema ficto, a bem dos instrumentos jurídicos e da ramificação disposta em atenção aos princípios constitucionais, o Estado consignou o seu objetivo arrecadatório, suprimindo a marginalização dos negócios; porém restaram questões pendentes, que se tornam cada dia mais salientes na realidade do microempreendedor individual, como exemplo da indefinição da personalidade, confusão patrimonial, exclusões setoriais, indisponibilidade previdenciária, precarização trabalhista, etc. Tornou-se necessário um estudo revisional sobre a figura do Microempreendedor Individual, sob a égide da Constituição Federal.

A partir da perspectiva crítica, nossa pesquisa se divide em duas partes, até alcançar à conclusão: i. primeira parte, diz respeito à metodologia do trabalho, objeto do estudo e a

¹⁷ CARVALHO, 2009, p. 181.

¹⁸ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 523.

¹⁹ DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário, Direito Penal e Tipo**. 2. ed. atual. e rev. São Paulo: RT, 2007. p. 100.

²⁰ BECKER, 1998, *op. cit.*, p. 524.

abordagem crítica de Horkheimer e Adorno, para entender a sociedade contemporânea, a relação com os recursos econômicos e o materialismo dialético sobre as necessidades de uma comunidade e a emergência de melhorar a realidade²¹; ii. segunda parte, a relação principiológica do tratamento favorecido e da praticabilidade tributária na formação do universo do Microempreendedor Individual, compondo limites entre a ficção, pretensão e realidade jurídica, que nos afeta no trato diário, como por exemplo, provocações sobre a indefinição da personalidade do MEI, desde a criação à proposta revisional ao legislador, para suprimir os eventos prejudiciais supracitados.

Imbuídos do método dedutivo-hipotético, das leis brasileiras e ponderações internacionais sobre a economia, aliás, acompanhado de doutrinas valiosíssimas como referência, nossa meta é propor uma reflexão e subsídio para outros pesquisadores e também para pequenos empresários, sobre o lugar de fala do Microempreendedor Individual no cenário econômico atual, porque “as dificuldades de hoje são a inspiração de amanhã, use o tempo para melhorar continuamente suas operações” – recomendou Gagliardi em, “A Arte das Pequenas Empresas”,²².

²¹ HORKHEIMER, Max. **Teoria crítica**: uma documentação. Trad. Hilde Cohn. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 58.

²² GAGLIARDI, Gary. **Sun Tzu – A arte da guerra – a arte das pequenas empresas**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2008. p. 71.

PRIMEIRA PARTE

1 Metodologia de trabalho e objeto de estudo

1.1 Aplicação do método hipotético-dedutivo

No presente estudo, faremos uma análise científica sobre o princípio constitucional de tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, a praticabilidade tributária e personalidade do Microempreendedor Individual. De antemão, cabe relatar que as técnicas de investigação aplicadas não têm a pretensão de esgotar o tema, mas contribuir para o enquadramento da pessoa criada pela Lei Complementar nº 128/08, reconhecido como MEI. Nesse diapasão, além dos ditames legais, o trabalho consigna critérios do conhecimento prático, isto é, situações em que o personagem atua no cotidiano: isso tateia a realidade de se constituir como tal para todos os efeitos de direito, aprendendo com a lição de Eva Maria Lakatos sobre a natureza do objeto, a forma e conteúdo de conhecimento²³.

Na verdade, avaliar questões principiológicas demanda abstração e identificação da realidade pertinente. Logo, o problema seria adequar a vivência para aplicar o conhecimento produzido, de forma que, racionalmente, concordamos que o método científico parte desse problema criado. Por consequência, uma solução provisória é proposta, conforme pondera Karl R. Popper, uma teoria tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vistas a eliminar erros e, dialeticamente, propondo novos problemas para a renovação do processo circular²⁴.

Repisa-se que se trata de um processo científico, no qual o objetivo fundamental é chegar à veracidade dos fatos, como ensina Antônio Carlos Gil, ao passo que admite a verificabilidade, das técnicas, método, observação. Reside aí a diferença do processo científico para os demais: naquele, o qual método é o conjunto de bases intelectuais e técnicas para alcançar o conhecimento, que pode ser verificado²⁵.

²³ LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 58.

²⁴ *Ibid.*, p. 77.

²⁵ GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antônio Carlos Gil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 8.

A Teoria Crítica de Horkheimer denomina que a convicção também é conquistada nas lutas históricas e também das pesquisas, para comprovação de ideias sociais²⁶. Nesse cenário, a observação é fundamental para estabelecer critérios identificáveis da pesquisa, porque não pode ser feita no vácuo, diria Eva Maria Lakatos, porque tem papel decisivo na ciência e pretende atender, de forma seletiva e ativa, o problema, a hipótese, a teoria²⁷. A observação é útil ao estudo, porque ajuda a identificar as provas, tatear a realidade, investigar com profundidade e orientar o comportamento, atendendo os objetivos sobre os quais não se têm garantia ou consciência, assimilado por Marina de Andrade Marconi²⁸.

Portanto, nosso plano de pesquisa obedecerá a critérios bastante específicos e reconhecidos de trabalho: introdução, desenvolvimento, explicação, discussão, demonstração e conclusões, pretendendo-se verificar se o conteúdo investigado foi comprovado ou refutado²⁹. Sobretudo, será utilizado o método hipotético-dedutivo de Karl Popper, que se inicia na percepção de uma lacuna nos conhecimentos; são formuladas hipóteses sobre a ausência e, a partir da inferência dedutiva, testa-se a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos hipoteticamente³⁰. Advoga ainda que a seleção se processe pelo método do ensaio e da eliminação do erro, assim, as tentativas não adaptadas perecem e as mais adaptadas se transmitem, com a ressalva de que inexistente solução final: sempre há possibilidade de mutação e modificação da estrutura, com novos problemas, novas conjecturas e outras soluções. Assim evolui o conhecimento racional, do qual a ciência é um caso particular³¹.

Para Popper, o método de submeter criticamente a prova às teorias, e de selecioná-las conforme resultados, observa uma lógica de pesquisa científica, na qual, a partir de uma ideia nova, formulada por conjecturas e não justificada por antecipação, hipótese, sistema teórico/análogos, admite conclusões por meio de dedução lógica³². Isso pressupõe que o método hipotético-dedutivo estabeleça conjecturas bem prováveis e que a construção seja de forma semelhante com relação às hipóteses; se estas se provam verdadeiras, logo, as conjecturas também serão.

²⁶ HORKHEIMER, 2015, p. 151.

²⁷ LAKATOS, 2010, p. 79.

²⁸ MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 76.

²⁹ LAKATOS, 2010, p. 226.

³⁰ Ibid., p. 88.

³¹ PELUSO, Luís Alberto. **A filosofia de Karl Popper**. Epistemologia e racionalismo crítico. Campinas, Papyrus, 1995. pp. 109-213.

³² POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1999. p. 33.

Concebe-se a ciência como um corpo de conjecturas de caráter tentativo, isto é, como um conjunto de teorias e hipóteses, procurando identificar a natureza conjectural do método científico, conforme Popper, decorrente da própria natureza dos enunciados que por meio dele podem ser testados no método hipotético-dedutivo³³.

De fato, formular definições aceitáveis parece uma tarefa que exige bastante apuração e cautela, porque existem diversos sistemas reconhecidos e comprovados, de modo que apresentar hipóteses aceitáveis e logicamente dedutíveis está mais próximo da realidade do que à abstração, identificou Popper³⁴. A esta teoria do conhecimento, cujo objetivo é analisar o método ou o processo próprio de ciência empírica, a lição popperiana chamou de experiência.

Fica claro que devemos nos utilizar dos recursos e técnicas para evidenciar a ciência, certificar os fatos analisados, sem olvidar, segundo ensina o Professor Miguel Reale, o exame da intencionalidade e do sentido, com objetividade e delimitação³⁵.

1.1.1 Afinidade nas técnicas de investigação

A investigação é um ponto fundamental do trabalho de pesquisa, que tem o condão de identificar relações sociais e fornecer dados para a observação. Decerto, a pesquisa é um procedimento racional e sistemático, que utiliza o observado para inferir respostas aos problemas enfrentados, como ramificou Antônio Carlos Gil³⁶ e, com efeito, elaborar uma teoria não quer dizer que as hipóteses vinculadas ao preexistente admite a generalização; nos casos em que são formuladas sem qualquer esteio às teorias existentes não possibilitam a generalização dos resultados³⁷.

Estamos acompanhados da pesquisa bibliográfica e documental, como definiu Eva Maria Lakatos, uma proposta de fonte secundária daquilo que já se tornou público, estudos, referendos, boletins, etc.³⁸, obedecendo a um plano de trabalho predisposto, assentado na afinidade dos estudos e na criticidade, para que o envolvimento seja frutífero. Ainda sim, sem

³³ PELUSO, 1995, op. cit., p. 69.

³⁴ POPPER, 1999, op. cit., pp. 40 e 41.

³⁵ REALE, Miguel. **O direito como experiência**: introdução à epistemologia jurídica. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 205.

³⁶ GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 17.

³⁷ Ibid., p. 38.

³⁸ LAKATOS, 2010, p. 166.

se perder na floresta de documentos, como ensinou Marina de Andrade Marconi, sopesar os meios e técnicas para testar a validade e a fidedignidade das informações apuradas³⁹.

É válido pontuar que, em determinadas situações, o critério de pesquisa utilizado demonstrou afinidade com a exploratória, especialmente no esclarecimento de ideias⁴⁰. Sabe-se que a pesquisa exploratória gere a formulação de problemas precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores e, nesta postura, a crítica do estudo guarda certa proximidade com esse tipo de investigação – ao passo que utilizaremos a técnica de leitura exploratória do material bibliográfico levantado⁴¹.

No que toca à pesquisa documental, a fonte de coleta de dados está restrita aos documentos, escritos ou não, constituindo-se como fontes primárias, recolhidas no momento do fenômeno, anterior ou posteriormente⁴². São eles: arquivos públicos, documentos jurídicos, publicações parlamentares, documentos oficiais (municipais, estaduais, nacionais) e documentos internacionais⁴³, enfim, leituras que congreguem a possibilidade de estudar relações sociais e dados autorizados, respeitando-se a ética do saber, como preceitua Gil⁴⁴.

Levando-se em conta que as técnicas de investigação supracitadas diferem entre si, guardando as suas especificidades, nosso roteiro pode ser considerado como flexível⁴⁵, uma vez que aborda itens essenciais e admite a inclusão de produtos externos para enriquecer a qualidade do investigado. Numa sistematização do conhecimento, concordamos com a seguinte proposta de investigação popperiana⁴⁶: i. problema, que surge, em geral, de conflitos ante expectativas e teorias existentes; ii. solução proposta consistindo numa conjectura e dedução de consequências na forma de proposições passíveis de teste; iii. testes de falseamento, que são as tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação.

Conforme leciona Peluso sobre as características do procedimento científico em Popper, a ciência quer seja natural ou social, constitui-se de explicações cuja natureza é hipotética ou presuntiva; nessa linha, predição, hipótese, prova, corroboração ou desacordo e solução⁴⁷.

³⁹ MARCONI, 2013, p. 50.

⁴⁰ GIL, 2012, p. 27.

⁴¹ GIL, 2002, p. 77.

⁴² MARCONI, 2013, p. 48.

⁴³ Ibid., p. 50.

⁴⁴ GIL, 2012, p. 107.

⁴⁵ GIL, 2002, p. 161.

⁴⁶ LAKATOS, 2010, p. 77.

⁴⁷ PELUSO, 1995, p. 69.

Logo, a definição do problema como um enunciado explícito, compreensível e operacional demanda que a sistematização do conhecimento proponha a solução provisória supracitada, em caráter explicativo ou preditivo, compatível com o conhecimento levantado e a dedução lógica do capítulo anterior e, por último, a verificação em suas consequências⁴⁸. Estabelecer um roteiro dessa natureza exige um recorte temático bem delineado e conclusão crítica, para amarrar muito bem o conhecimento científico e a hipótese-dedutiva apropriada.

1.1.2 Recorte temático e a estrutura da norma

Tendo em consideração que a ciência é uma sistematização de conhecimentos, conjunto de proposições lógicas, correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos⁴⁹ e que a criação de uma legislação nasce de estudos legislativos sobre a necessidade socioeconômica e jurídica de uma determinada comunidade, nossa investigação parte da criação do Microempreendedor Individual, em 2008. Tal fenômeno consiste em atividade legislativa, que cria uma política pública de cunho econômico, financeiro e social. Isto quer dizer que mobiliza uma atividade econômica em si para tratar da sua figura como portadora do desenvolvimento.

Avalia-se de forma crítica que o Microempreendedor Individual é peça indispensável do quadrante de melhoria socioeconômica das pequenas empresas. Há referência no tratamento diferenciado às iniciativas de pequeno porte, pensando na cooperação financeira para o crescimento dos negócios, na simplificação tributária, facilitação de concorrer em licitações com o Poder Público, da personificação da pequena empresa, enfim, num plano político e constitucional que alinhado com as normas jurídicas e financeiras do Estado, tudo isso para acenar positivamente ao empreendedorismo (arrecadação).

Perelman diria que o diálogo crítico demonstra a incompatibilidade com a tese comumente aceita, seja pela coerência interna, submissão das crenças e superação do que for incompatível⁵⁰ – o caso do MEI explicita que as boas intenções atenderam o desígnio econômico apenas em partes.

A título de delimitação, a criação do MEI que ocorreu em 2008, na expansão dos investimentos nacionais e dilatação da economia e PIB brasileiro até o cotidiano das linhas de

⁴⁸ LAKATOS, 2010, op. cit., pp. 110-111.

⁴⁹ Ibid., p. 62.

⁵⁰ PERELMAN, Chaim. **Retóricas**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 50.

microcrédito e subsídio à formalização de negócios. A essência do direito é a realização prática⁵¹ e, não raro, o legislador percebeu a oportunidade favorável para edificar uma iniciativa condizente com a Constituição Federal de 1988 e segmentada com interesse coletivo, que visasse geração de renda, fomento aos profissionais independentes, com pano de fundo para a arrecadação de tributos, recolhimento de contribuição para o Regime Geral da Previdência Social, redução do desemprego e limitação da informalidade.

Sendo assim, instituir a figura do MEI tinha o objetivo de “permitir a regularização de microempresários que de outra forma ficariam à margem do sistema”. Essa assertiva pertence ao parecer de constitucionalidade do Senado Federal sobre a Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008 e acerca da criação de uma nova personalidade, com aporte de interesse econômico, social, sobretudo tributar/arrecadar sobre atividades do pequeno empresário.

Pela situação de vulnerabilidade atual e pelos limites da ficção jurídica, discordamos da decisão do parecer público e elencaremos o porquê durante a exposição do estudo. No tema, já houve discussão específica, mais precisamente Carta de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre repensar a estrutura do programa do MEI, obviamente reconhecendo os avanços e a legitimidade principiológica da medida, mas que demanda reparos pontuais⁵².

Percebeu-se um esforço público para formalizar todos os microempreendimentos e garantir que a iniciativa de empreender tivesse condições satisfatórias de sustentar-se e desenvolver-se, além de produzir resultados positivos economicamente falando, com a devida contrapartida aos regimes governamentais.

Se de um lado, a política pública de incentivo à formalização do MEI está conectada a um sistema constitucional de facilitação e fomento do desempenho, do outro, lidamos com a perpetuação dos conglomerados, o fanatismo moral dos costumes empresariais, a exclusão setorial do pequeno empreendedor, a limitação do acesso ao MEI e a precarização das atividades de baixo custo comercial.

Essa atmosfera criada pela ficção jurídica e tributária conferiu garantias e impôs obrigações, claramente. Mujalli leciona que o incentivo às microempresas decorre da carência à proteção, da limitação de recursos, encargos e farta burocracia que justificaram a dispensa

⁵¹ IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Trad. João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 61.

⁵² IPEA. **Os desequilíbrios financeiros do Microempreendedor Individual (MEI)**. Nota Técnica I. Carta de Conjuntura, n. 39, 1º trimestre de 2018, por Rogério Nagamine Costanzi. p. 1.

favorecida⁵³.

É do alvitre de Schumpeter que o setor econômico está aberto a uma variedade sem fim de pontos de vista e tratamentos, que se podem ordenar de acordo com a amplitude e alcance⁵⁴, como o caso da política pública citada. O progresso econômico e o fortalecimento do ciclo passam justamente pelo aperfeiçoamento, no que o autor supra define como o remédio mais importante *à la longue*⁵⁵. A lição da Professora Tathiane Piscitelli complementa que se trata, sinteticamente, de investigar como e diante de quais condições o Estado pode captar recursos para suprir as necessidades públicas⁵⁶, como criar políticas, inferimos.

Portanto, consigna-se ao Estado a tarefa revisional de preservação do bem-estar econômico, do funcionamento da regulação e controle, porque de fato se reconhece a posição social-liberal proclamada no art. 174, da CRFB e a necessidade de observar princípios e diretrizes complementares, como a livre iniciativa, o tratamento favorecido e a livre concorrência. Na lição de Miguel Reale, essa tarefa consiste em dever⁵⁷. Muitas vezes, depois de fixado o objetivo, o legislador pode verificar que a norma se tornou extremamente complexa ou impraticável, buscando-se suprimir a realidade e praticabilidade das interações pela ficção⁵⁸, conforme definiu Alfredo Augusto Becker, do que se extrai necessário revisar, aprimorar a regra.

E ainda, complementa-se que a praticabilidade na esfera dos tributos decorreu da solução encontrada pelos legisladores, resolvendo conflitos sociais de determinada classe ou necessidade social, com vistas ao objetivo de arrecadação, isso é, a regra jurídica praticável se tornou o instrumento para atingir a meta criada – no que Becker denomina como ficção, reconhece que a ciência jurídica a criou na embriogenia das próprias regras, mais frequente do que se suporá⁵⁹.

A partir da elaboração de lei complementar, norma de integração entre os princípios gerais da Constituição e os comandos de aplicação do ordenamento infraconstitucional e ordinário, o viés no qual deve ser revista a situação reclamada. Conforme leciona Ives Gandra Martins, a Lei complementar servirá de teto para a lei ordinária, dentro da sua área particular

⁵³ MUJALLI, 1997, p. 14.

⁵⁴ SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultura, 1997. p. 38.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 235.

⁵⁶ PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014.

⁵⁷ REALE, 1992, p. 251.

⁵⁸ BECKER, 1998, p. 523.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 509.

e mandamental⁶⁰.

Por suposto que a norma seguirá as exigências definidoras de direitos e garantias fundamentais, com aplicação imediata e pretensão de vincular os entes estatais aos direitos mais basilares e fundamentais⁶¹, sua estrutura, assim como lhe permite a ordem jurídica, definirá comportamento, condição e cumprimento à plenitude. Logo, destacar a estrutura da norma está intrinsecamente conectado ao agir jurídico⁶².

Dworkin tem pontuação interessante sobre a questão principiológica da norma e sua estrutura: diz-se que a legislação continua a exercer influência sobre a questão de quais direitos as partes têm no modelo centrado nos direitos, os princípios não devem estar em conflito com outros pressupostos, para justificar uma regra aplicada ou qualquer parte considerável de um ordenamento⁶³; ora, inferimos que o tratamento favorecido dispensado ao MEI foi até certo ponto favorável e, com efeito das exclusões e a indefinição da sua personalidade, tornou-se oponente às premissas da livre iniciativa, competitividade e busca do pleno emprego, garantias constitucionais previstas a bem da ordem econômica nacional.

Aqui recorreremos à dialética do esclarecimento de Adorno: não há nenhuma diferença entre o destino econômico e o próprio homem: todo o mundo é o que é sua fortuna, sua renda, sua posição, suas chances; na consciência dos homens, a máscara econômica e o que está debaixo dela coincidem⁶⁴.

Na lição do Professor Fábio Konder Comparato, a economia moderna admitiu diversos fenômenos importantes sobre a personalidade jurídica, como a terceirização, por exemplo, que passou a ser preferência do esquema reticular, marcado pelo abandono de técnicas formais de constituição e negociações, exigindo-se o estudo de tais inovações e da função social destas instituições⁶⁵. Este é o panorama confuso do MEI que ingressa atualmente no mercado de trabalho, com seu CPF e CNPJ – sendo imprescindível aprimorar o regramento e rever a sua função social de desenvolvimento.

⁶⁰ MARTINS, Ives Gandra. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**. 3. ed. aum. São Paulo: Saraiva 1991. p. 85.

⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 114.

⁶² CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. Reflexões sobre o conceito de pessoa jurídica em Kelsen. **Revista de Informação Legislativa**, v. 22, n. 86, pp. 349-360, abr./jun., 1985. p. 356.

⁶³ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. ed. trad. rev. atual. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 15.

⁶⁴ ADORNO, Theodor W. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos** / Theodor W. Adorno, Max Horkheimer; tradução, Guido Antonio de Almeida. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 174.

⁶⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**: RT, São Paulo, v. 85, n. 732, pp. 38-46, out. 1996. p. 40.

1.2 Constituição e a construção do Estado Democrático de Direito

Quando Konrad Hesse leciona que não se pode prever o desfecho de um embate entre ordenação constitucional e realidade política e social, a premissa inicial é de que os princípios e diretrizes da força normativa da Constituição não foram atendidos⁶⁶, isto quer dizer que as cláusulas e seguranças da Lei Maior não foram observadas como deveria, estão a um passo do caos.

Nesse ponto, é necessário rever as estruturas compostas, a bem dos ciclos desencadeados pela Constituição (econômico, político, social). Inclusive, a possibilidade de prevenir desequilíbrios é explicitamente abordada na Carta Magna brasileira, admitindo a criação de critérios especiais na ordem financeira⁶⁷.

Trata-se de uma reserva constitucional, ou seja, atribuição das leis complementares integrar matérias básicas no STN e das limitações da lei: tanto para ampliar as restrições, quanto para impedir a supressão ou restrição de competências originárias e previstas pela Constituição Federal⁶⁸. Mendes diria que a Constituição outorga não raras vezes garantia a determinados institutos e, outras vezes, dependente de intervenção do legislador para a sua realização⁶⁹.

Importamos da lição de Paulo de Barros Carvalho que é desnecessário encarecer que a segurança das relações é indissociável do valor justiça e que sua realização concreta é uma conquista⁷⁰: de fato, vigorar um sistema diferenciado aos micro e pequenos empresários se tornou uma satisfação das necessidades de desburocratização, simplificação das responsabilidades, facilitação da honra ao mérito.

Complementa Moraes que, ao mesmo tempo em que o legislador constituinte restringe a liberdade do Congresso, estabelecendo com rigidez a competência tributária de cada ente federativo, admite detalhadamente e com complexidade o poder de tributar e a repartição das receitas arrecadadas⁷¹.

⁶⁶ HESSE, 1991, p. 32.

⁶⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 887.

⁶⁸ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 1691.

⁶⁹ MENDES, 2004, p. 4.

⁷⁰ CARVALHO, 2009, p. 166.

⁷¹ MORAES, 2003, p. 1671.

Porquanto, trata-se de um direito fundamental, reforçado nos princípios de ordem econômica do art. 170, CRFB, que asseguram direitos subjetivos e garantias individuais, valendo-se como base de sustentação do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito⁷². Se afeitos ao tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, fica evidente que é cabível a discussão sobre a arrecadação e condições de criação de figura tão cara ao desenvolvimento econômico, um case de bastante sucesso.

Nas palavras de Kiyoshi Harada, o STN é um conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, que estão inseridas no sistema jurídico global, isto é, formadas por um conjunto que é unitário e ordenadas por normas subordinadas aos princípios fundamentais, reciprocamente harmônicas e que organizam a estrutura do Estado⁷³.

Logo, depreende-se que o sistema arrecadatório está precipuamente conectado aos ditames constitucionais, não sendo cabível suprimi-los em virtude de um discurso político, porque são o estrato da ordem econômica. Complementa a lição do saudoso Professor Ricardo Lobo Torres que consigna ser fundamental ao direito financeiro a resposta do ordenamento tributário e orçamentário, que correspondam aos desígnios pretendidos na arrecadação, com respeito à Constituição e a determinação expressa de tratamento por lei complementar⁷⁴.

Frederico Robalinho de Barros considera que o estabelecimento dessa política pública é um reposicionamento estratégico das forças de desenvolvimento, que são inerentes ao grande contingente de pequenas e médias empresas, ou seja, uma resposta à necessidade política, como citado no episódio anterior, com o sentido de consolidar uma nova classe empresarial⁷⁵.

Embora popularmente conhecida como empresa, a conveniência determina a qualidade do MEI, pessoa física ou jurídica, que responde às obrigações decorrentes da sua atividade empresarial. Nesse aspecto, depreende-se da lição de Ricardo Lobo Torres que o nascimento de uma responsabilidade independe de a pessoa jurídica estar regularmente constituída, bastando que configure uma unidade econômica ou profissional: assim, todo o comércio informal, que ocupa lugar tão importante na economia nacional, pode ser sujeito de obrigações⁷⁶.

⁷² MENDES, 2004, p. 301.

⁷³ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. p. 314.

⁷⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 42.

⁷⁵ BARROS, Frederico Robalinho de. **Pequena e média empresa e política econômica: um desafio à mudança**. Rio de Janeiro: Apec, 1978. p. 21.

⁷⁶ TORRES, 2005, op. cit., p. 258.

No intuito de simplificação burocrática ao MEI, o legislador então concretizou a ideia de imposto único, tal qual defendeu pioneiramente Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque para fins de reorganização tributária de todo o sistema fiscal nacional, quando ainda não havia nascido o Microempreendedor Individual. Segundo a proposta aventada, após longa tradição na história do pensamento econômico, havia inúmeras vantagens arrecadatórias: a fiscalização se tornaria mais simples, transparência nos critérios de taxaço, leveza nos custos taxados, incidentes sobre uma única base⁷⁷.

Portanto, criou-se, de acordo com a visão lecionada por Becker, uma alçada de objetivos econômicos e sociais, à luz da Constituição. A política fiscal, discriminada nas suas espécies econômicas de renda e de capital, incidência diferenciada e legítima, foi desenvolvida no mundo jurídico para que as regras criadas compusessem o Direito Tributário⁷⁸.

Logo, justificar-se-iam medidas inéditas por exigência do texto constitucional. Concordamos com Dworkin que a intenção legislativa é inútil a menos que a combinação de compreensões necessária para composição da intenção coletiva seja específica nas linhas gerais: aqui foi atendida a teoria da intenção legislativa, uma vez que permaneceu fiel aos princípios constitucionais, atingindo o objetivo do Estado Democrático de Direito⁷⁹ – a convenção necessária do legislador atendeu ao fim comum de desenvolvimento econômico.

Conforme estuda a lição de Habermas, as estruturas de uma sociedade civil viva e de uma esfera pública não contaminada pelo poder têm que atender às expectativas normativas, principalmente o “fardo da gênese democrática do direito”, pretensamente normativa – depende é claro de uma população acostumada à prática cidadã, com liberdade para agir na esfera pública política, sem a intromissão real do direito e da administração, configurando um Estado Democrático de Direito⁸⁰. Logo, a sociedade civil necessita do progresso econômico, com especial atenção à microeconomia.

O desiderato da microeconomia mediante o enfoque do comportamento das unidades de consumo e produção inovadoras difere da macroeconomia lecionada pelo Professor Fábio Nusdeo, porque focaliza unidades e mercados individuais, em detrimento dos objetivos

⁷⁷ ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. **Tributação no Brasil e o Imposto Único**. Marcos Cintra (org.). São Paulo: Makron Books, 1994. p. 86.

⁷⁸ BECKER, 1998, p. 504.

⁷⁹ DWORKIN, 2005, p. 480.

⁸⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Bene Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 323.

daquela⁸¹. Tal evolução é estatisticamente evidenciada e de conhecimento notório, haja vista a dedicação política no seu sentido.

Isso quer dizer que, por mais que tenham ambições diferentes, os polos econômicos integram o mesmo *placet* de desenvolvimento e a política deve ser diferenciada, conforme a Lei Maior e a exigência com amplitude do princípio da legalidade, corolário do Estado Democrático de Direito⁸².

Percebe-se que o ciclo do direito constitucional foi preenchido, uma vez que este não está obrigado a abdicar da sua posição de ciência ou disciplina científica, vez que, conforme Hesse, Constituição jurídica possui significado próprio em face da Constituição real, não havendo que se discutir perda de legitimidade enquanto ciência jurídica⁸³, a despeito das citadas ficções e praticabilidades afeitas à conveniência do legislador – devendo-se verificar a proposta formal ou material para se falar em desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

1.3 Ética e desenvolvimento da ordem econômica proposta para o MEI sob a perspectiva crítica

Nosso trabalho deseja se alinhar às análises econômicas de um Estado Democrático de Direito, onde se verificam as relações do setor privado e a visão socioeconômica do Brasil. Para nós, é importante sustentar a segurança jurídica nas políticas públicas, como a avaliação que se pretende sobre o caso do Microempreendedor Individual e a sua definição pela Lei Complementar nº 128/08.

É certo que a segurança pretendida se invoca na legalidade e na certeza do direito⁸⁴, porém as dúvidas surgidas desde o advento da pessoa MEI admite o questionamento sobre os limites da ficção jurídica e tributária criada para endossar a facilitação das atividades empresariais do empreendedor.

Dentro da providência de repercutir, crítica e necessariamente, se existe, é válido e eficaz o tratamento diferenciado e simplificado por ordem constitucional, vale-nos ressaltar

⁸¹ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 263.

⁸² PISCITELLI, 2014, p. 26.

⁸³ HESSE, 1991, p. 27.

⁸⁴ CUNHA, Carlos Renato. Legalidade, presunções e ficções tributárias: do mito à mentira jurídica. **Revista Direito Tributário Atual**. n. 36, pp. 96-117, 2016. p. 99.

que toda a estrutura social absorve as ações propostas pelo Estado, a partir de forças efetivas e expectativas, no que Miguel Reale denomina “sistema de expectativas normativas” – isto é, modelos institucionais dotados de legitimidade, com graus de eficácia diversos, estáveis ou solidários, que atribuem ao contexto social determinado conjunto de condutas⁸⁵ – e por isso é devido buscar a clareza e orientação ética do desenvolvimento proposto na política pública.

Não parece ético ao desenvolvimento sustentar-se diante de reiteradas vulnerabilidades e lacunas da Lei, quando a resposta do Poder Público precisa versar sobre aprimoramento e emancipação da figura econômica tão relevante no cenário atual.

Isto quer dizer que esperamos o sucesso, o avanço das interações públicas de inclusão da empresa de pequeno porte, em especial do MEI, originado às pressas e sem definições indispensáveis como a personalidade, na alcinha de cumprir com a função social da atividade empresarial e facilitar a formalização de empreendimentos.

Para se evitar uma distorção do conceito anterior, recorreremos à lição do Professor Fábio Konder Comparato, que já advertia o risco de tal assertiva de função social servir como disfarce retórico para o abandono pelo Estado, das políticas sociais, em homenagem à estabilidade monetária e ao equilíbrio das finanças públicas⁸⁶ e, fortuitamente, é do alvitre profissional desta importante linha de pesquisa conduzida pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto⁸⁷ que as práticas sociais de desenvolvimento devem convergir com as políticas públicas com repercussão nas estruturas de mercado e na cultura organizacional da sociedade.

Adotamos o desafio teórico de avaliar a emancipação e a participação do microempreendedor individual na política de tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte. Por se tratar de uma ordem econômica de cunho constitucional e aplicada ao contexto social em geral, tocamos com sutileza às particularidades negociais. Com vistas à possibilidade de participação na riqueza geral, mais do que aptidão, sujeitamo-nos às circunstâncias e diferenças de desenvolvimento, reconhecendo que a desigualdade é uma consequência necessária⁸⁸ e a abordagem diferenciada está para pequenos empreendedores

⁸⁵ REALE, 1992, p. 153.

⁸⁶ COMPARATO, 1996, p. 46.

⁸⁷ Linha de pesquisa: **Ética e Desenvolvimento**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/pos-graduacao/pesquisa/projetos-de-pesquisa/etica-e-desenvolvimento/>. Acesso em 12 jun. 2023.

⁸⁸ HEGEL, George Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Norberto de Paula Lima, adap. e notas Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997. Conforme Alysson Mascaro, Hegel adota o processo dialético para entendimento racional e filosófico do mundo, também o próprio modo pelo qual se dá o desenvolvimento da realidade. Nele, o indivíduo, por meio de sua apreensão imediata, percebe o conflito; dialeticamente, consegue entender racionalmente o quadro geral no qual está inserida a realidade conflituosa, e entende a razão

como fator de diminuição a assimetria da acessibilidade, conhecimento, da informação⁸⁹.

No contexto atualizado, a investigação é contemporânea de um momento político de rearranjo econômico, no qual se espera o avanço no desenvolvimento setorial da indústria e serviços, o aquecimento do mercado de consumo, redução do desemprego, revisão/reforma de legislações, formalização de novas iniciativas e reingresso de profissionais no mercado de trabalho⁹⁰.

Com tais propósitos, o cenário parece favorável para que o legislador imponha novos comandos jurídicos, necessários para o desenvolvimento do comportamento útil e produtivo⁹¹, como lecionou o saudoso Professor Geraldo Ataliba, visando inovação, investimento e a educação (tributária, previdenciária, empresarial), enfim, métodos úteis para reaver cenários de autonomia econômica importante.

Inopino, reconhecemos a urgência da praticabilidade tributária e a ficção jurídica instituídas na criação do MEI na Lei Complementar 128/08, que atenderam em partes à exigência constitucional de favorecimento às empresas de pequeno porte.

Dentro do rol em que a figura foi incluída pela lei superveniente, em homenagem à independência financeira e a autonomia do trabalho, com a intenção política de reduzir o desemprego e aumentar a arrecadação, não houve a cautela necessária ao legislador quanto às situações de vulnerabilidade da sua personalidade.

Por essa intercorrência, a nossa pesquisa adotará a Teoria Crítica de Horkheimer como diapasão para questionar razões a bem da Constituição⁹², sem perder de vista os resultados e as conquistas angariadas pela luta de reconhecimento e autonomia das empresas de pequeno porte e o Microempreendedor Individual, pontuando contrariedades sobre o sistema que lhe fora estruturado.

que está ligada a este ser, num processo de entendimento do mundo, vide MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução à filosofia do direito**: dos modernos aos contemporâneos. São Paulo: Atlas, 2002, p. 78.

⁸⁹ Osvaldo Elias Farah disserta sobre o empreendedorismo estratégico e o planejamento para que a estrutura do pequeno negócio sem bem sucedida; pontua que a informação é a base para uma estratégia de sucesso e que as estratégias são os caminhos pelos quais traçamos para objetivar algo no futuro, vide FARAH, 2005, p. 58.

⁹⁰ IPEA. **Carta de Conjuntura nº 58**. Nota de Conjuntura 28 – 1º Trimestre de 2023. Visão Geral da Conjuntura. Economia, desenvolvimento econômico. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/03/230330_cc_58.pdf. Acesso em 12 jun. 2023.

⁹¹ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 22.

⁹² HORKEIMER, 2015, p. 116.

2 A Emancipação na Teoria Crítica de Horkheimer

2.1 Teoria Crítica do Direito e emancipação

A Teoria Crítica de Horkheimer é um marco histórico das ciências humanas. Conforme o brilhante autor, a verdadeira liberdade humana não se equipara com arbitrariedades nem com incondicionalidades, a conquista social pressupõe luta, esforço progressista da humanidade em geral⁹³. Isso incita a reflexão sobre as regras e normas vigentes, embora endossadas pelos organismos competentes, estão sujeitas à crítica, questionamento, modificação.

Na lição de Miguel Reale, a crítica marca uma atitude superadora e sintética, que aceita e recusa certas afirmações, possuindo valor próprio e autônomo, por força da revisão e colocação de problemas⁹⁴. Segundo o Professor Renato Toller Bray, a crítica sugere uma relação orgânica entre o sujeito e o objeto analisado, buscando-se a emancipação da opressão, ignorância, miséria⁹⁵.

Nesse sentido, compreende-se que é uma ferramenta dedicada à libertação, autonomia, autodeterminação da humanidade. É preciso verificar a Teoria Crítica do Direito e delimitar a sua epistemologia para melhor aprendizado.

Mais ainda, trata-se de reconstrução do saber científico, no qual a crítica participa como exclamação da diferença, questionamento das razões e comportamentos, suma dos métodos e das leis que o pensamento segue a fim de reconstituir a realidade, na medida do possível aos princípios formais das verdadeiras evoluções, como refletiu Horkheimer⁹⁶.

Em Wolkmer, a teoria crítica pode ser definida de duas maneiras: instrumental pedagógico ou como exercício reflexivo⁹⁷: com toda nossa humildade, adotamos a segunda vertente, porque questiona e rompe com o que está disciplinarmente consagrado (no conhecimento, discurso e no comportamento), admitindo que os atores sociais operacionalizem outras formas diferenciadas, não repressivas e emancipadoras, de prática jurídica.

⁹³ Ibid., p. 94.

⁹⁴ REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 98.

⁹⁵ BRAY, Renato Toller. **O direito público em Jurgen Habermas**: legitimidade e esfera pública. Curitiba: Juruá, 2011. p. 17.

⁹⁶ HORKHEIMER, 2015, p. 163.

⁹⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Alfa-Omega, 2001, p. 18.

Complementa a lição de Renato Bray, que a primeira vertente (instrumental pedagógico) está caracterizada na tomada de consciência dos sujeitos, desencadeando processos de formação dos agentes sociais⁹⁸.

O fato é que a teoria crítica possui subsídios necessários para avaliar a construção do Microempreendedor Individual e questionar suficientemente a ficção jurídica e praticabilidade tributária empregadas na construção da figura na LC 128/08. Além disso, recebemos apoio do conceito teórico que foi importante para considerar a autonomia do sujeito no campo cultural e superar as tensões entre a mercantilização do processo de produção e a independência dos sujeitos capazes de agirem criticamente⁹⁹.

Essa percepção crítica é valiosa no sentido de reavaliar as limitações e vulnerabilidades produzidas em detrimento das empresas de pequeno porte, uma vez que o mau funcionamento de uma política, por exemplo, poderia fadá-las ao fracasso.

Da lição de Perelman, apreende-se que o espírito crítico poderia ser aplicado a qualquer objeto, todavia a conveniência da época, da política, da ciência ou da religião, por exemplo, suscitaria a falta de alcance do discurso¹⁰⁰. De fato, faz-se necessário compromisso com a dimensão crítica da realidade, rejeitando-se falsos determinismos a partir do rompimento com o que já está posto¹⁰¹, isto é, o direito positivado na LC 128/08, porque indefine critérios fundamentais para evitar às deficiências de emancipação. Quer dizer que se propõe um novo paradigma de racionalidade¹⁰², conforme conceito de Bárbara Freitag, sobre superar instrumentos de dominação e alcançar a autonomia.

Nessa lacuna, compomos com a crítica da economia política de que, à sua maneira, o Estado suprime as peculiaridades, proclama igualdade na soberania popular e quando aborda elementos da vida real, deixa de exaltar as distinções, perpetuando a desigualdade – a solução da indiferença reside na oposição iniciada com a consciência de ser um Estado político e universal¹⁰³.

Na lição de Ihering, por mais diferente que seja a medida econômica segundo a qual o

⁹⁸ BRAY, 2011, p. 35. A partir de uma concepção de mundo racionalizada, antidogmática, participativa e transformadora, a proposta não parte de abstrações, de um a priori dado, da elaboração mental pura e simples, mas da experiência histórico-concreta, da prática cotidiana insurgente, dos conflitos e das interações sociais e das necessidades humanas essenciais. Tal observação compreende a primeira vertente da teoria crítica, caracterizada na lição de Wolkmer.

⁹⁹ Ibid., p. 22.

¹⁰⁰ PERELMAN, 2004, p. 327.

¹⁰¹ BRAY, 2011, p. 21.

¹⁰² FREITAG, Bárbara. **Teoria crítica: ontem e hoje**. 4. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

¹⁰³ MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. e int. Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 252.

rico e o pobre avaliam as coisas, nenhuma influência tem ela quando se trata de menosprezo do direito¹⁰⁴. Acaba num paradoxo, em que o ordenamento criado para fomentar a independência, impõe-lhe exclusões setoriais, limitações negociais e indefine a personalidade, razões suficientes para provocar desequilíbrio e vulnerabilidade.

Horkheimer dita ainda que, se, de fato sociedade e o Estado de sua época, não respeitam a personalidade do indivíduo, mas se mantêm indiferentes a ela, personificam a justiça, reduzindo os indivíduos a meros representantes de uma função econômica e filosoficamente enaltecida e eternizada¹⁰⁵.

Trata-se do problema da dominação, que não se descola ou supera a perpetuação dos grandes conglomerados; em outras palavras, os detentores do capital sempre terão seus interesses atendidos, ainda que refletidamente nas políticas alheias¹⁰⁶.

Na proposta de emancipação, Horkheimer estabelece então uma metáfora sobre poder econômico e família¹⁰⁷, na qual busca exemplificar a importância da estrutura, o soerguimento, o bom exemplo que ‘arrasta’

Porque, então, o poder econômico e educativo do pai é, de fato, nas circunstâncias dadas, indispensável para os filhos, porque na sua função educativa e administrativa, mesmo na sua rigidez, até a transformação da sociedade inteira, se impõe uma real necessidade social, embora de maneira problemática, assim também no respeito dos seus filhos não se pode separar o elemento racional do irracional, e a infância, na família pequena, converte a autoridade num hábito, que une de forma imperceptível a execução de uma função social qualificadora com poder sobre as pessoas

Embora a proposta de repetição, da qual a razão não é instrumento de emancipação mas instrumentalização da dominação e repressão do homem¹⁰⁸, ainda resiste a ideia de ‘institucionalizar’ a emancipação geral, uma vez que se tratam de discursos artificiais, criações firmadas em cima da suposta ‘competência argumentativa do interlocutor’ – Bray pondera que, na medida em que se torna essencial o pleno equilíbrio do nexos ‘práticas

¹⁰⁴ IHERING, 2009, p. 58.

¹⁰⁵ HORKHEIMER, 2015, p. 227.

¹⁰⁶ Alessandra Mello da Costa pontua que o Estado se limita, na maior parte das vezes, a substituir as regras tradicionais do mercado, mantendo as condições de sua reprodução; desta feita, também na fase liberal do capitalismo, o Estado garantia a reprodução e o funcionamento do sistema econômico por meio de funções específicos, de modo que o deslocamento do indivíduo empreendedor para o indivíduo coletivo, seriam as grandes empresas e não mais os indivíduos, os principais agentes promovedores dos processos de destruição criadora que impulsionam o sistema, vide COSTA, Alessandra Mello da; BARROS, Denise Franca e CARVALHO, José Luís Felício Carvalho. A Dimensão Histórica dos Discursos acerca do Empreendedor e do Empreendedorismo. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 2, art. 1, pp. 179-197, mar./abr. 2011. p. 188.

¹⁰⁷ Ibid., p. 221.

¹⁰⁸ BRAY, 2011, p. 14.

sociais’’, é preciso observar que toda formulação teórica que envolva processos racionais, deve partir de reivindicações, conflitos, lutas históricas: implica em redefinir a racionalização sobre o ordenamento que experimentamos, as formas alcançadas de vida e condições históricas geradas pelas práticas sociais cotidianas¹⁰⁹. Adorno assevera que, de certo modo, emancipar-se significa conscientização, racionalidade, mas a realidade é sempre uma comprovação da realidade, e esta envolve continuamente um movimento de adaptação¹¹⁰.

E nesse mérito resgata que, numa democracia, quem defende ideais contrários à emancipação, e, portanto, contrário à decisão consciente independentemente de cada pessoa em particular, é um antidemocrata (não tem consciência emancipada)¹¹¹. Não obstante, a autorreflexão e o esforço crítico são dotados por isso de uma possibilidade real, definida por algo existente e válido, que pode contrariar a filosofia e a cultura, embora busque completar o sujeito, seu juízo, sua experiência e o substrato da liberdade¹¹² – como se pretende emancipar.

2.2 Visão crítica como fator de reestruturação da norma

Na Teoria Crítica de Horkheimer, o pensamento egoísta não pode de modo algum bastar quando falamos de Estado; o conceito racional de comunidade se baseia no conhecimento dos interesses comuns de vida e, nessa propriedade, é mais que necessária organização e controle próprios¹¹³.

Em se tratando dos elementos da justiça segundo Kant, dir-se-ia que são três atributos necessários à cidadania: liberdade legal de obediência, a igualdade civil e o atributo da independência civil¹¹⁴, portanto, não se trata de absurdo apontar desalinhos nos resultados do ordenamento, exigir aprimoramento. Na dialética do esclarecimento, Adorno propõe o processo de superação, a partir do senso de realidade, adaptação ao poder, que deixou de ser um procedimento dialético, passando a ser industrial, massivo¹¹⁵.

¹⁰⁹ Ibid., p. 168

¹¹⁰ ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. 5. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022. p. 156.

¹¹¹ Ibid., p. 154.

¹¹² Ibid., p. 74.

¹¹³ HORKHEIMER, 2015, p. 129.

¹¹⁴ KANT, Emmanuel. **The metaphysical element of justice** (MEJ). Trad. John Ladd (1. Ed., 1965). New York, Bobbs Merrill, 1965. p. 79.

¹¹⁵ ADORNO, 1985, p. 169.

Conforme a Teoria do Ordenamento Jurídico de Bobbio¹¹⁶, três aspectos são importantes para a caracterização de uma norma: a unidade, coerência e completude. Uma vez que não haja previsão ou inexistência de norma sobre determinada questão, intitula-se lacuna ou incompletude da norma: consiste no fato de que o sistema não compreende nem a norma que proíbe certo comportamento nem a norma com a qual o permite.

Da lição de Savigny sobre Sistema de Direito¹¹⁷, dois dos pontos citados são significativos e solucionados: falta à unidade, então se remove a contradição; falta à completude, logo se preenche uma lacuna. A visão é propor soluções.

Segundo Hans Kelsen, a norma jurídica é dotada de aspecto duplice: primária, quando versas sobre a sanção e secundária, na proposta de conduta esperada no ordenamento jurídico¹¹⁸. Tais regras são propriamente os atos de vontade descritos mediante condições hipotéticas, suposições.

Nesse caso, o desabrochar da norma seria uma consequência, um desenvolvimento posterior, conforme Paulo de Barros Carvalho assevera, que ultrapassem à lógica formal, o logicismo¹¹⁹. E nessa perspectiva, endossamos a relação do sistema tributário criado para o microempreendedor, com vezes em atender à Constituição Federal. Na lição de Ives Gandra da Silva Martins, o sistema tributário está em desequilíbrio, porque inflacionário do ponto de vista econômico e imperfeito juridicamente, trabalhando constantemente sob déficit¹²⁰, de onde possivelmente se originam as indiferenças que criticamos:

¹¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. Ed. Brasília: Editora UNB, 1995. p. 115.

¹¹⁷ SAVIGNY, Friedrich Carl Von. **Sistema del derecho romano actual**. Comares: ES, 2005. p. 265.

¹¹⁸ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João B. Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 60. Vide autora e obra, citadas na nota de rodapé nº 59, Maria Helena Ferreira da Câmara estuda em Kelsen que o direito corresponde à norma, ato em que o comportamento dos jurisdicionados está avaliado na condição de objeto de deveres, elemento condicionante do ordenamento ou livre das regulações positivas; com relação à jurídica, tão somente quanto ao agir juridicamente relevante, previamente descrito na norma, vide excerto: “O direito é a norma. Quer seja a pessoa individual, quer sejam os entes coletivos, só tem personalidade jurídica quando a ordem jurídica lhes permitir. Assim, a ideia de personalidade está ligada à ideia de norma, sendo a personalidade jurídica uma imputação normativa. Na concepção kelseniana o comportamento diante do direito tem três tipos de relações: como objeto de deveres; como elemento condicionante da produção de normas jurídicas ou de seu cumprimento por outros; como livre de regulação positiva e, logo, como irrelevante para o direito. A regulação jurídica é sempre parcial, relativamente à plenitude da vida humana. A pessoa jurídica não abarca todo o homem, a totalidade do seu eu, mas tão-só a esfera parcial do agir juridicamente relevante, prefixado na norma”.

Conforme a lição de Miguel Reale, num determinado momento, Kelsen deixa de considerar o Direito apenas como sistema de normas logicamente escalonadas, para avaliar sua aplicação prática, dedicando estudos sobre a preocupação histórica e social, perfilando fato ao lado de norma, vide REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 456.

¹¹⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, linguagem e método**. 2. Ed. São Paulo: Noeses, 2008. p.

¹²⁰ MARTINS, 1991, p. 296.

O sistema tributário é, do ponto de vista econômico, inflacionário, do ponto de vista jurídico, imperfeito, do ponto de vista político, tirânico. Já está representando o necrológico da Democracia, na medida em que, aumentando consideravelmente as obrigações do contribuinte, desestimula a poupança, o trabalho e o investimento. Eleva, por outro lado, o nível de transferência de recursos da União para Estados e Municípios, com sobrecarga de suas atribuições federativas, tornando incontrolável o déficit público federal e inflacionário o sistema, sobre fortalecer a visão regionalista, em detrimento de uma visão nacional dos interesses da pátria. Torna, assim, o Brasil não uma Federação mas um Estado Unitário Tripartido

Logo, como compatibilizar um sistema desequilibrado com tratamentos desiguais? A partir dos pressupostos de comunidade e de completude da norma, apreende-se que aplicar o tratamento diferenciado, a partir de política arrecadatória praticável consiste em medida de equilíbrio, desenvolvimento, qualificação do sistema econômico, embora seja possivelmente desnivelado “em razão e em favor” dos grandes grupos perpetrados no domínio.

Nisso já pontuou o Professor Carlos Montaña, definindo que, mais do que habilidades e domínio das técnicas, o empreendedor necessita de um sistema socioeconômico e político favorável ao progresso¹²¹. Em Farah Jr., a visão de futuro da pequena empresa atravessa a perspectiva de organização do Estado, de incentivo ao progresso, educação financeira e reconhecimento do desempenho, na proposta de aliança entre a pequena empresa e a defesa da concorrência¹²².

Logo, o que se depreende é que, por mais imperfeito que seja o sistema proposto e favorecido, acaba por agradar a todos, na medida em que mantém a batuta na mão de poucos conglomerados, enquanto reduz as burocracias das empresas de pequeno porte, em troca de manutenção da situação: isso não corresponde à emancipação pretendida pela Constituição Brasileira.

Tal disparidade não é exclusiva do Brasil. Segundo o órgão USAID, agência estatal norte-americana, o crescimento das pequenas empresas não está conectado às políticas de inclusão ou tratamento diferenciado; o “big break” ocorre depois de muita assiduidade e esforço do empreendedor, que conduz uma iniciativa com os próprios recursos e habilidades,

¹²¹ MONTAÑO. Carlos. E. **Micro empresa na era da globalização: uma abordagem crítica**. Coleções Questões da nossa época. v. 69. São Paulo: Cortez, 1999. p. 102.

¹²² FARAH JR., Moisés Francisco. **Pequena empresa & competitividade**. 1. ed. 3. Reimpr. Curitiba: Juruá, 2008. p. 99. Na obra de Paulo Roberto Feldmann, reflete-se que o papel da inovação no crescimento econômico é fundamental, embora a economia se ressinta de uma teoria persuasiva de crescimento de longo prazo que incorpore a inovação; nesse sentido, o autor indica que o conhecimento é a base do desenvolvimento e gera a inovação – além do capital e do trabalho, a criação de riqueza, o conhecimento é considerado o terceiro insumo fundamental para criação de riqueza, vide FELDMANN, Paulo Roberto. A busca de conhecimento externo à empresa como um meio para obtenção de vantagem competitiva: estudos de casos de utilização de inovação aberta em empresas industriais brasileiras. Tese para obtenção da Livre Docência, **Universidade de São Paulo**, 2015. p. 15.

numa espécie de “l’etat c’est moi”, dentro da sua perspectiva de empreendimento e inovação, até ser descoberto como produto ou serviço valioso¹²³:

A noção de que as pequenas empresas crescem para se tornarem grandes é um conto de fadas popular nos Estados Unidos. Como diz a história, uma empresa é criada através dos esforços quase que solitários de um empreendedor dinâmico e trabalhador que escraviza o tempo todo por anos em sua garagem – até que um dia, "a grande ruptura" vem. Neste ponto, algumas combinações de investidores e clientes reconhecem o valor da ideia de produto única do empreendedor e o "poof" o negócio em fuga está a caminho de se tornar uma marca bem sucedida

Embora a perspectiva seja parecida com a brasileira, à visão de empreendedorismo estadunidense nasceu e se dispersou rapidamente, de forma generalista porque não compreende apenas a inovação mas as mudanças adaptativas, o que denota frouxidão conceitual, pelo alargamento do uso “empreendedor”, na pontuação da Professora Ana Cristina Braga Martes¹²⁴.

Ora, se a noção inicial de empresa advém da organização de fatores da produção (capital, trabalho, natureza), para a realização de uma atividade econômica, na prática, o exercício dela não basta para qualificar um empresário, isto é, embora assuma todos os riscos em cadeia da empresa, são todos incertos e ilimitados, como define Marlon Tomazette, então enfrentamos desafios estruturais, porque a empresa não se confunde com o sujeito que exerce à atividade, nem com o complexo de bens por meio dos quais se dá o exercício¹²⁵.

Em comum, parece salutar que uma política pública aplicada na estrutura seja construtiva e neste desígnio não pode deixar de realçar a importância constitucional, porque arbitrária e praticamente ainda impõe vulnerabilidades e perpetua condições e indefinições.

¹²³ USAID. **Understanding micro and small enterprise growth**. Microreport #36. The accelerated microenterprise advancement Project (AMAP). United States Agency for International Development (USAID), November, 2005. pg. 15. No excerto, impõe-se a noção de que o crescimento das pequenas empresas decorre do esforço, técnicas e desempenho do próprio empresário, conforme tradução livre de: “The notion that small firms grow to become large is a popular fairytale in the United States. As the story goes, a company is created through the almost single-handed efforts of a dynamic, hardworking entrepreneur who slaves around the clock for years in his garage – until one Day, “the big break” comes. At this point some combination of investors and customers recognize the value of the entrepreneur’s unique product idea and “poof” the fledging business is on its way to becoming a household brand name”.

¹²⁴ MARTES, 2010, p. 254.

¹²⁵ TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial: teoria geral e direito societário**, v. 1. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. pp. 70-82. Sobre os desafios estruturais enfrentados no desenvolvimento econômico, Schumpeter coloca que a liderança econômica deve ser distinguida de invenção, porque, enquanto não forem levadas à prática, são economicamente irrelevantes, porque, embora os empresários possam ser inventores exatamente como podem ser capitalistas, não são inventores pela natureza de sua função, mas por coincidência de vice-versa, vide SCHUMPETER, 1997, p. 95.

Na qualidade de avaliação crítica e questionadora, complementa a lição do saudoso tributarista paraguaio Carlos A. Mersán, de que existe uma tendência de relativização dos valores jurídicos e da terminologia empregada, anotado as dificuldades de verificar profundamente o que não está descrito no instrumento, a intenção oculta¹²⁶:

Modernos doutrinários estabeleceram como critério válido para a solução dos casos duvidosos o denominado de "Realidade Econômica" mediante o qual, os fatos, atos e instrumentos gravados devem analisar-se à luz dos conceitos econômicos prevalentemente, deixando de lado o valor jurídico dos escritos e a terminologia empregada. Este critério se fundamenta na conveniência de sobrepor-se ao formalismo jurídico para descobrir ou desentranhar a verdadeira vontade das partes no mundo dos negócios ou no de suas relações com o Estado. Apresenta indubitavelmente suas vantagens enquanto permite analisar exclusivamente e exaustivamente a realidade última perseguida pelos obrigados, mas ao mesmo tempo oferece a grande dificuldade que significa para o intérprete descobrir o que não está dito no instrumento, no ato ou no negócio submetido à consideração do julgador

A superficialidade extrapola inclusive a letra fria da lei, porque na visão crítica sobre a contrapartida das mudanças socioeconômicas das empresas de pequeno porte, frequentemente encontramos o acaso da consolidação e reforço dos grupos hegemônicos capitalistas e a perpetuação das elites político-econômicas: na assertiva de Montañó, a tardia construção da sociedade brasileira industrializada, fundada no trabalho urbano assalariado, que propicia a construção de um Estado protecionista e inacabado, em que os ganhos não ocorrem sem uma devolutiva de legitimação sistêmica e repatriação dos recursos¹²⁷.

É lamentável quando as expectativas de cidadania são derrotadas por novos programas que atendam parcialmente anseios históricos de desenvolvimento¹²⁸, ainda mais quando carregam interesses escusos. No caso setorial que pesquisamos, por mais que a contribuição seja significativa, no cotidiano a vulnerabilidade e insegurança jurídica estão disponíveis para a crítica e discussão, em oposição às perpetuações e à luz dos princípios da Constituição Federal.

¹²⁶ MERSÁN, Carlos A. **Direito tributário**. Trad. Dejalma de Campos; apres. Geraldo Ataliba; pref. Ives Gandra da Silva Martins. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 80.

¹²⁷ MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 32.

¹²⁸ DWORKIN, 2005, p. 451.

SEGUNDA PARTE

3 Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte: um conceito constitucional

3.1 Dever constitucional instrumentalizado na Política Nacional de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas

Na lição de Direito Constitucional do Professor José Afonso da Silva, reconhece-se o valor do conceito de constituição econômica formal para interpretar a atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo, limites dos direitos e responsabilidades que comportam o exercício da atividade econômica, sem mergulhar na retórica constitucional, porque, embora estejam os princípios previstos, a garantia de efetividade inexistente¹²⁹.

Segundo a avaliação do Professor Heleno Taveira Torres, a maior contribuição para a positividade do sistema tributário e, por conseguinte, do princípio da segurança jurídica, viria com a noção de que a Constituição material também se aplica à tributação, não mais limitada a uma conformidade com a legalidade, mas como expressão da própria ordem constitucional¹³⁰.

Conforme obra do Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, as pretensões extrafiscais advêm do legislador e do próprio Constituinte, como no caso do tratamento tributário simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, que vinculam todas as pessoas políticas¹³¹. Assim, não é demais realizar uma avaliação crítica sobre as medidas econômicas, a fim de observar efeitos na existência digna e a justiça social proclamadas no texto do Diploma Súpero (art. 170, CRFB).

Segundo o constitucionalista Peter Habermas, a interpretação da Carta Magna se amplia quando sustentamos a necessidade, isto é, para dar realidade tátil aos dispositivos legais,

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. Ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. pp. 789-791.

¹³⁰ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: Metodologia da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 304. Complementa a lição com a noção de que a Constituição que prevê regras tributárias possui o escopo de vincular os legisladores aos seus fundamentos e limites, especialmente em benefício da segurança jurídica e do garantismo dos princípios de ordem econômica.

¹³¹ MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. **Extrafiscalidade: análise semiótica**. Tese de Doutorado. **Universidade de São Paulo**: São Paulo, 2009. p. 197.

interpretam-se anseios, vontades, das quais os próprios intérpretes da Constituição vivenciam¹³².

De fato, se considerarmos que a norma não é uma decisão prévia que, embora posta, admite desenvolvimento por não estar acabada, a interpretação favorável às empresas de pequeno porte foi agregada num momento interessante à constitucionalidade, quando se buscava cidadania¹³³. Reforça a lição do Professor Alexandre de Moraes que a finalidade precípua da interpretação é garantir o máximo de efetividade, sobretudo na satisfação social, da conformidade da Constituição com as questões sociais¹³⁴.

Portanto, mais que necessário, é imperiosa uma composição de normas no diz respeito às formalidades constitucionais com as pequenas empresas¹³⁵. Fortuitamente, há estudiosos sobre o tema: doutrina e linha de pesquisa com riqueza de detalhes capitaneada pelo Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes na Universidade de São Paulo, lecionando sobre intercorrências com as empresas de pequeno porte e o tratamento favorecido constitucionalmente consagrado.

¹³² HABERLE, 1995, op. cit., p. 30. No excerto de Peter Haberle, denota-se que o alargamento de intérpretes da Constituição vem a calhar com novos dispositivos, tal qual o tratamento favorecido, atendendo princípios de ordem social; no caso, a existência digna, o valor social do trabalho e o trato diferenciado perfazem um conjunto de preceitos econômicos, defendendo-se o pluralismo: “A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de integração da realidade no processo de interpretação. É que os intérpretes em sentido amplo compõem essa realidade pluralista. Se se reconhece que a norma não é uma decisão prévia, simples e acabada, há de se indagar sobre os participantes no seu desenvolvimento funcional, sobre as forças ativas da *law in publicaction*”.

¹³³ Conforme Sacha Navarro Coelho, a estrutura sistêmica do texto constitucional admite as tensões e conflitos proporcionados na norma sejam enfrentados pela interpretação em favor da Lei Maior, conforme: “Hoje, se vê a Constituição como um sistema de normas que aspira a uma unidade de sentido e de compreensão, unidade essa que somente pode ser dada por meio de princípios, continuamente revistos, recompreendidos e reexpressos pelos intérpretes e aplicadores do Texto Magno. Ou seja, a análise estruturadora sistêmica é, necessariamente aberta, visto que, não raramente, normas e princípios estão em tensão e aparentam conflito. Chamamos tais conflitos e tensões de “aparentes” porque a compreensão profunda da Constituição é sempre buscada, sempre descoberta, de forma contínua”, vide COELHO, 1997, p. 33.

¹³⁴ MORAES, 2003, p. 140. No excerto do Professor Alexandre de Moraes: “A primeira finalidade básica da interpretação constitucional é garantir o máximo de efetividade do texto magno, consagrando sua força normativa e garantindo a interpretação de todo o ordenamento jurídico em conformidade com suas normas. A segunda finalidade da interpretação constitucional é a integração do ordenamento constitucional. A terceira finalidade constitui na realização do controle formal e material das leis e atos normativos editados pelos poderes constituídos. A quarta finalidade é a de eleger a solução mais correta e justa para o caso, do ponto de vista dos Princípios e Direitos Fundamentais consagrados no texto constitucional, verdadeiros paradigmas para a aplicação do Direito Positivado”.

¹³⁵ Em 2021, o IPEA realizou um estudo prévio, no qual versava sobre a criação de uma política nacional voltada às pequenas empresas de 2019, relatando os trabalhos desempenhados pelo Comitê Temático 07, criado como grupo de estudos para elaboração da PNADEMPE. Chamada de “**Proposta de redação à regulamentação da política nacional de apoio e desenvolvimento das micro e pequenas empresas**”, o documento avalia com preocupação o afastamento da iniciativa pública quanto à formulação das políticas previstas na Lei Geral das MPes, destacando a necessidade de avanço na construção da PNADEMPE.

Da sua inclusiva lição, destacamos que para estudar o Direito das Pequenas Empresas, quatro características do tratamento diferenciado às MPEs sinalizamos atendimento do art. 179 da Constituição Federal¹³⁶:

- i. universal, porque é impositivo a todas as pessoas jurídicas;
- ii. gradativo, vez que exige o incentivo na medida do porte da empresa;
- iii. vantajoso, haja vista que se pretende incrementar a receita da pequena empresa;e
- iv. alternativo, pois a medida de favorecimento pode ser traduzida na simplificação, liberação, concessão.

Para as pequenas iniciativas, empreender demanda apoio financeiro e estrutural, uma política destinada ao bom funcionamento da atividade e o aguardo da disseminação de recursos públicos, para aumentar a arrecadação e fechamento do currículo comercial com uma boa prestação de serviço, como asseverou estudo da OCDE sobre o financiamento da política pública de favorecimento às pequenas iniciativas¹³⁷

O BNDES é a mais importante fonte de financiamento das PMEs brasileiras. No primeiro semestre de 2018, as PMEs, incluindo as microempresas, representavam 48,6% do crédito do BNDES, ante 30,6% em 2016 (OCDE, 2019). Alguns dos produtos mais relevantes do BNDES para as PMEs são o cartão BNDES, o BNDES automático, o BNDES FINAME e o BNDES crédito pequenas empresas. O primeiro é um cartão de crédito emitido por instituições financeiras credenciadas ao BNDES com cheque especial pré-aprovado de até R\$ 2 milhões; o segundo investimento de apoio de até R\$ 150 milhões; o terceiro financia a aquisição de bens de capital; e a quarta oferece até R\$ 500 mil de crédito por ano às micro e pequenas empresas, conforme definido pela Lei Complementar 123/2006 (MPEs).

Segundo a construção da PNADEMPE, em tempos de instabilidade econômica, as pequenas empresas amortecem os choques e minimizam as oscilações de oferta e demanda dos grandes fornecedores. Qual o preço a se pagar no sacrifício? Deveras, no campo objetivo,

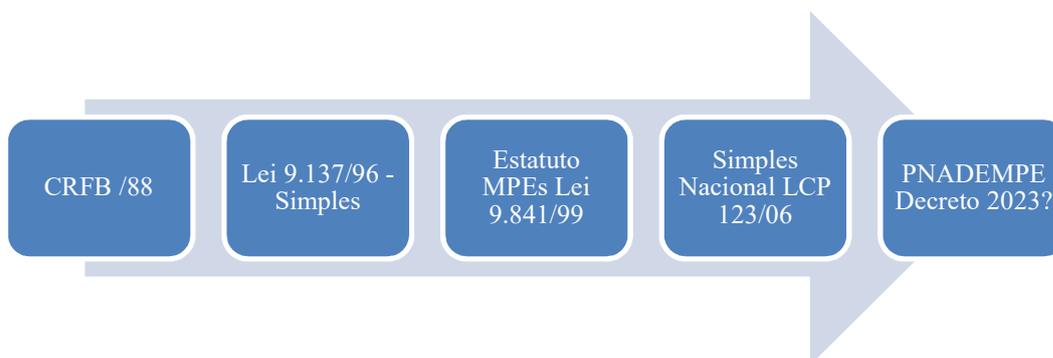
¹³⁶ MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. PATTON, Ana Laura Javaroni. Pequenas Empresas, ICMS e Comércio Eletrônico: A regulação inconstitucional do CONFAZ. XXV **Encontro Nacional do Conpedi** – Brasília/DF. Direito Tributário e Financeiro II. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 106.

¹³⁷ Nesse plano, o Banco Nacional de Desenvolvimento do Brasil é exemplo internacional no incentivo ao financiamento das empresas de pequeno porte. Conforme acentua estudo da OCDE (2020), a empresa pública federal é exemplo singular na tratativa das políticas para pequenas empresas e microempresários, atendendo a perspectiva da Lei Complementar n. 123/2006 e as previsões constitucionais de tratamento diferenciado para tal, vide tradução livre: “BNDES is the single most important source of finance for Brazilian SMEs. In the first semester of 2018, SMEs, including micro-enterprises, accounted for 48.6% of BNDES credit, up from 30.6% in 2016 (OECD, 2019). Some of BNDES’s most relevant products for SMEs are the BNDES card, BNDES automático, BNDES FINAME and BNDES crédito pequenas empresas. The first is a credit card issued by BNDES-accredited financial institutions with pre-approved overdraft of up to BRL 2 million; the second support investment of up to BRL 150 million; the third finances the acquisition of capital assets; and the fourth offers up to a maximum of BRL 500.000 of credit per year to micro and small enterprises as defined by Lei Complementar 123/2006 (i. e. MPEs)”. OECD. **Federal programmes for SMEs and entrepreneurship in Brazil**. Chapter 5. SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020. p. 3.

a falência, endividamento, baixa lucratividade; subjetivamente, falta de expectativa ou continuidade nos investimentos¹³⁸.

Nesse ponto, incentivar os empreendedores consiste em atenção socioeconômica, de exigência política e administrativa dos entes públicos, especialmente no sentido de aprimoramento da legislação que vigora há mais de 15 anos, haja vista que as microempresas e empresas de pequeno porte são responsáveis por diversas situações benéficas à sociedade em geral, com pontos específicos na contratação de obreiros, circulação de renda e distribuição de produtos e serviços¹³⁹, embora ainda o legislador não se ocupou em fazer valer a LCP 123/06 e criar uma política pré-definida e poderosa:

Imagem 1. Linha do tempo do tratamento favorecido até a PNADEMPE



Fonte: Elaboração própria, no prelo.

Do outro lado, problemas sistêmicos e pontuais resistem e impõem marcha lenta na emancipação das pequenas empresas. Na lição de Carlos E. Montaña, a análise da composição orgânica do capital admite observar características sintomáticas da pequena empresa: i. normalmente é subordinada; ii. desenvolvimento tecnológico insuficiente; iii baixa relação capital constante; iv. capital variável em detrimento das médias setoriais; v. produz menos e mais caros produtos; e vi. menos lucrativa¹⁴⁰.

Lina Kahn propõe variações sobre a estrutura e a política de desempenho para sopesar desenvolvimento e resolução de problemas econômicos, a partir de um contexto de identificação e setorização, precipuamente: i. superar os conflitos de interesse; ii. atenção

¹³⁸ BRASIL. **PNADEMPE**: Relatório final da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas. Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e Grupo de Trabalho Comitê CT-07. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

¹³⁹ ALMEIDA, Amador Paes de. **Comentários ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**: Lei Complementar nº 123/2006. São Paulo: Saraiva, 2009. pp. 12-17.

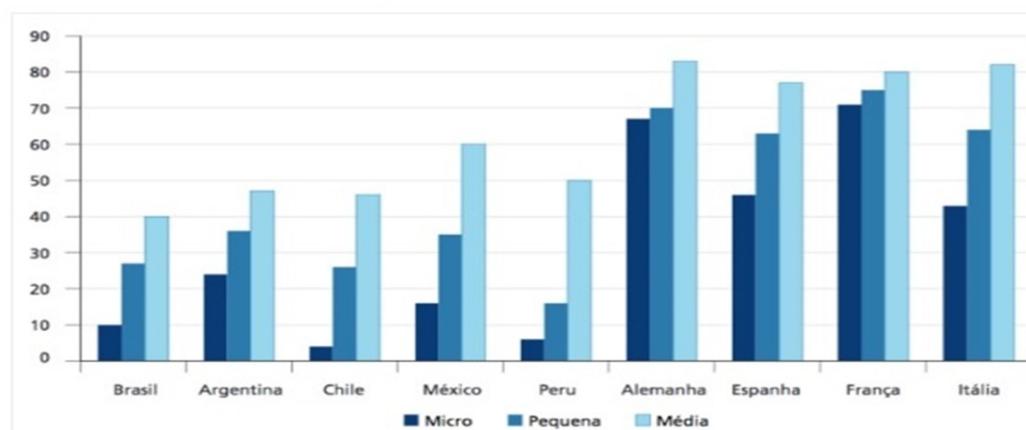
¹⁴⁰ MONTAÑO, 1999, p. 20.

quanto ao crédito; iii. resiliência; iv. diversidade negocial; v. evitar a concentração de poder; e vi. priorizar a administração do negócio¹⁴¹.

Conforme estudo elaborado por Mauro Oddo Nogueira *et al* do IPEA, o Brasil vive uma fase crítica, em que o desenvolvimento está em face de fatores sensíveis como a baixa produtividade – colocando a improdutividade como o maior fator de estrangulamento da evolução socioeconômica¹⁴²:

Gráfico 1. Apuração da produtividade das micro, pequenas e médias empresas:

Gráfico 1 – Produtividade relativa em países selecionados da América Latina e da OCDE (em %*)



Fonte: OCDE/CEPAL, 2012.

Credenciam-se numa estrutura analítica, cinco pressupostos devem ser repensados preliminarmente para alcançar o desenvolvimento pleno das pequenas empresas, obviamente resolvidos e superados a partir da construção da PNADEMPE no Brasil: i. baixo nível de produtividade, ii. alta heterogeneidade das MPEs; iii. inovação profunda; iv. encerrar a informalidade/semiformalidade¹⁴³.

¹⁴¹ KAHN, Lina M. The separation of platforms and commerce. *Columbia Law Review*, vol. 119: 973, p. 973-1093. p. 1049.

¹⁴² NOGUEIRA, Mauro Oddo; INFANTE, Ricardo; MUSSI, Carlos. Produtividade do trabalho e heterogeneidade estrutural no Brasil contemporâneo. In: Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes / org.: Fernanda De Negri, Luiz Ricardo Cavalcante. Brasília: ADBI: IPEA, 2014. p. 340. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3289/1/Produtividade%20no%20Brasil%20desempenho%20e%20determinantes%20-%20v.%201.pdf>. Acesso em 16 jun. 2023.

¹⁴³ PNADEMPE, 2019, p. 9. Sobre a informalidade, Maria de Lourdes Prado et ali conduz estudo sobre a emergência do empreendedorismo, com enfoque no empreendedor individual. Numa breve composição, apreendemos da sua conclusão que MEI buscou vantagens para a formalização do negócio, em detrimento de benefícios próprios, visando, sobretudo, o interesse de crescer como empresário e se tornar microempresa;

Sabendo disso, é natural que os interesses escusos de uma política eventualmente apareçam em prejuízo do desenvolvimento, por exemplo, com afetação nas questões de aporte financeiro, recursos públicos, exigências desnecessárias, etc.¹⁴⁴.

Horkeimer diria que a coerção imposta a amplas camadas da cidade e do campo pode reprimir os estreitos interesses e, sem dúvidas, apontar a forma antiquada de produção e distribuição dos recursos¹⁴⁵. Por isso, faz-se a edificação solidária do sistema, em benefício da ordem econômica. Daí se infere que o trabalho solidário, em detrimento da concorrência destrutiva entre sujeitos individuais, poderia ser um instrumento de libertação, desobstrução da dominação da visão coletiva¹⁴⁶.

No Executivo e Judiciário, já percebemos acenos positivos para a estrutura da política de tratamento diferenciado, a despeito das dificuldades elencadas anteriormente: a título de exemplo, resoluções do Comitê Gestor do Simples Nacional, relatórios do Fórum Permanente das MPEs e jurisprudência dos Tribunais de Justiça, versando sobre as vulnerabilidades das pequenas empresas diante da Fazenda Pública, Previdência Social, Justiça do Trabalho, etc.; no Legislativo, acenos como a LCP 162/2018 e 188/2021, versando sobre a regularização tributária das optantes do Simples Nacional e a inclusão dos transportadores autônomos de carga no regime.

O fato é que, embora pareça um oásis normativo num ambiente inóspito¹⁴⁷, a recepção das pequenas empresas ainda é deficitária, mesmo que se declinem as vantagens que observamos. Na obra de Moisés Francisco Farah Jr., propõe-se um adensamento produtivo das pequenas empresas, conquistado após redirecionamento dos esforços dos organismos, na ciência e tecnologia, na distribuição de recursos e novos aportes de recursos públicos, para se atingir o mínimo de competitividade e desenvolvimento – no alvitre da cooperação mútua¹⁴⁸.

complementa que o empreendedor individual é empresário e não assistencialismo, isto é, as diretrizes são dadas para desempenho e não assistir à dependência financeira e fiscal, Cf. PRADO, Maria de Lourdes; MACHADO, Elizandra; CÂNDIDO, Marcondes da Silva; DELFINO, Nelson. Empreendedor Individual: uma modalidade de empreendedorismo emergente. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 12, n. 3, pp. 59-74, set./dez. 2014, Campinas, SP. p. 72.

¹⁴⁴ A estrutura das interações econômicas acaba por destituir a criatividade e subordinar o sujeito aos meios de produção existentes. Na lição de Mascaro, suas essências, suas aparentes condições jurídicas políticas de liberdade e igualdade, escondem o quadro profundo da condição humana no sistema: deixa de ser a finalidade última das relações de produção e apenas o meio para a produção de bens, tal qual uma mercadoria, vide MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução à filosofia do direito**: dos modernos aos contemporâneos. São Paulo: Atlas, 2002. p. 104.

¹⁴⁵ HORKHEIMER, 2015, p. 123.

¹⁴⁶ Ibid., p. 164.

¹⁴⁷ MENDES, 2016, p. 108.

¹⁴⁸ FARAH JR., 2008, p. 230. Conforme excerto: “Na esfera pública, por exemplo, é preciso um redirecionamento de esforços dos organismos públicos de ciência e tecnologia já existentes, readequação no

De modo que, não fosse à existência individual dos sujeitos que, com o produto do trabalho mediatizado mantém e aumenta a riqueza geral, dependente da reciprocidade, da satisfação das carências e do egoísmo subjetivo, não haveria participação ou aptidão universal nas riquezas¹⁴⁹.

Entende-se que o indivíduo preenche o Estado. Atualmente, o aumento da formalização de novos empreendimentos oscila junto da economia e sinaliza a adaptação das micro iniciativas à realidade socioeconômica do país, embora haja desafios pendentes¹⁵⁰.

Do alvitre do IPEA (2018), aproximadamente um quarto da população brasileira economicamente ativa integra um contexto empresarial de pequeno porte, seja como empregado ou empregador¹⁵¹. Do alvitre da OCDE, em 2017, aproximadamente 15% das licitações e contratações com o Poder Público tiveram participação de microempresas, empresas de pequeno porte ou MEI¹⁵²:

destino de verbas e novos aportes de recursos públicos e privados para este projeto de adensamento produtivo. Para concluir, a ação coordenada dos setores público e privado na busca da competitividade sistêmica desse complexo produtivo é apenas o início de um projeto de mudança no padrão de crescimento excludente (em que poucos ganham) para etapas do ganha-ganha, em que somente relações de mercado, embora necessárias, são insuficientes para gerar um desenvolvimento mais equitativo. Cada vez mais os *policy-makers* terão de enfrentar os desafios de uma economia mais aberta e internacionalizada. A criação de estímulos à sofisticação tecnológica e produtiva é importante, mas é somente um dos meios de se atingir objetivos maiores do que apenas o crescimento econômico de uma região. Aparentemente, esforços dos órgãos locais visando ao desenvolvimento tecnológico são necessários, mas mostram-se insuficientes se não estiverem associados a outras ações de apoio e indução à base local”.

¹⁴⁹ HEGEL, 1997, p. 177.

¹⁵⁰ Conforme a obra de Fábio Ulhoa Coelho, o empresário individual está aquém das capitánias econômicas e exerce trabalho menos remunerado e de baixo retorno, segundo excerto: “O empresário individual, em regra, não explora atividade economicamente importante. Em primeiro lugar, porque negócios de vulto exigem naturalmente grandes investimentos. Além disso, o risco de insucesso, inerente a empreendimento de qualquer natureza e tamanho, é proporcional às dimensões do negócio; quanto maior e mais complexa a atividade, maiores os riscos. Em consequência, as atividades de maior envergadura econômica são exploradas por sociedades empresárias anônimas ou limitadas, que são os tipos societários que melhor viabilizam a conjugação de capitais e limitação de perdas. Aos empresários individuais sobram os negócios rudimentares e marginais, muitas vezes ambulantes. Dedicam-se a atividades como varejo de produtos estrangeiros adquiridos em zonas francas, confecção de bijuterias, de doces para restaurantes ou bufês, quiosques de miudezas em locais públicos, bancas de frutas ou pastelaria em feiras semanais etc.”, vide COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial: direito de empresa**. 23. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 39.

¹⁵¹ BRASIL. IPEA. Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPes) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas. Texto para discussão 2422, IPEA, pelo Professor Ignácio Tavares de Araújo Júnior, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8896>. Acesso em 15 jun. 2023.

¹⁵² OECD. **Federal programmes for SMEs and entrepreneurship in Brazil**. Chapter 5. *SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020*. p. 5. Tradução livre de: “In Brazil, public procurement contracts were worth BRL 47 billion in 2017, with about 15% of the total volume awarded to micro and small companies as defined by Lei Complementar 123/2006. When only federal ministries and agencies are taken into account, government contracts amounted to BRL 28.3 billion, 9% of which was awarded to MPes. A study about online federal procurement over the period 2004-10 showed that winning at least one contract in a given quarter increased business growth by 2,2% with continued growth for at least two years after winning contract”.

No Brasil, os contratos públicos movimentaram R\$ 47 bilhões em 2017, com cerca de 15% do volume total concedido a micro e pequenas empresas, conforme definido pela Lei Complementar 123/2006. Quando considerados apenas ministérios e órgãos federais, os contratos do governo somaram R\$ 28,3 bilhões, dos quais 9% foram concedidos a MPEs. Um estudo sobre compras federais on-line durante o período 2004-10 mostrou que ganhar pelo menos um contrato em um determinado trimestre aumentou o crescimento do negócio em 2,2%, com crescimento contínuo por pelo menos dois anos após a conquista do contrato.

Isto quer dizer que se tem relevância e campo semântico para atuação, na elaboração categórica de uma política eficiente de tratamento diferenciado busca protagonismo para as micro e pequenas empresas, na melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento econômico e trabalho decente, sobretudo.

3.2 Como edificar um sistema diferenciado e, simultaneamente, arrecadatário: o regime do Simples Nacional (LC 123/06)

Após a promulgação da Lei Complementar nº 123/06, falamos sobre o tratamento tributário diferenciado, conhecido como Simples Nacional ou Supersimples. Na prática, constituiu uma forma de cumprir com as obrigações arrecadatórias unificadamente; em outras palavras, mediante o pagamento de um único documento a simplificação sobre impostos fundamentais para a ordem econômica, como IRPJ, CSLL, PIS, COFINS, IPI, ICMS, ISS e Contribuições de Seguridade¹⁵³.

Dentro dessa perspectiva, Amador Paes de Almeida assevera que o aprimoramento e a complementação do Simples Nacional ampliaram a arrecadação e personalizaram a diminuição das cargas tributárias e o aumento da formalização, tudo em nome do tratamento diferenciado previsto constitucionalmente¹⁵⁴.

¹⁵³ MORAES, 2011, p. 887. Conforme postula o autor sobre a competência de elaborar um regime simplificado, “no sentido de ampliar a proteção às microempresas e às empresas de pequeno porte, a EC nº 42/03 reservou à lei complementar a possibilidade de definição de tratamento diferenciado, inclusive com a possibilidade de beneficiá-las no tocante a regimes especiais ou simplificados de impostos e contribuições e com a estipulação de um regime único de arrecadação de impostos e contribuições” – sobre a constituição do Simples Nacional.

¹⁵⁴ ALMEIDA, 2009, p. 184. No excerto, o Autor coordena que tais medidas foram adotadas por Estados e Municípios, invocando a competência constitucional e os princípios da ordem econômica para a pequena empresa, como: “Com o advento da Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, em seu art. 3º, foi criado o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – o SIMPLES, abrangendo as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte como beneficiárias da tributação simplificada e ampliando a relação dos impostos e contribuições incluídos no benefício de arrecadação única. Cabe assinalar que a maioria dos Estados e alguns municípios adotaram regimes simplificados de tributação para as ME e EPP, com o objetivo de diminuir a carga tributária e incentivar a formalização de empresas”.

Na obra de Mujalli, encontramos que a simplificação se trata de um exercício legislativo, no qual se tornou mais prático o recolhimento dos impostos e contribuições¹⁵⁵ e – no entendimento diverso, foram apresentadas mudanças estruturais importantes, com maior riqueza de detalhes – embora não tenha havido a diminuição da carga tributária prometida tal qual enunciado.

Segundo a lição do Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, por mais que a LC 123/06 tenha aperfeiçoado o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com benefícios traduzidos no Simples Nacional, ainda havia arestas a serem verificadas criticamente. Ademais, ressalva que foram preenchidas as finalidades de criar o sistema favorecido de forma orgânica e aplicar o regime nos três níveis de pessoas políticas¹⁵⁶, todavia o sistema merece observação.

Na prescrição do capítulo IV da LC 123/06, o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte reconhecido como Simples Nacional, exigiu-se recolhimento mensal de arrecadação de impostos e contribuições, mediante o pagamento de uma guia única, congregando os tributos elencados acima¹⁵⁷.

Após a instituição e abrangência do regime, elencaram-se nas seções: vedações ao ingresso no Simples Nacional, definição das alíquotas e base de cálculo, regras para recolhimento dos tributos devidos, definição do sistema de repasse do produto arrecadados,

¹⁵⁵ MUJALLI, 1997, p. 12.

¹⁵⁶ LUNARDI, Cloeh Wichmann Orive e MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Tratamento desfavorecido do microempreendedor individual: sob análise do parcelamento tributário. 2017, Anais. Florianópolis, SC: **CONPEDI**, 2017.

¹⁵⁷ Conforme capítulo IV – dos tributos e contribuições, seção I, da **LC 123/06**:

Art. 12. Fica instituído o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições:

I - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ;

II - Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, observado o disposto no inciso XII do §1. deste artigo;

III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;

IV - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, observado o disposto no inciso XII do §1º deste artigo;

V - Contribuição para o PIS/Pasep, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

VI - Contribuição Patronal Previdenciária - CPP 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 dedique às atividades de prestação de serviços referidas no § 5º-C do art. 18 desta Lei Complementar;

VII - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS;

VIII - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

justificativa dos créditos, obrigações fiscais acessórias, critérios para exclusão do Simples Nacional, competências para fiscalização, presunções de omissão de receita, normativa dos acréscimos legais, competência do processo administrativo fiscal e competência do processo judicial.

Além disso, a legislação complementar conferiu a gestão dos percentuais de tributos devidos ao Simples Nacional, prevendo o critério material da obrigação de entregar em favor da União; a base de cálculo como valor da receita bruta auferida e a sua alíquota respectiva, que pondera sobre a norma jurídica do caso concreto¹⁵⁸. A título de conhecimento sobre as alíquotas e partilha do SN, de acordo com a tabela abaixo, temos a seguinte situação:

Ex.: Contribuinte possui receita bruta e deve cumprir com a alíquota e o valor de dedução, considerando o anexo e as imposições vigentes sobre receitas decorrentes da prestação de serviço relacionadas no §5º, inciso I, art. 18, da LC 123/06, reorganizada pela LC 155/16:

Tabela 1. Anexo V da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

Receita bruta em 12 meses (em R\$)		Alíquota	Valor a deduzir (em R\$)			
1ª Faixa	Até 180.000,00	15,50%	-			
2ª Faixa	De 180.000,01 a 360.000,00	18,00%	4.500,00			
3ª Faixa	De 360.000,01 a 720.000,00	19,50%	9.900,00			
4ª Faixa	De 720.000,01 a 1.800.000,00	20,50%	17.100,00			
5ª Faixa	De 1.800.000,01 a 3.600.000,00	23,00%	62.100,00			
6ª Faixa	De 3.600.000,01 a 4.800.000,00	30,50%	540.000,00			

Faixas	Percentual de Repartição dos Tributos					
	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS/Pasep	CPP	ISS
1ª Faixa	25,00%	15,00%	14,10%	3,05%	28,85%	14,00%
2ª Faixa	23,00%	15,00%	14,10%	3,05%	27,85%	17,00%
3ª Faixa	24,00%	15,00%	14,92%	3,23%	23,85%	19,00%

¹⁵⁸ Conforme **Cartilha do Simples Nacional**: é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na LC 123/06. Abrange a participação de todos os entes federados e é administrado por um Comitê Gestor. As principais características do Regime: facultativo; irretroatável para todo o ano-calendário; abrange IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica (CPP); recolhimento dos tributos mediante DAS; disponibilização às ME/EPP de sistema eletrônico para o cálculo mensal devido, geração do DAS e constituição do crédito tributário; apresentação de declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais; prazo alargado para recolhimento do DAS até o dia 20 do mês subsequente àquele da receita bruta auferida; possibilidade de os Estados adotarem sublimites para EPP em função da respectiva participação no PIB (os estabelecimentos localizados nesses Estados cuja receita bruta total extrapolar o respectivo sublimite deverão recolher o ICMS e o ISS diretamente com o ente federado).

4ª Faixa	21,00%	15,00%	15,74%	3,41%	23,85%	21,00%
5ª Faixa	23,00%	12,50%	14,10%	3,05%	23,85%	23,50%
6ª Faixa	35,00%	15,50%	16,44%	3,56%	29,50%	-

Fonte: LC 123/06.

Percebe-se que a incidência de seis normas jurídicas tributárias distintas se resume ao recolhimento de um documento de arrecadação, sendo que o pagamento deste dará quitação ao valor exigido pelo Fisco referente aos seis tributos. O recolhimento unificado é sinal da praticabilidade tributária aplicada pelo legislador.

Da mesma forma agirá quanto à ocorrência dos critérios materiais e a base de cálculo de alguns dos tributos previstos pelo Simples Nacional, no que Carlos Renato Cunha denomina como ficção tributária da sua ocorrência¹⁵⁹.

Segundo Regina Helena Costa, o legislador viabilizou a praticabilidade, a partir das abstrações que tornaram o regime geral: primeiro com a simplificação de diversos tributos distintos e, segundo, na ficção tributária da sua atuação¹⁶⁰, como asseverou:

Indubitavelmente, a adoção de regimes especiais ou simplificados, regime único de arrecadação de impostos e contribuições, recolhimento unificado e centralizado com distribuição imediata dos recursos decorrentes, arrecadação, fiscalização e cobrança compartilhadas entre os entes federados, bem como cadastro nacional único de contribuintes, constitui expediente afinado às ideias de racionalidade, economicidade e eficiência, as quais, como visto, constituem sintomas de praticabilidade.

Na avaliação de tais parâmetros impostos pela legislação complementar, percebe-se que o Simples Nacional instrumentalizado atende às questões de ordem tributária quanto à legalidade, capacidade contributiva e progressividade, dentro de um sistema diferenciado, apontar normas de incidência para completar o círculo da tributação.

Nesse aspecto, deve ser salientada a importância do Comitê Gestor do Simples Nacional, instituído pela LC 123/06 e que tem a finalidade de regulamentar os aspectos tributários do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e, por conseguinte, do regramento contido no Simples. Será da sua competência regulamentar a

¹⁵⁹ CUNHA, Carlos Renato. O simples nacional, a norma tributária e o princípio federativo: limites da praticabilidade tributária. Dissertação de Mestrado, Orientadora Profa. Dra. Betina Treiger Gruppenmacher, UFPR, Curitiba, 2010. p. 275.

¹⁶⁰ COSTA, Regina Helena. **Praticabilidade e justiça tributária**: exequibilidade de lei tributária e direitos do contribuinte. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 262.

opção, exclusão, vedações e todas as questões do parágrafo anterior quanto ao regime simplificado.

Nesse diapasão, Carlos Renato Cunha assevera que o CGSN possui papel preeminente na regulamentação de todos os aspectos, observando a sua relevância de competência delegada em detrimento dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios¹⁶¹. Congrega com Leonardo Furtado Loubet que não houve esclarecimento de forma inequívoca sobre as providências normativas da competência do CGSN, uma vez que parte significativa da disciplina foi delegada para o Comitê Gestor¹⁶² – no que advoga se tratar de delegação anômala da atividade legislativa.

Noutro viés, o CGSN assegura o cumprimento de características fundamentais do regime simplificado, como o aspecto opcional do Simples Nacional. Diante das competências do art. 146, CRFB, introduzidas pela EC 42 - que versavam sobre a definição do tratamento e a instituição do regime simplificado – a índole não pode operar na direção oposta ao favorecimento, como ressaltou a lição do Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, uma vez que a opção configura a própria manifestação do direito ao favorecimento; logo, os entes políticos estão objetivamente obrigados a renunciar a competência tributária relativa e acatar as normas definidas pelo legislador nacional¹⁶³.

De fato, o Simples Nacional consignou a possibilidade de arrecadação centralizada e unificada num sistema simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. A edificação do regime passa pelo cumprimento da lei complementar, em primeira via, em seguida, da avaliação crítica sobre os preceitos e as responsabilidades decorrentes do sistema prático amoldado para acolhimento das pequenas empresas.

Como foram trazidas novidades para o conhecimento dos atores sociais, vejamos nosso ponto de intersecção do trabalho, entre o tratamento favorecido e a praticabilidade tributária criada para acolhimento do Microempreendedor Individual.

¹⁶¹ CUNHA, 2010, p. 257.

¹⁶² LOUBET, Leonardo Furtado. Disposições Preliminares Art. 1º e 2º. In: HENARES NETO, Halley (Coord.). **Comentários à Lei do Supersimples** – LC 123/2006. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 19-48.

¹⁶³ MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Pequenas empresas e regime jurídico favorecido: caráter opcional como remédio, não como legitimador de inconstitucionalidades. **CONPEDI**. Direito tributário e financeiro. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 295.

4 A ideia do Microempreendedor Individual para legalizar a economia informal: a ficção jurídica e tributária em favor do desenvolvimento

4.1 Regime de favorecimento e incentivo à formalização de negócios: a ideia do Microempreendedor Individual (LC 128/08) para aquecer a economia

Numa abordagem concisa sobre a figura do Microempreendedor Individual, trata-se de uma ficção criada pelo legislador, apresentada pela LC nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que incrementou o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

A figura de um empresário individual, que exerce seu ofício de maneira autônoma, com um empregado apenas ou aquele empreendedor que trabalha na industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, com faturamento anual de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), tal qual descreve o §1º, do art. 18-A, do Estatuto¹⁶⁴. Conforme define a Resolução 140/2018 do CGSN, no §5º, art. 100, o MEI é modalidade de microempresa¹⁶⁵.

A descrição da LC exige ainda que o Microempreendedor Individual esteja dentro dos parâmetros previstos pelo Código Civil para o enquadramento como empresário, vide art. 966, CC – aquele que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens e serviços. Tendo em vista o exercício de atividade empresarial, a lei exige que a inscrição CNPJ do empresário no Cartório de Registros Públicos, antes do início do seu desempenho¹⁶⁶.

¹⁶⁴ **Art. 18-A, §1º, LC 123/06.** Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, ou o empreendedor que exerça as atividades de que trata o §4º-A deste artigo (comercialização e processamento de produtos de natureza extrativista), atividades do §4º-B deste artigo, estabelecidas pelo CGSN (proteção do trabalho e da arrecadação de ICMS e ISS) e atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural.

¹⁶⁵ **BRASIL. Resolução n. 140, de 22 de maio de 2018.** CGSN. Art. 100, parágrafo quinto c/c LC 123/2006, art. 3, inciso I e art. 18-E, parágrafo terceiro.

¹⁶⁶ Segundo a lição de Fábio Ulhoa Coelho, a inscrição no CNPJ é ato personalíssimo e obrigatório do empresário organizado, conforme excerto: ‘‘Uma das obrigações do empresário, isto é, do exercente de atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços é a de inscrever-se no Registro das Empresas, antes de dar início à exploração de seu negócio. O Registro das Empresas está estruturado de acordo com a Lei n. 8934, de 1994 (LRE), que dispõe sobre o registro público de empresas mercantis e atividades afins. Trata-se de um sistema integrado por órgãos de dois níveis diferentes do governo: no âmbito federal, o Departamento Nacional do Registro do Comércio; e no âmbito estadual, a Junta Comercial. Essa peculiaridade do sistema repercute no tocante à vinculação hierárquica de seus órgãos, que varia em função da matéria’’, vide COELHO, 2011, p. 56.

Devemos atentar que a opção pelo enquadramento como MEI assiste ao contribuinte o recolhimento do Simples Nacional, conforme disposição do art. 18, §3º, inciso IV, da LC 123/06, tal qual já asseverou estudo do IPEA, em 2018, versando sobre o aprimoramento da figura¹⁶⁷:

Além da redução da contribuição previdenciária para o RGPS, também passaram a ser simbólicos o ICMS (R\$ 1,00) e o ISS (R\$ 5,00) e foram concedidas isenções de vários impostos como, por exemplo, o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica; Imposto sobre Produtos Industrializados; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; e Contribuição para o PIS/Pasep. O pagamento é unificado e simplificado pelo chamado DAS/MEI. A inscrição, que implica em obter um CNPJ, foi fortemente simplificada, reduzindo a burocracia para criação de uma empresa formal, algo positivo na medida em que reduziu os custos para formalização. Assim como a inscrição, o registro, a licença e o cadastro são facilitados e livres de custos. Também o são a alteração de dados cadastrais e o pedido de baixa do registro de MEI. Enfim, o MEI pode se tornar legalizado, sendo beneficiado por uma carga tributária bastante reduzida frente aos demais empreendedores

Atualmente, a partir da edição da MP 1.172/2023, que fixou novo salário mínimo em R\$ 1.320,00, a seguridade social do MEI passa a ter o valor de R\$ 66,00 e as demais contribuições:

Tabela 2. Obrigações mensais do MEI ao Fisco

Valores pagos mensalmente pelo MEI		
ICMS (R\$)	ISS (R\$)	Porcentagem sobre o s.m (%)
1,00	5,00	5

Fonte: elaboração própria, 2023. No prelo.

O recolhimento dos tributos do MEI optante pelo SIMEI é exercido mediante o pagamento do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS) e corresponde aos valores tabelados acima, conforme LC 123/06 e Resolução 140/2018 do CGSN. A mudança do valor de salário mínimo redefiniu os valores da seguridade social, constando a partir de junho de 2023:

Tabela 3. Valores a serem recolhidos pelo MEI, a partir de junho de 2023

¹⁶⁷ IPEA, 2018, p. 4.

Valores a serem recolhidos pelo MEI, períodos de apuração maio a dezembro de 2023 (em R\$)	
MEI contribuinte do ICMS	67,00
MEI contribuinte do ISS	71,00
MEI contribuinte do ICMS e ISS	72,00
MEI Transportador autônomo de cargas*	158,40

(*) a contribuição do MEI Transportador para a seguridade social custa 12% do salário mínimo e o valor deverá ser recolhido juntamente com o ISS e ICMS, conforme o caso.

Fonte: Elaboração própria com base documental nas instruções da SRFB, 2023¹⁶⁸.

A relevância dos negócios jurídicos desempenhados pelo MEI já é latente no setor de econômico e, segundo estudo obtido pelo Boletim de 2021 – Mapa de Empresas, o microempreendedor individual responde por 56,5% dos empreendimentos economicamente ativos do cenário nacional, registrando 80,1% das empresas abertas dentro do intervalo estudado¹⁶⁹. Nesse ponto, o legislador dedica ao MEI o mesmo tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, numa espécie de instrumentalização de regime arrecadatário, consagrando que:

- i. assegurou a simplificação da gestão administrativa da pequena empresa;
- ii. viabilizou o crescimento econômico;
- iii. desenvolvimento da autonomia financeira e
- iv. fomento do empreendedorismo¹⁷⁰.

De acordo com a avaliação, os pequenos negócios tiveram como fatores positivos o sustento e o giro de capital brasileiro, após o período de calamidade pública sanitária, com impactos econômicos profundos, especialmente se tratando da formalização de novos negócios e do apoio à geração de renda. Ainda no boletim em análise, o movimento de abertura de empresários individuais no primeiro quadrimestre de 2021:

¹⁶⁸ BRASIL. **SIMPLES NACIONAL**. Perguntas e respostas MEI e Simei. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Simples Nacional. Atualizado em 18 de abril de 2023. Disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/arquivos/manual/perguntaomei.pdf> Acesso em 24 jun. 2023.

¹⁶⁹ BRASIL. Mapa de Empresas. Boletim do 1º quadrimestre/2021. **Ministério da Economia**. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2021.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

¹⁷⁰ MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos; SANTOS, Sandra Cristina dos. Microempreendedor Individual e o Código de Defesa do Consumidor como fonte de direitos. In: **Código de Defesa do Consumidor**: 32 anos, 32 olhares. Comissão de Defesa do Consumidor OAB São Paulo. pp. 362-380. p. 371. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/defesaconsumidor/e-books/OAB-SP-ebook-comissao-32-anos-32-olhares.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

Tabela 4. Mapa de empresas formalizadas em 2021.

	Empresas ativas	Empresas abertas	Variação em relação ao 3º quad. de 2020	Variação em relação ao 1º quad. de 2020
Empresário individual	11.959.354	1.173.677	20,8%	28,4%
<i>Microempreendedor Individual</i>	<i>9.701.933</i>	<i>1.115.516</i>	<i>22,5%</i>	<i>30,6%</i>
Demais Empresários Individuais	2.257.421	58.161	-4,9%	-2,8%

Fonte: Mapa de Empresas (2021). *Grifo nosso*.

Seguindo tal linha de sucesso da criação da figura, conseqüente à aplicação das medidas de tratamento favorecido, admite-se anotar que a política influenciou o sucesso dos acréscimos, de modo que, embora se verificasse uma crise sanitária sem precedentes, a formalização de novos MEI alcançou patamares importantes.

Embora o estudo não demonstre uma perspectiva quantitativo-qualitativa sobre a informalidade dos empreendimentos, reconhecemos que ainda há espaço para avanços em detrimento de fenômenos como a precarização, terceirização ou *pejotização*, fenômenos recentes que podem ser identificados com nas interações econômicas do MEI¹⁷¹.

Leonel Cesarino Pessoa conclui que os benefícios tributários não surtiram os efeitos pretendidos com relação às pequenas empresas; muitas empresas não fariam a opção pelo regime unificado por desvantagens na atividade comercial, haja vista o volume de créditos ICMS gerados nas transações comerciais das microempresas com as grandes redes. Ressalta que a hipótese de uma nova legislação com ampliação de vantagens para as MPEs não se concretizou, porque os menos aparelhados deixaram de optar pelo sistema simplificado¹⁷².

Cito ainda Carlos E. Montañó, que identificou o fenômeno das MPEs satélites, que atuam de forma limitada, tanto na aplicação quando na variedade e diversificação da sua

¹⁷¹ Na obra da Professora Maria Hemília Fonseca, podemos verificar tais situações de interação econômica quanto ao trabalho exercido pelo Microempreendedor Individual. A lição defende preceitos importantes sobre o direito a trabalhar, liberdade de trabalho e o dever, preceituando os valores da dignidade humana e o direito social do trabalho digno, conceitos também trabalhados pela CRFB. Recentes fenômenos de pejotização, plataformação e uberização do trabalho recaem especialmente sobre o Microempreendedor Individual e também em seu prejuízo, muito embora haja o sistema econômico de apoio preestabelecido ao seu desenvolvimento. FONSECA, Maria Hemília. *Direito ao Trabalho: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro*. Doutorado em Direito. São Paulo: **Pontifícia Universidade Católica**, 2006. Disponível <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7259/1/MariaHemiliaFonseca.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

¹⁷² PESSÔA, Leonel Cesarino; COSTA, Giovane da; MACCARI, Emerson Antonio. As micro e pequenas empresas, o Simples Nacional e o problema dos créditos de ICMS. Fundação Getúlio Vargas Direito SP. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, mai./ago., 2016, pp 345-363. P. 360.

produção, subjugando-se a tarefas hercúleas das empresas de grande porte, seja por dificuldades quanto à troca de ramo, instalações, insumos, etc.¹⁷³.

Por outro lado, a oferta governamental de incentivo rendeu frutos também nas ações sociais da medida de favorecimento, vide a acessibilidade, desburocratização, acesso ao crédito, educação registral, enfatizadas pelo Ministério da Economia (2021), como política de governo – embora a PNADEMPE ainda não tenha sido legitimamente instituída¹⁷⁴.

O Brasil é paradigma internacional de financiamento da acessibilidade das MPEs, tendo como esteio as políticas e iniciativas do Banco Nacional de Desenvolvimento, destinadas à gestão do tratamento favorecidos às pequenas empresas¹⁷⁵:

O BNDES é a principal instituição financiadora de investimentos produtivos no Brasil, que oferecia empréstimos com taxas de juros abaixo do mercado. A carteira de crédito do BNDES era maior que a do Banco Mundial e tem sido usada principalmente para financiar investimentos em indústria e infraestrutura. O BNDES é responsável por mais de 50% do crédito de longo prazo no Brasil e intensificou significativamente seus empréstimos desde a crise de 2008. Em termos reais, os empréstimos cresceram 25% ao ano entre 2007 e 2010 e pararam de aumentar no período 2011-2014. Elas só começaram a diminuir a partir de 2014, devido à instabilidade econômica e política no Brasil. Em 2016, os empréstimos do BNDES voltaram ao mesmo patamar de 2003.

Segundo a cartilha proposta pelo Ministério da Economia, abolir a assimetria de informações é indispensável para o bom funcionamento político e social da autonomia do microempreendedor individual – desde a inscrição CNPJ até o exercício da atividade profissional que se pretende e a contratação de empregado¹⁷⁶.

¹⁷³ MONTAÑO, 1999, p. 24.

¹⁷⁴ Consuelo Guasque propõe que o objetivo do legislador em conceber prioridades visa atingir objetivos fundamentais da CRFB que, dentre outros, inclui o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, Cf GUASQUE, Consuelo. Função Social da Microempresa. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, ano. 4, n. 1, maio de 2019. P. 77.

¹⁷⁵ BARBOZA, Ricardo de Menezes; VASCONCELOS, Gabriel F. R. Measuring the aggregate effects of the Brazilian Development Bank on investment. **The North American Journal of Economics and Finance**. v. 47, January 2019, pp. 223-236. p. 225. Tradução livre feita da obra publicada em inglês, vide: ‘BNDES is the main financing institution for productive investments in Brazil, which used to offer loans with below-market interest rates. BNDES’s lending portfolio was larger than the World Bank’s, and it has been used primarily to finance investments in industry and infrastructure. BNDES is responsible for more than 50% of long-term credit in Brazil and it has significantly intensified its lending since the 2008 crisis. In real terms, loans grew 25% per year between 2007 and 2010 and stopped increasing in the 2011-2014 period. They began decreasing only after 2014 due to the economic and political instability in Brazil. In 2016, BNDES loans returned to the same level they were in 2003.

¹⁷⁶ BRASIL. Manual do Usuário WEB MEI. **Ministério da Economia**. disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/documentacao-tecnica/manuais/manual-do-usuario-esocial-web-mei.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

A política governamental ainda congrega outros programas ao MEI, no afã de incentivar a formalização dos empreendimentos, conforme destacam os benefícios na plataforma on-line do Ministério da Economia¹⁷⁷:

- i. Empreendedor, abra sua inscrição MEI;
- ii. Cred+, acesso digital a produtos e serviços financeiros;
- iii. Redesim, gestão da pessoa jurídica;
- iv. Artesanato, portal do artesanato brasileiro;
- v. Mapa de Empresas, estatísticas sobre o registro de empresas;
- vi. Registro Empresarial, normas de registro e simplificação de empresas;
- vii. Startup Point, iniciativas de apoio às empresas startups do Executivo e dos serviços sociais autônomos;
- viii. Fórum Permanente, debate sobre microempresas e empresas de pequeno porte;
- ix. Observatório Brasileiro, arranjos produtivos locais (APL);
- x. Inova Simples, regime simplificado de inscrição de iniciativas empresariais inovadoras.

A abertura do empreendimento é apenas o portal de entrada, para que se iniciem as atividades empresariais, no sentido de estabelecer-se como agente econômico. Conquanto a legislação ampare o pequeno empresário para que atue de forma organizada e legítima e, por mais que se enxergue o favorecimento do regime, o próprio ordenamento não está imune a críticas¹⁷⁸, por entregar situações de distorção e prejuízo ao microempreendedor individual.

Por oportuno, é válido destacar que o microempresário individual possui restrições de desempenho, isto é, áreas em que não será possível atuar como MEI¹⁷⁹ e que é inegável a sua relevância para a ordem econômica atual, conforme mencionamos acima, sobretudo nos aspectos de arrecadação, na contribuição e no consumo.

Nesse aspecto e seguindo a corrente crítica sobre o desenvolvimento do espírito do empreendedorismo¹⁸⁰, travou-se uma comum resistência sobre a *ratio* “empreender”, refletindo-se na opinião de que a inovação não elimina a tradição. Com cautela, concordamos parcialmente de que as exclusões e delimitações sofreram pressões institucionais (sanção ou estímulo), diretamente conectadas às dificuldades de adaptação e conformação –

¹⁷⁷ BRASIL. Empresas & Negócios. **Ministério da Economia**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br>. Acesso em 20 jun. 2023.

¹⁷⁸ MENDES, 2016, p. 111. Conforme a lição do Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, o regime jurídico especial é um instrumento de consecução de desideratos constitucionais e que, muito embora sirva ao empreendedorismo e ao crescimento da livre iniciativa, não estão imunes às críticas e distorções liberais da política e economia vigentes.

¹⁷⁹ Conforme Anexo XI, da **Resolução CGSN nº 140, de 22 de maio de 2018**, em atenção aos arts. 100 e 101, §1º, inciso I, §2º, trata-se de um rol exemplificativo de atividades, sendo que não poderá o MEI exercer ocupação não prevista no anexo, possuir mais de um estabelecimento, participar de outra empresa como titular, sócio ou administrador, constituir-se sob a forma de startup, ainda que sob o rito previsto no art. 65-A da LC 123/2006, contratar mais de um empregado, observado o disposto no art. 105 (obrigações trabalhistas) da Resolução ou realizar cessão ou locação de mão-de-obra.

¹⁸⁰ MARTES, 2010, p. 254-258.

especialmente quando a proposta é descarte do tradicional – para constar como atividades não admitidas no regime simplificado¹⁸¹.

Do outro lado, deve-se reconhecer que o legislador complementar cumpriu com a exigência econômica prevista para admitir inovação, controlar o fluxo empresarial, gerar renda e evitar a marginalização do capital, enfim, imposições financeiras e sociais, traduzidas na ficção de um novo contribuinte, com o ideário de desenvolvimento e o tratamento jurídico e tributário favorecidos.

4.2 Ficção legal e jurídica para o MEI: a confusão de uma personalidade no ordenamento jurídico brasileiro

Conforme a lição da Professora Paula Andrea Forgioni, a economia contemporânea não mais concebe a empresa como uma unidade isolada: as interações e o desempenho são fatores de equilíbrio econômico e que importam para o cumprimento das obrigações financeiras e mercadológicas¹⁸².

O legislador complementar pátrio reconheceu a necessidade do MEI na ordem econômica, como solução pontual para suprir à informalidade e arrecadar tributos e contribuições para as finanças do Estado.

A ficção jurídica foi o recurso escolhido para criar a figura do MEI, enquanto pessoa que exerce uma atividade empresarial e contribuinte. Na obra de Jean Dabin, a personalidade jurídica é exatamente aquela social, reconhecida pelo Direito Positivo¹⁸³ – como o caso do microempreendedor individual que recebeu a tutela do Estado para entrar no mundo jurídico como contribuinte¹⁸⁴.

¹⁸¹ Sobre as vedações e exclusões do regime simplificado, o Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes desenvolve ponderação interessante: a Constituição Federal é pioneira internacional no tratamento favorecido para as pequenas empresas, não havendo, entretanto, qualquer referência a exclusão dos benefícios concedidos, por conta da atividade desenvolvida; no histórico de exclusões, foram identificadas diversas incongruências entre aplicar a facilitação e a exclusão do regime simplificado: o fato é que a exclusão em razão das atividades deveria ampliar os setores econômicos das MPEs no rol do Simples Nacional, em vez de limitar cada vez mais as atividades das microempresas e empresas de pequeno porte, além de impor obrigações tributárias idênticas às empresas de maior porte, em prejuízo do tratamento diferenciado, vide MENDES, 2019, p. 260.

¹⁸² FORGIONI, Paula A. **Teoria geral dos contratos empresariais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 23.

¹⁸³ DABIN, Jean. **Le droit subjectif**. Dalloz: Paris, 2007. p. 80.

¹⁸⁴ Consignada do direito alemão, a teoria da ficção (*personificationstheorie*), organizada por Savigny, trata-se de uma abstração, que não existe na realidade, criada para justificar situações em que não houver explicação na letra da lei. Em outros termos, uma figura típica e um ordenamento ao seu redor que consagre, tal qual o princípio constitucional do favorecimento às MPEs, um sistema em que habite com harmonia às leis nacionais.

Alfredo Augusto Becker infere que a regra jurídica cria uma ficção legal a partir de um fato conhecido e que a diferença desta para presunção se resume unicamente ao plano pré-jurídico, porque uma vez criada à regra, deixa-se de ser ficta para assumir-se como verdadeira¹⁸⁵.

De fato, o elemento intelectual utilizado pelo legislador originou a figura do Microempreendedor Individual, descrito como empresário, que exerce atividades comerciais com benefícios fiscais. Essa solução legislativa adveio de uma condição em que deliberadamente escolheu um personagem como signo de capacidade contributiva da atividade empresarial, exercida informalmente, trazida para o campo da regra jurídica tributária, a bem da certeza e da praticabilidade¹⁸⁶.

Na lição de Paulo de Barros Carvalho, atende-se à eficácia social ou efetividade, porque diz respeito aos padrões de acatamento com que a comunidade responde à ordem jurídica dada e o atendimento da eficácia, assim como pretendeu o legislador complementar, na ficção criada¹⁸⁷.

Segundo a obra de Aliomar Baleeiro, anota-se a lição de que os bons códigos não paralisam o Direito, nem o esterilizam, permitindo a fuga do casuísmo e a inovação, em detrimento do obsoleto¹⁸⁸. Assim o legislador complementar atuou para criar uma nova espécie em benefício do sistema tributário nacional.

Becker indaga como explicar a personalidade jurídica do Estado que construiu o próprio direito positivo? No ordenamento nacional, os legisladores complementares definiram a aliança da ficção jurídica com a praticabilidade tributária, no intuito de atender aos dispositivos de favorecimento das MPEs na CRFB. Sobre a primeira, a ficção jurídica, em Becker se lê como um processo técnico, criativo, adotado pelo Estado que traz o procedimento para o mundo jurídico¹⁸⁹:

A arte de elaboração do Direito Positivo, para torná-lo praticável, exige, com frequência, a utilização do processo técnico da ficção jurídica. Criar uma ficção jurídica consiste nisso: aquilo que certamente ou provavelmente não é, o Direito Positivo faz com que passe a ser no mundo jurídico, não admitindo, no plano jurídico, prova em contrário. Ora, a ficção jurídica é obra do Direito Positivo e o este

¹⁸⁵ BECKER, 1997, p. 509-522. O autor ainda estabelece diferenciações no campo da presunção legal e ficção legal: aponta que existe uma diferença notável, porque esta nasce de uma falsidade; aquela nasce de um fato conhecido, portanto provavelmente verdadeiro. Destarte, a verdade jurídica que se baseia numa provável falsidade é reconhecida como ficção legal; numa possível veracidade, presunção legal.

¹⁸⁶ Ibid., p. 507.

¹⁸⁷ CARVALHO, 2009, p. 84.

¹⁸⁸ BALEEIRO, 1997, p. 19.

¹⁸⁹ BECKER, 1998, p. 243.

é produto do Estado. Logo, há dois Estados. O Estado-Ficção Jurídica consistente numa entidade puramente jurídica criada pelo Direito Positivo e o Estado-Realidade Natural que é o criador do Direito Positivo e, em consequência, também o criador daquele Estado Ficção Jurídica. O Estado-Ficção Jurídica é a entidade puramente jurídica que figura no polo passivo da relação jurídica tributária e no polo negativo da relação jurídica administrativa”

Sobre a praticabilidade tributária, discorremos com mais detalhes nos próximos capítulos, todavia, para o conhecimento necessário e pontual, conforme Regina Helena Costa leciona, expedientes afinados às ideias de racionalidade, economicidade e eficiência para configurar um regime simplificado de tributos, que unifique diversas regras jurídicas de tributação em apenas uma linha de autuação¹⁹⁰.

Tem-se que a personalidade de uma pessoa jurídica é uma idealização, construção do direito que difere da personalidade da pessoa física, que existe por si mesma, consequência do ser humano. Logo, considerar que a personalidade jurídica é um artifício da lei pressupõe que a derivação está mais acerca do organismo que a constitui e a natureza da sua pessoa, do que a produção das suas atividades e compromissos de obrigação¹⁹¹.

Na sequência, a situação do tratamento diferenciado e o desenvolvimento do empreendedorismo afetam significativo número de trabalhadores economicamente ativos, de modo que se exige uma discussão de melhorias com todas as áreas do saber jurídico, sobretudo quanto à ficção da sua personalidade.

Atualmente, é pacífica nos Tribunais nacionais o posicionamento de que o MEI é mera ficção jurídica e que, de acordo com caso concreto, pode ser considerado como pessoa física, pela indefinição da sua personalidade, orientando-se a partir do teor de acórdão do Tribunal da Cidadania¹⁹²:

¹⁹⁰ COSTA, 2007, p. 159-162.

¹⁹¹ DA SILVA, Wilson Melo. Pessoas jurídicas. **Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal de Minas Gerais** (UFMG), n. 6 (1966). Publicação eletrônica inserida digitalmente a partir de: 2014-02-21. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/995/929>. Acesso em: 19 mai. 2023. O autor ainda manifesta sua reticência quanto ao emprego da ficção para definir normas de cunho econômico, conforme excerto: “E por seus ilogismos e incongruências, foi que, talvez, a teoria da ficção caminhou rumo ao descrédito muito perdendo de seu antigo prestígio e contando, nas suas fileiras, com deserções inúmeras. Teoria, por assim dizer, mais política que mesmo jurídica, além de conduzir, como conduziu, a desastrosas consequências, armou também o Poder Público com as perigosas armas da prepotência e do arbítrio, nela tendo se estribado o Estado revolucionário, francês, de 79, para pôr fim às entidades eclesiásticas e àquelas outras, ditas de mão-morta, com a promoção dos subsequentes confiscos. E para chegar a tais resultados bastou apenas que a lei tivesse negado seus favores tais entidades, retirando-lhes a personalidade jurídica”, vide COSTA, 2014, p. 75.

¹⁹² BRASIL. STJ. Recurso Especial nº 487.995 AP. **Superior Tribunal de Justiça**. Terceira Turma. Relatora Ministra Nancy Andrighi. DJ: 20/06/2006. No relatório descrito pela Relatora, considera-se a doutrina e o entendimento de que, a transformação da firma individual em pessoa jurídica é uma ficção de direito tributário, criada para efeitos fiscais; complementa ainda que se trata de instrumento da pessoa natural para prática de atos

Direito processual civil e comercial. Ação de cobrança de cheque, proposta, em nome próprio, pelo titular da empresa individual em favor de quem o cheque foi passado. Legitimidade. Prescrição. Ausência de impugnação específica de um dos argumentos utilizados pelo acórdão recorrido. Súmula 283/STF. Correção monetária. Honorários advocatícios. - A jurisprudência do STJ já se posicionou no sentido de que a empresa individual é mera ficção jurídica, criada para habilitar a pessoa natural a praticar atos de comércio, com vantagens do ponto de vista fiscal. Assim, o patrimônio de uma empresa individual se confunde com o de seu sócio, de modo que não há ilegitimidade ativa na cobrança, pela pessoa física, de dívida contraída por terceiro perante a pessoa jurídica. Precedente. - Prescrição. Ausência de impugnação de um dos fundamentos no qual se sustentou o acórdão recorrido para afastá-la. Incidência da Súmula 283/STF. - Correção monetária: Súmula 43/STJ. - Honorários advocatícios. Fixação em conformidade com a regra do §4º, do art. 20, do CPC. Desnecessidade de adstrição aos limites do §3º. Recurso especial não conhecido.

Recurso Especial nº 487.995 AP. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. Relatora Ministra Nancy Andrighi. DJ: 20/06/2006.

Se se levar em consideração o conceito estrito do Código Civil (art. 966), o MEI se aproxima do conceito empresarial, porém, na mesma premissa, diferencia-se dos demais (art. 18-A, Lei Complementar nº 128/08), por breves ilações: *i. inexistência de personalidade jurídica; ii. regime tributário opcional pelo Simples Nacional; iii. limitação do faturamento anual; iv. impossibilidade de participação societária; v. vedação de rol predeterminado de atividades*¹⁹³.

A partir da jurisprudência pacificada, estamos de acordo com a doutrina ensinada pelo Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, que sustenta haver situações críticas nas quais não se privilegia o tratamento diferenciado¹⁹⁴, que perpetuam as desigualdades estruturais de renda, isto é, que não acatam a aplicação do dispositivo constitucional e admitem a vulnerabilização contumaz do pequeno empreendedor.

de comércio, com vantagens do ponto de vista fiscal. Na Relatoria do REsp 1.899.342 SP (DJ: 29/04/2022) na Quarta Turma da mesma Corte, o Ministro Marco Buzzi descreve sobre a ficção jurídica criada para os empresários individuais, no tocante da gratuidade de justiça: segundo relatório, ‘a ignorada distinção que muitas vezes tem passado despercebida está a resultar inequívoco prejuízo para aqueles que exercem a atividade empresarial em nome próprio, quando sequer existe distinção patrimonial ou de responsabilidade entre a pessoa física/natural e a ‘pessoa jurídica’, então criada apenas para fins tributários, previdenciários e fiscais ou para afastar a informalidade dos atos de negócio com característica empresarial de determinadas profissões; a simples atribuição de CNPJ aos MEI e empresários individuais não transforma as pessoas físicas em pessoas jurídicas propriamente ditas, ocorrendo mera ficção legal para tentar estabelecer uma mínima distinção entre as atividades empresariais exercidas e os atos não empresariais realizados’ – no que assevera ser pessoa jurídica apenas o rol taxativo do art. 44, CC, relativizando a caracterização da pessoa jurídica do MEI.

¹⁹³ A lição do Professor Erasmo Valladão Azevedo e Novaes França critica a indefinição da unidade econômica proposta pelo legislador complementar, embora tenha asseverado primeiramente as questões de direito civil, deixou de delimitar as interações do direito societário com o direito tributário; conclui que este se tornou uma fonte indesejada daquele, de modo que as relações societárias, primeiro, são verificadas do ponto de vista do direito tributário, para em seguida, ponderar sobre questões da sociedade, vide FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes (coord.). **Direito societário contemporâneo I**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 19-24.

¹⁹⁴ **I Congresso Internacional de Direito Tributário da FDRP – USP**. Produção: Tributário FDRP. Organização: Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. Plataforma Youtube, publicado em 21/10/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/tBsUnjRtLVM?feature=share>. Acesso em 22 jun. 2023.

Não raro, estamos de frente com tais ocasiões: parcelamento de débitos tributários, gratuidade de justiça, desconsideração da personalidade jurídica, uberização do trabalho, contribuições individuais previdenciárias, etc., que não são o objeto final do nosso estudo, mas merecem a nota de atenção do trabalho, porque derivam da situação de ficção legal e aviltam às MPEs em perpetuação das grandes forças conglomeradas.

Carlos Renato Cunha advoga que coadunar ficções jurídicas a todo o arcabouço tributário brasileiro é uma tarefa dispendiosa, na qual não se pode imputar à praticidade a substituição da Estrita Legalidade ou de princípios como a ampla defesa e a capacidade contributiva¹⁹⁵.

Complementa que a limitação das ficções jurídicas incautas deve ser observada nas normas de grau hierárquico superior, isto é, a Constituição Federal e as Leis Complementar, como no caso do sistema tributário brasileiro e infere que toda norma jurídica geral e abstrata, cujo veículo proeminente hodiernamente é a lei, funda-se em presunções absolutas ou ficções, levadas a cabo por seu órgão emissor. Ainda que o legislador complementar tenha se utilizado do raciocínio ficcional, isso se perde no momento da enunciação da norma, geral e abstrata ou individual e concreta¹⁹⁶.

Do outro lado da proposta, a obra de Cristiano Carvalho assevera que o legislador faz parte do campo jurídico, tanto quanto na criação quanto nas responsabilidades de produzir o direito¹⁹⁷, do que particularmente convencionamos:

É preciso abandonar preconceitos que excluem o legislador do campo do jurídico, como se o processo legislativo fosse 'pré-jurídico'. O legislador é tão parte do processo autogerativo do direito quanto o juiz ou o agente público. Em muitas situações, a atitude mental é a mesma, tanto de que produz o direito material como de qual o aplica ao caso concreto.

Sem embaraço, admitimos que a ficção jurídica do MEI criada pelo legislador complementar é válida para todos os fins de direito, desde que preencha requisitos como: i. decorra da lei; ii. não resulte em vulnerabilização do empreendedor; iii. ofensa ao sistema de regras infraconstitucionais; iv. aviltamento do princípio constitucional de tratamento diferenciado às pequenas empresas. No sentido oposto, pode-se resultar em desigualdades, como têm observado a visão crítica das interações sociais do MEI.

¹⁹⁵ CUNHA, 2016, p. 112-113.

¹⁹⁶ CUNHA, 2016, p. 96.

¹⁹⁷ CARVALHO, Cristiano. **Ficções jurídicas no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2008, p. 213.

4.2 Imposição de limites à ficção: desafios de enquadramento e proposta de revisão da figura

De acordo com Carlos Renato Cunha, a ficção jurídica propriamente se reconhece pela modificação de uma realidade jurídica estabelecida por outra, que seja de grau hierárquico superior e que tenha seus procedimentos simplificados¹⁹⁸. Dessa maneira, o sistema avançado recebe tais mudanças e se adequar à nova realidade ficta, que passa a se tornar a verdade real, sendo importante apreender de Miguel Reale que “cada norma jurídica, considerada em si mesma, constitui uma integração racional de fatos e valores, tal como se aperfeiçoa graças à mediação do poder”¹⁹⁹.

Buscando a harmonia, por muitas vezes o legislador não alcança o desiderato principiológico; cumprindo os princípios, frequentemente não se alcança a prosperidade. Os problemas são comuns com o grande empresariado, porém afetam de forma mais incisiva aos microempreendedores, devido aos fatores de minoria mencionados e que podem acarretar, na maioria das ocasiões, a mortandade dos negócios²⁰⁰.

No diapasão da lição do Professor Fábio Ulhoa Coelho, pondera-se que algumas normas jurídicas repercutem diretamente no custo da atividade econômica, como exemplo, os marcos institucionais na microeconomia e das medidas assecuratórias de ordem constitucional²⁰¹, com impacto específico no direito comercial das empresas.

¹⁹⁸ Ibid., p. 109. O autor define a ficção jurídica como o juízo descritivo da Ciência do Direito que identifica, no confronto entre elementos de duas normas jurídicas gerais e abstratas de grau hierárquico diverso, a simplificação da execução da norma hierarquicamente superior pela inferior, pela desconsideração, por esta, do conceito jurídico fixa por aquela. No introito deste estudo, a Constituição Federal e o Sistema Tributário Nacional recepcionam a matéria aficionada.

¹⁹⁹ REALE, 1992, p. 60.

²⁰⁰ MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos. Livre concorrência e tratamento favorecido: como medidas antitrustes podem assegurar a autonomia da inovação nas pequenas empresas. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, vol. nº 176-177, ano LVII (nova série) ago. 2018/jul. 2019. Belo Horizonte: Expert, 2023. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2023/05/265-285.-Livres-Concorrencia-e-Tratamento-Favorecido-Como-Medidas.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023. Osvaldo Elias Farah complementa que a pouca importância dada à estruturação adequada de um pequeno negócio, por considerar que o mesmo lida com poucas informações e possui baixo faturamento, leva muitas pequenas empresas prósperas à morte ou à estagnação, vide FARAH, Osvaldo Elias et al. **Empreendedorismo estratégico**. Org: Osvaldo Elias Farah, Marly Cavalcanti, José Francisco Calil, Helenita R. da Silva Tamashiro, Dalila Alves Correa. Itu: Ottoni Editora, 2005, p. 79.

²⁰¹ COELHO, 2012, p. 61. O autor possui uma linha crítica com relação à visão do direito econômico e a interação com as demais normas do ordenamento, como se verifica no excerto: “Em outras palavras, o objetivo fundamental da harmonização do direito-custo é o de eliminar as vantagens e desvantagens competitivas entre os empresários de cada país do bloco. Se um deles possui direito tributário ou do trabalho que impõem menos encargos aos seus empresários na produção, estes têm vantagens competitivas para negociar seus produtos nos mercados dos demais países do bloco. Os empresários desses outros, porque estão sujeitos a regras mais onerosas de direito tributário ou do trabalho, acabam produzindo bens ou serviços mais caros”, vide p. 133.

Ocorre que a inspiração econômica neoliberal em que vivemos está resguardada de princípios constitucionais importantes, que orientam o sistema como um todo, inclusive para assegurar a ordem econômica e a competitividade, como leciona Paula Andrea Forgioni²⁰². Porquanto, não faz sentido perpetuar condições desfavoráveis em prejuízo da descrição legal, que assegura a somatória de medidas protetivas às empresas de pequeno porte.

Nesse caso, impor limites à condição de ficção legal significa aprimorar o direito positivado pelo legislador complementar, no sentido de efetivar garantias inegociáveis. A priori, estabelecer uma linha educacional, para não haja assimetria nas informações das interações entre o Estado e o contribuinte. Há viabilidade da discussão, pelo momento de eventual reforma tributária e, sobretudo, pela necessidade de suprimir as vulnerabilidades do regime favorecido²⁰³.

Na lição do Professor Fábio Konder Comparato, quando os objetivos sociais a serem atingidos forem impostos no quadro de uma planificação vinculante para o Estado e diretiva para a atividade econômica privada, finalmente os deveres sociais e econômicos das empresas serão desempenhados com clareza e cobrados com efetividade²⁰⁴.

Neste prisma, é salutar que se resolvam as precariedades da figura do MEI²⁰⁵, sobretudo pela política de fomento desempenhada para a formalização de novos

²⁰² FORGIONI, 2010, op. cit., p. 46. Conforme propõe a autora, o excerto verifica a existência de mecanismos rompedores na Constituição, que devem ser invocados na ingerência: “Em consonância com a definição de um regime econômico de inspiração neoliberal, pela Constituição, o legislador ordinário estabeleceu mecanismos de amparo à liberdade de competição e de iniciativa. Estes mecanismos, basicamente, configuram a coibição de práticas empresariais incompatíveis com o referido regime, as quais se encontram agrupadas em duas categorias: infração à ordem econômica e concorrência desleal”. Na lição do Professor Tullio Ascarelli, a noção de empresa terminaria, então, por não mais ter relação com uma estrutura da sociedade fundada na divisão do trabalho, enquanto é exatamente esta estrutura, e a relevância assumida pela especialização nas diversas atividades e pela profissionalidade no seu exercício, que dá lugar aos problemas com os quais se liga a noção de empresa, Cf ASCARELLI, Tullio. A atividade do empresário. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. Universidade de São Paulo. p. 206.

²⁰³ **Debate sobre a proposta de Reforma Tributária no Brasil**. Produção: Universidade de São Paulo, FEARP e FDRP. Direção: Tributário FDRP. Organização: Amaury José Rezende e Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. Publicação do vídeo na plataforma digital realizada em 11/04/2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/mfSONsTdb_w?feature=share. Acesso em 22 jun. 2023.

²⁰⁴ COMPARATO, 1986, op. cit., p. 79.

²⁰⁵ IPEA, 2018, p. 3. Conforme excerto do estudo, a figura do MEI sofre da vulnerabilidade em outras áreas do saber jurídico, como a trabalhista e previdenciária, incorrendo nos fenômenos que suscitamos no caput deste capítulo: “Entretanto, mesmo reconhecendo a existência de precariedades relevantes entre os trabalhadores por conta própria, há algum grau de heterogeneidade nesse grupo e o chamado processo de “pejotização” pode alterar de forma relevante o perfil desta posição na ocupação. Neste sentido, qualquer política voltada a este grupo deveria ter cuidado para evitar estimular transições de trabalhadores com emprego formal para conta própria. Também deveria haver um maior rigor para garantir que eventuais políticas previdenciárias semi ou quase não contributivas ficassem devidamente focalizadas em trabalhadores com baixa capacidade contributiva (mais pobres) e não beneficiassem pessoas que estão entre os mais ricos e que teriam capacidade para contribuir de acordo com regras normais ou não subsidiadas”.

empreendedores individuais, garantindo-se a segurança jurídica na interação com o Estado e a sociedade, em consideração ao cumprimento da Constituição.

Considerando a realidade econômica nacional, parece-nos importante mencionar que o MEI não integra o grupo de baixa renda economicamente ativo do país e, nessa comparação, tampouco alcança a percentagem das mais abastadas nas finanças²⁰⁶. O que fica evidente é a oposição de caminhos, quando pensamos criticamente no desequilíbrio fiscal gerado pelo MEI e o estímulo governamental para formalização de novas figuras, sem corrigir as arestas da personalidade²⁰⁷, do ordenamento jurídico e da gerência dos empreendedores tampouco pormenorizar os problemas da aplicação de medidas do tratamento favorecido, que é dedicação preliminar, constitucionalmente falando²⁰⁸.

Ocorre que, para superar questões de vulnerabilidade, é necessário se aproximar criticamente das questões literais do ordenamento: primeiro, por se tratar de norma referendada na sua competência pelo legislador e segundo, porque produz efeitos e ataca diretamente os costumes de uma comunidade ou regramento jurídico.

De fato, deve-se exceder a questão do *ipsis literis*, especialmente quando a aplicação da lei impõe precariedade ao instituto do MEI. Como instrumentos de convicção, utilizar-se dos cenários jurídicos em que o MEI permanece fragilizado, conforme suscitamos no 4.1, nas interações de tributos, previdência, consumo, trabalho e concorrencial.

Faça-se justiça, compete ao legislador complementar revisitar as políticas destinadas ao Microempreendedor individual por três razões: *i. crescimento exponencial do registro de firmas individuais e inscrição de MEI; ii. suprir lacunas em favor do desenvolvimento e*

²⁰⁶ I Congresso Internacional de Direito Tributário da FDRP – USP, 2020.

²⁰⁷ DA SILVA, 2014, p. 75. Na obra de Wilson Melo da Silva, compreendemos que se critica o poder ilimitado da ficção jurídica, receio de que tenha se transformado mais num conceito político que jurídico e que teria prejudicado, inclusive, avaliação sedimentadas sobre a personalidade jurídica, vide excerto: “e por seus ilogismos e incongruências, foi que, talvez, a teoria da ficção caminhou rumo ao descrédito muito perdendo de seu antigo prestígio e contando, nas suas fileiras, com deserções inúmeras. Teoria, por assim dizer, mais política que mesmo jurídica, além de conduzir, como conduziu, a desastrosas consequências, armou também o Poder Público com as perigosas armas da prepotência e do arbítrio, nela tendo se estribado o Estado revolucionário, francês, de 79, para pôr fim às entidades eclesiásticas e àquelas outras, ditas de mão-morta, com a promoção dos subsequentes confiscos. E para chegar a tais resultados bastou apenas que a lei tivesse negado seus favores tais entidades, retirando-lhes a personalidade jurídica”.

²⁰⁸ IPEA, 2018, p. 19. Conforme ponderação do estudo: “no caso do MEI, fica difícil aceitar que um trabalhador com faturamento de R\$ 81 mil/ano, dado o padrão de renda brasileiro, seja considerado baixa renda, e que não pode arcar com uma contribuição superior a 5% do salário mínimo. Tal parâmetro acaba gerando uma focalização inadequada e subsídios previdenciários elevados, inclusive para trabalhadores que estão entre os 50% mais ricos do Brasil. Por essa razão, seria fundamental reestruturar o MEI para, no mínimo, tentar corrigir a sua focalização inadequada. Como foi visto, o desequilíbrio fiscal gerado pelo MEI é muito expressivo. O Plano Simplificado também precisa ser avaliado com rigor. Torna-se fundamental aprofundar os estudos sobre os impactos fiscais destes programas no RGPS e também até que ponto estes programas foram efetivos / eficientes em gerar inclusão previdenciária”.

contra a desistência do negócio; iii. evitar a desigualdade ou vulnerabilidade. A delimitação do campo de ficção do MEI realça a necessidade de reintegração com os demais campos jurídicos, especialmente no campo dos conceitos de ordem econômica.

5 Praticabilidade tributária como instrumento de validação da ficção legal para o Microempendedor Individual

5.1 Operacionalidade e ficção tributária: podem ser complementares ou limítrofes?

O saudoso Alfredo Augusto Becker ensina que “a praticabilidade e a certeza são requisitos essenciais à juridicidade da regra jurídica”. Na esfera da tributação, o legislador complementar exerceu sua competência na redução e na concentração do instrumental aparatado para o Microempendedor Individual, consignando a adição de uma figura ao regime simplificado, na promessa de inclusão e factibilidade e em interesse do Estado²⁰⁹.

Segundo o Professor Fábio Konder Comparato, é praxe do discurso forense de que o raciocínio esteja conectado à formalidade, com regras de procedimento e proibições expressas²¹⁰, cumprindo com a exigência da legalidade – todavia, apreendemos que a crítica serve como instrumento de apontamento e aprimoramento das regras que deixam de atingir formalmente o desiderato da criação.

Se para a lei tributária, o mais relevante é o resultado como se apreende da lição que ensinou Geraldo Ataliba²¹¹, o legislador optou por legitimar interações econômicas que, embora fossem marginalizadas pela informalidade, gerassem efeitos práticos e jurídicos. De um lado, evitar a perpetuação da precariedade dos pequenos negócios; do outro, trazer para a realidade arrecadatória o controle socioeconômico.

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo qualifica que as disfunções do mecanismo econômico obrigaram ao governo dividir atenções entre as demandas domésticas e as medidas de defesa da estabilidade da moeda, sendo que o aparecimento do desemprego no imaginário social, tornou-se um conflito entre a geração de renda e a proteção dos direitos sociais²¹².

²⁰⁹ BECKER, 1998, p. 504.

²¹⁰ COMPARATO, 1990, p. 265.

²¹¹ ATALIBA, 1996, p. 90.

²¹² BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. Seleção e organização Frederico Mazzucchelli. São Paulo: Editora UNESP: Campinas, SP: UNICAMP, Instituto de Economia, 2004. p. 30. O autor critica a repactuação continuada destes compromissos, explicando que a natureza das contradições que levaram o capitalismo aos impasses atuais: deformação sistemática da vontade popular; a espantosa persistência da estrutura agrária; patrimonialismo da grande empresa industrial; rentismo do sistema bancário; eterna revolta contra o pagamento de impostos por parte dos endinheirados. Complementa que esses problemas têm impacto direto no protecionismo excessivo, dependência do financiamento externo, desordem financeira do Estado, passividade tecnológica, atraso organizacional e posição subordinada da grande empresa privada nacional, sobretudo o crescimento desmesurado do estatismo, vide p. 45.

Logo, no desafio estrutural de uma política neoliberal, o diapasão entre contribuir e aderir um regime simplificado de arrecadação resultou, do ponto de vista deste autor, um desafio inacabado, porque resolveu parcialmente à problemática.

Da obra de Carlos Renato Cunha, assevera-se que a intenção de garantir a operacionalidade do sistema gerou ambiente favorável a praticabilidade, a fim de solucionar conflitos que, se demandassem abertura à discussão não teriam fim ou se tornariam excessivamente onerosos à finalidade normativa²¹³.

Com o fito de inclusão social e legislativa do Microempreendedor Individual, o legislador complementar reuniu a personagem diferenciada da LC 128/08 e a praticabilidade tributária, para tornar factíveis as interações econômicas do tipo. Na lição de Misabel de Abreu Machado Derzi sobre a praticabilidade²¹⁴:

A tipificação e a conceitualização abstrata estão, portanto, relacionadas com o princípio da praticabilidade, o qual se manifesta pela necessidade de utilização de técnicas simplificadoras da execução das normas jurídicas. Todas essas técnicas, se vistas sob o ângulo da praticabilidade, têm como objetivo:

- Evitar a investigação exaustiva do caso isolado, com o que se reduzem os custos na aplicação da lei;
- Dispensar a colheita de provas difíceis ou até mesmo impossíveis em cada caso concreto ou aquelas que representem ingerência indevida na esfera privada do cidadão e, com isso, assegurar a satisfação do mandamento normativo.

Por mais que a CRFB adote cuidados estritos com a classificação de tributos, Geraldo Ataliba adverte que a transplantação de institutos, doutrinas e soluções alienígenas deve levar em conta todo conjunto principiológico constitucional²¹⁵, dialogando com a lição afinada de Paulo de Barros Carvalho sobre validade e existência: ou a norma existe, está no sistema e é, portanto, válida, ou não existe como norma jurídica²¹⁶.

Como a renovação ficta da figura passou a termos do Direito Positivo, não há dúvidas de que a praticabilidade tributária endossaria o pacto socioeconômico de incluir o MEI no sistema de arrecadação. Roque Antônio Carrazza advoga que é necessidade precípua observar o sistema constitucional e verificar se existe a aceitação das diferenças – já provada com o tratamento favorecido – assegurado que leis tributárias podem discriminar situações, desde que

²¹³ CUNHA, 2016, p. 169.

²¹⁴ DERZI, 2007, p. 139.

²¹⁵ ATALIBA, 1996, p. 143.

²¹⁶ CARVALHO, 2009, p. 82.

não erijam em critério diferencial nem um traço tão específico que singularize o contribuinte por ela colhido²¹⁷, tampouco exponha o regime à inconstitucionalidade.

Na obra de Regina Helena Costa, a praticabilidade do regime responde à necessidade de aumentar a eficiência da arrecadação de tributos; para atingir tal finalidade, foram adotados mecanismos como a simplificação do sistema, tornando mais práticos regimes fiscais complexos e admitindo a renovação dos contribuintes, a partir da inclusão do MEI como sujeito passivo de fiscalização²¹⁸.

Complementa a autora que tal atributo está intimamente relacionado ao Direito, porque este somente vigora no campo do possível, tratando-se de categoria lógico-jurídica e não jurídico-positiva, isto é, antecede o Direito positivo e corresponde à exigência do senso comum²¹⁹.

Isto quer dizer que a praticabilidade não está enunciada nos dispositivos do Sistema Tributário Nacional²²⁰, é uma construção difusa do ordenamento jurídico e associada aos princípios gerais de economicidade e exequibilidade, conquanto do tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte e microempresas, porque oferece uma proposta praticável, afiançável de recolhimento – conforme se depreende da lição de Misabel Derzi, técnicas e meios que tornam viáveis e simples a execução da Lei²²¹.

Como a lição de Becker²²², que pondera a existência da regra na medida da sua praticabilidade, a ficção tributária e a praticabilidade são aliadas para a construção do regime eficaz de tributação e arrecadação, portanto, complementares, na finalidade e medida em que se cumpram aos dispositivos constitucionais e consignem uma tributação de forma eficiente.

5.2 Praticabilidade e princípios constitucionais tributários

Embora a praticabilidade esteja presente de forma difusa no ordenamento jurídico brasileiro, dialoga positivamente com os dispositivos de matéria tributária no campo dos

²¹⁷ CARRAZZA, 2000, p. 302.

²¹⁸ COSTA, 2007, p. 17.

²¹⁹ Ibid., pp. 53-69.

²²⁰ CUNHA, 2016, p. 171.

²²¹ DERZI, 2007, p. 554.

²²² BECKER, 1998, p. 504. Conforme acentua o tributarista Alfredo Augusto Becker, a praticabilidade e a certeza da incidência das regras jurídicas tributárias, sempre induziram e, cada vez mais, induzem ao legislador a escolher, como elementos integrantes da hipótese de incidência, signos econômicos ou signos jurídicos, cuja existência faz presumir a existência de determinado gênero e espécie de renda ou de capital.

princípios. Segundo infere Becker, o legislador deliberadamente escolhe como signo de capacidade contributiva um determinado fato jurídico de mais fácil e segura identificação e captação²²³. O caso do MEI resiste na complementação da ficção e praticabilidade, como suscitamos no capítulo anterior²²⁴.

Roque Antonio Carrazza tem ponderação forte sobre os princípios da ordem jurídica vigente, tratando-os como enunciado lógico, explícito ou implícito, que ocupa preeminência no Direito e vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação dos entendimentos e normas jurídicas conexas, como:

Estamos confirmando que o princípio influi na interpretação e na boa aplicação até dos mandamentos constitucionais. Repisamos que, se um mandamento constitucional aceitar várias interpretações, há de prevalecer a que estiver em sintonia com o princípio que lhe for mais próximo [...] Em suma, os princípios são normas qualificadas, exibindo excepcional valor aglutinante: indicam como devem aplicar-se as normas jurídicas, isto é, que alcance lhes dar, como combiná-las e quando outorgar precedência a algumas delas.

Por mais que nossa observação assinta que, em oportunos momentos, o MEI não atende requisitos mínimos para estar dotado de personalidade jurídica, estamos de acordo que se trata de uma situação ficta, da qual se exige comparação, equiparação à pessoa jurídica, porque a natureza jurídica do MEI é de pessoa natural²²⁵.

Sacha Calmon Navarro Coelho confirma que as pessoas favorecidas por isenções, créditos presumidos, prêmios e alíquotas diminutas etc. são tratadas de uma forma e maneira especial, porque são consideradas da mesma categoria essencial, em razão da sua aptidão para concretização dos planos econômicos governamentais ou por mérito²²⁶.

Tal ingerência concede efeitos positivos à ordem econômica, principalmente no benefício das políticas públicas de inclusão social para dirimir vulnerabilidades, agregados pela praticabilidade tributária para ajudar o desenvolvimento da atividade comercial e

²²³ Ibid., p. 507.

²²⁴ Alguns autores como Ricardo Cunha Chimenti pontuam que, no caso de não existir regra jurídica capaz de regular determinada situação, deve suprir as lacunas com base na analogia, nos princípios gerais do direito tributário, nos princípios do direito público, na equidade, nos costumes, etc. O rol de hipóteses de integração não é taxativo, conforme informar os art. 109 e seguintes do CTN, mas sempre que possível deve ser observada a ordem de preferência prevista pelo legislador, vide CHIMENTI, 2007, p. 130.

²²⁵ Conforme pontua Allison Barros, já restou verificado que o EI não adquire personalidade jurídica e que sua inscrição no CNPJ é apenas para fins tributários. Sua natureza jurídica, portanto, seria de pessoa natural exercendo atividade profissional em nome próprio – divergindo das empresas, as quais atuam com personalidade jurídica em nome dos grupos de empresários que as constituíram: o MEI é uma qualidade de empresário individual e sua natureza jurídica é pessoa natural, vide BARROS, Alisson Victor Rodrigues. Personalidade jurídica e responsabilidade do microempreendedor individual. *Revista Jurídica do Banco do Nordeste*, vo. 01, nº 4, jul./dez., 2016, pp. 229-258. p. 254.

²²⁶ COELHO, 1997, p. 35.

suprimir a assimetria das interações jurídicas para atender aos princípios constitucionais do tratamento diferenciado (art. 170, IX, CRFB).

De acordo com estudo elaborado pela OCDE, acerca da estrutura formada para o pequeno empresário, há defasagem na educação empresarial e oclusão no foco das desvantagens promovidas pela integração de uma nova figura no cenário socioeconômico do país²²⁷:

No geral, a infraestrutura de educação empreendedora do Brasil é forte. No entanto, o Brasil também enfrenta alguns desafios para desenvolver ainda mais a educação empreendedora. Primeiro, o Brasil precisa de um foco mais explícito em atrair indivíduos desfavorecidos de faixas pobres e minoritárias da população para a educação empreendedora. Em segundo lugar, o conteúdo em linha disponível através do Centro de Referência para a Educação para o Empreendedorismo poderia ser reorganizado para melhorar a sua facilidade de utilização e melhorado com mais informação e materiais educativos para atrair e inspirar potenciais empresários. Em terceiro lugar, há uma questão sobre a capacidade das instituições de ensino de fornecer o espaço físico e curricular para oferecer educação empreendedora em conjunto com outros cursos. As escolas já ensinam muitas matérias importantes aos alunos, e isso pode levá-los a questionar o valor da educação empreendedora em relação a outras disciplinas que devem ensinar.

Na obra de Harada, se é certo que uma regra não pode ser interpretada contra um princípio, a verdade é que surgirão conflitos entre os próprios princípios constitucionais e, daí a importância de conhecê-los²²⁸, da interpretação constitucional como o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, para superar os eventuais dilemas de aplicação.

Apoiado em Dabin, apreendemos da lição de Becker de que a personalidade jurídica é a personalidade social que obteve reconhecimento pelo Direito Positivo, se o legislador a reconhece como tal, então pertencerá ao mundo real como pessoa jurídica²²⁹. Do mesmo pedestal, o legislador valorizou o interesse em conflitos a bem do desenvolvimento e, para

²²⁷ OECD, 2020, p. 29. Tradução livre de: “Overall, Brazil’s entrepreneurship education infrastructure is strong. Nonetheless, Brazil also faces some challenges to further develop entrepreneurship education. First, Brazil needs a more explicit focus on attracting disadvantaged individuals from poor and minority brackets of the population into entrepreneurship education. Second, the online content available through the Reference Centre for Entrepreneurship Education could be reorganised to improve its ease-of-use, and enhanced with more information and educational materials to attract and inspire would-be entrepreneurs. Third, there is an issue about the capacity of educational institutions to provide the physical and curriculum space to deliver entrepreneurship education together with other courses. Schools already teach many important subjects to students, and this may lead them to question the value of entrepreneurship education over other subjects they must teach”.

²²⁸ HARADA, 2018, p. 387.

²²⁹ BECKER, 1998, p. 154.

régua de critério, utilizou a certeza e praticabilidade do Direito Tributário, em vez de justiça absoluta²³⁰.

No mérito de composição de uma política fiscal, o legislador se utilizou da praticabilidade tributária como instrumento para atingir às atividades econômicas e engrossar as incidências econômicas de tributação, como definiu Becker:

A política fiscal discrimina diferentes espécies econômicas de renda e de capital para sofrerem diferentes incidências econômicas de tributação, no intuito de alcançar seus objetivos econômico-sociais. A fim de aquelas diversas espécies econômicas de renda e capital poderem ser atingidas pela tributação, o legislador desenvolve a sua atividade criadora no mundo jurídico, construindo as regras jurídicas que formam o Direito Tributário.

Apreendemos da lição do Professor Guilherme Mendes que a justificativa do legislador é de natureza operativa, sobretudo quando o autor assevera a ideia de que a incidência tributária é um caso específico de semiose, na qual a cadeia de posituação parte dos patamares superiores da ordem jurídica e se finaliza com a edição das normas individuais e concretas²³¹.

Diria Paulo de Barros Carvalho que a regra de direito ostenta a condição de eficácia técnica com o condão de irradiar efeitos jurídicos²³², portanto, dizeres que fixam critérios para atingir objetivos e, nesse passo de posituação e irradiação de efeitos da juridicidade, entendemos a praticabilidade com um princípio de direito tributário, na medida em que se apresenta técnica e estudo planejado para arrecadar sobre manifestações econômicas²³³.

Sobre a questão de princípios, o Professor Paulo de Barros Carvalho anota que podem ser valores/critérios objetivos ou normas, que ocupam posição privilegiada:

Em Direito, utiliza-se o termo “princípio” para denotar as regras de que falamos, mas também se emprega a palavra para apontar normas que fixam importantes

²³⁰ Ibid., p. 507. Na lição da Professora Tathiane Piscitelli sobre direito financeiro, tendo-se em vista que se trata de atividade cujo objetivo é assegurar a realização de necessidades públicas, é possível dizer que o Estado é sujeito dessa atividade do ponto de vista amplo, o que significa afirmar que todos os entes da Federação são titulares do dever de garantir e assegurar não só a manutenção da estrutura administrativa estatal, mas igualmente de satisfazer as necessidades públicas por meio do gasto do dinheiro público e das políticas administrativas, vide PISCITELLI, 2014, p. 21.

²³¹ MENDES, 2009, p. 54.

²³² CARVALHO, 2009, p. 83.

²³³ Segundo a obra de Fábio Povesan Bozza sobre autonomia privada e planejamento tributário, nos tributos não vinculados à determinada atuação estatal, como é o caso dos impostos, a constituição da relação jurídica tributária é permeada pela realidade econômica – toda hipótese de incidência tributária intenta alcançar manifestações econômicas, relacionadas ou não com uma contraprestação estatal, vide BOZZA, Fabio Piovesan. **Planejamento tributário e autonomia privada**. Série Doutrina Tributária. v. XV. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 78.

critérios objetivos, além de ser usada, igualmente, para significar o próprio valor, independentemente da estrutura a que está agregado e, do mesmo modo, o limite objetivo sem a consideração da norma. Assim, nessa breve reflexão semântica, já divisamos quatro usos distintos: a) como norma jurídica de posição privilegiada e portadora de valor expressivo; b) como norma jurídica de posição privilegiada que estipula limites objetivos; c) como os valores insertos em regras jurídicas de posição privilegiada, mas considerados independentemente das estruturas normativas; e d) como o limite objetivo estipulado em regra de forte hierarquia, tomado, porém, sem levar em conta a estrutura da norma. Nos dois primeiros, temos “princípio” como “norma”; enquanto nos dois últimos, “princípio” como “valor” ou como “critério objetivo”.

Quedamos com a definição de princípio como norma, porque a praticabilidade executada no contexto da pequena empresa, mais especificamente do MEI, levou em conta a posição privilegiada do tratamento favorecido e da ficção legal que a criou, para refletir a estrutura dos princípios e conceitos tributários já erigidos, como a capacidade contributiva, eficiência, estrita legalidade, segurança jurídica e simplificação.

5.3 A ficção tributária criada para o MEI dialoga com o sistema constitucional de ordem econômica?

A lição do saudoso ministro Aliomar Baleeiro alega que a competência tributária no sistema rígido brasileiro discriminou as receitas dos três níveis de governos do Estado, retirando quaisquer possibilidades de cumulatividade ou concorrência de um com o outro, regendo-se pela CRFB²³⁴.

Kiyoshi Harada posteriormente complementou que a gradativa evolução das despesas públicas para atender as mais diversas necessidades coletivas exigiu uma postura mais coercitiva da parte do Estado, que lançou mão das fontes regulares e permanentes de recursos financeiros e agregou figuras e tributos para financiar as atividades estatais²³⁵.

Dentro dessa perspectiva, Carlos Renato Cunha enuncia que a praticabilidade tributária pode sim conjugar-se com a rigidez da capacidade contributiva e subjetiva, desde que haja meios que garantam, a posterior, a comprovação pelo contribuinte, da inexistência de capacidade econômica tributável, sendo mais prática sobre a capacidade contributiva objetiva, da qual se exige apenas a revelação do conteúdo econômico²³⁶.

²³⁴ BALEEIRO, 1977, p. 71.

²³⁵ HARADA, 2018, p. 302.

²³⁶ CUNHA, 2016, p. 203.

Ocorre que, no mesmo ambiente em que a legislação complementar atende ao desígnio constitucional de desenvolvimento favorecido, admite situações fáticas de vulnerabilidade do Microempendedor Individual, tal qual suscitamos no capítulo 4.1. A óptica de um tratamento diferenciado por vezes estende o véu de ignorância sobre critérios imprescindíveis e que exigem a releitura do dispositivo, para fins de melhoria²³⁷.

Pensando apenas na arrecadação dos recursos públicos, já verificamos nos estudos do IPEA que o aprimoramento da figura do Microempendedor Individual é um bem necessário para superar os conflitos de natureza arrecadatória, como a insuficiência da contribuição para com o RGPS²³⁸.

Tanto do ponto de vista da política pública, quanto da superação das precariedades impostas pela ficção legal e a praticabilidade do MEI, estamos convictos de que não houve avaliação crítica sobre a indefinição da personalidade ou sobre o contínuo fluxo de defasagem arrecadatória, chegando-se a aventar a hipótese de deficiência da figura do MEI poderia configurar regime não contributivo²³⁹.

E mais recentemente, o legislador complementar se utilizou novamente das técnicas de praticabilidade e ficção legal tributária para editar a LC 188/2021. Em breve subsunção, alterou-se novamente o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, incluindo o transportador autônomo de cargas inscrito como MEI no regime de tributação facilitada do Simples Nacional²⁴⁰. A medida de acessibilidade alarga mais o rol de atividades

²³⁷ Tomamos o conceito rawlsiano de véu da ignorância, no qual ninguém conhece seu lugar da sociedade, sua posição de classe ou status – trata-se de um experimento mental que torna obsoleta as questões morais pessoais mais irrelevantes para a justiça ou injustiça dos princípios que buscam a cooperação social, vide RAWLS, John. **A Theory of justice**. Harvard University Press: Cambridge MA, 1999, p. 118. Assim funcionou com o empreendedorismo enunciado na criação do MEI: evitar a banalização, concorrer em condições mais favoráveis e resguardar a atividade empresarial como consequência do desenvolvimento bem-sucedido – estendeu-se o véu da ignorância para os problemas da formalização de empreendimentos.

²³⁸ MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos. Reflexões sobre a (in) constitucionalidade do auxílio-acidente ao contribuinte individual. Monografia de MBA em Direito Acidentário. **Faculdade Legale**. Legale Educacional: São Paulo, 2021.

²³⁹ Segundo infere a análise realizada, o MEI envolve um elevado desequilíbrio do ponto de vista atuarial e financeiro para o RGPS. A contribuição quase simbólica de apenas 5% do salário mínimo certamente é insuficiente para garantir, do ponto de vista atuarial, o financiamento das despesas com benefícios previdenciários que são geradas. Em termos nominais, um ano de pagamento de benefícios para o MEI (13 salários mínimos) exigiria quase 22 anos de contribuição (21,7 anos de contribuição de 60% do salário mínimo). Mesmo capitalizando as contribuições ou trazendo os fluxos de contribuições e pagamentos de benefícios para valor presente, claramente o MEI é fortemente subsidiado e se aproxima de um esquema não contributivo', vide IPEA, 2018, p. 7.

²⁴⁰ Atualmente tramita no Supremo Tribunal Federal a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.096**, promovida pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) contra a LC 188/2021, versando sobre a violação de competência na dispensa de verter contribuições ao Serviço Social do Transporte (SEST) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); a Confederação sustenta que a redução nas receitas de contribuição afeta a execução de novos projetos e pode interromper o atendimento assistencial dos

dos microempreendedores individuais, com os mesmos desígnios criticados sobre a LC 128/08.

Na lição de Humberto de Ávila, implementar a justiça tributária por meio da consideração da capacidade contributiva, presumidamente menor quando se trata de microempresa e empresa de pequeno porte e desenvolver finalidades extrafiscais dos setores e atividades não devidamente evoluídas fazem parte dos instrumentos para aparelhar o Estado²⁴¹. Todavia, novamente o legislador complementar deixou de fazê-los com esmero; nos meandros eleitorais, aprovou a tributação praticável do transportador autônomo de cargas MEI no Simples Nacional.

Isso nos leva a crer que o MEI vive uma situação de insegurança jurídica, passível de mudança ao sabor dos desígnios de governantes e do CGSN, como experimentamos, un passant, o desenquadramento dos professores como atividade de MEI, a exclusão setorial do Programa Especial de Regularização Tributária, a desconsideração da personalidade jurídica, defasagem previdenciária e trabalhista, etc.

A princípio, a ficção legal do Microempreendedor Individual criou condições formais para a regularização das atividades comerciais e a praticabilidade tributária assegurou facilidade na transmissão de tributos ao Estado, emancipando aos conceitos de ordem econômica e existência digna da CRFB. Sobretudo, o que é emancipação social senão a emancipação geral e universal?²⁴²

Não raras violações supracitadas, o regime unificado acabou por criar um ambiente demasiadamente formal, como destacou o Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, que pretendia estender um manto protetor, mas que acabou por sufocar os contribuintes do seu sistema. Atuando de forma tardia e paliativa, o legislador complementar exerceu sua competência para estancar sangrias de recursos públicos e não dedicou medidas de desoneração como se esperava²⁴³.

Embora os pontos favoráveis sejam destaques para o cumprimento do princípio constitucional do art. 170, inciso IX, o esclarecimento dos tempos modernos exige o signo da

transportadores autônomos de cargas e suas famílias; não obstante, alega que a LC 188/2021 viola o art. 113, ADCT e o art. 14, da LRF, na medida em que institui benefício fiscal que implica em renúncia de receita, à revelia de estimativas de impacto orçamentário-financeiro; PGR e AGU já emitiram pareceres desfavoráveis à alegação da CNT, ressaltando que a inclusão social, combate à informalidade e a cobertura previdenciária como benefícios sociais, inclusive, as características do Simples Nacional (recolhimento unificado, arrecadação e adesão opcional) estão dentro da competência delegada ao legislador complementar e que não importam em renúncia de receita, mas indicativa de ganhos fiscais.

²⁴¹ ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 143.

²⁴² MARX, 2008, p. 240.

²⁴³ MENDES, 2017, p. 155.

radicalidade²⁴⁴ e, no final do dia, percebemos que a indefinição da ficção legal e a insuficiência da praticabilidade tributária do MEI acabam por diferenciar em seu prejuízo, isto é, quando o Simples Nacional aponta vantagem para as demais figuras do Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, fulmina a constitucionalidade do microempreendedor individual, por oposição ao tratamento favorecido.

²⁴⁴ ADORNO, 1985, p. 79.

Conclusão

Nossa investigação está em consonância com os estudos mais recentes sobre o desenvolvimento e emancipação das microempresas e empresas de pequeno porte, com sentido de observar se as garantias constitucionais têm sido asseguradas para o pleno desempenho dessa atividade empresarial. Na delimitação do tema, recortamos a análise para verificar a ficção legal do Microempreendedor Individual – que é uma posição relativamente conhecida na sociedade brasileira e incentivada pelos organismos públicos, a partir do financiamento, da simplificação das obrigações, enfim.

Na óptica jurídica e crítica da avaliação, concluímos que as vulnerabilidades do MEI sufocam o tratamento diferenciado, que foi destinado constitucionalmente para o bom sucesso de tal figura comercial e que, diante da impossibilidade de recuperação fática e jurídica do Microempreendedor Individual, seja pela indefinição da previsão legal da Lei Complementar nº 128/2008 e do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, seja pela recorrência de fenômenos jurídicos prejudiciais à sobrevivência negocial, suscitamos a inconstitucionalidade material da ficção jurídica e da praticabilidade tributária que criaram o MEI (art. 18-A, §1º, da LC 123/06), por violação do tratamento favorecido e diferenciado constitucional (art. 170, inciso IX da CRFB).

Antes do encerramento formal do trabalho, faremos um passeio sobre os capítulos, propondo uma breve síntese sobre os dados levantados e o apoio obtido na definição sobre a avaliação crítica da ficção legal do MEI.

No primeiro capítulo: tratamos as questões principiológicas partindo do método dedutivo hipotético, aplicando vivências no conhecimento produzido pelo legislador, sem minorar os pontos de acerto, mas estabelecendo pontos em que a Teoria Crítica nos permite enxergar além da formalidade da descrição legal. Num panorama geral, expor uma teoria tentativa com solução disponível, passando a criticá-la para eliminar erros e renovar problemas para cerrar o processo circular popperiano.

Com efeito, os problemas conflitantes são as questões prejudiciais ao Microempreendedor Individual, dentro do próprio regime unificado de tributação que, in fine, seria destinado ao seu favorecimento conforme expectativas constitucionais. Se de fato o procedimento científico não resultou na destinação correta, é claro que soluções podem ser construídas para melhor aprouver o funcionamento econômico: como previria, o legislador complementar designou ao Comitê Gestor do Simples Nacional, ao Fórum Permanente das

Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (CGSN) e ao Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), a manutenção e gerência do tratamento diferenciado, além da construção da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE).

A partir da perspectiva crítica, estamos há dezesseis anos sem a regulamentação da PNADEMPE e, embora outros instrumentos tenham sido criados nesse ínterim, espera-se que haja providência dos órgãos competentes para tal. O intuito é emancipar-se das indefinições, gozar do tratamento favorecido e justificar, à luz da Constituição, que integra o rol de beneficiários da política pública não assistencial.

A Teoria Crítica auxilia na amplitude dos dilemas, quebra paradigmas e verifica além da formalidade, intenções e adjacências de aplicar ficção legal e praticabilidade na criação veloz de um novo contribuinte para os cofres públicos. Nesse diapasão, poderíamos suscitar que a própria Carta Magna exige a dispensa de modos mais práticos e facilitados para microempresas e pequenos empresários desempenharem suas atividades.

No caso concreto, o financiamento do Estado a partir da arrecadação e o combate às altas taxas de desemprego foram indícios suficientes para formar o convencimento do legislador complementar a iniciar um procedimento de criação sem estudo prévio ou período de avaliação. O resultado seria diferente se os intentos não fossem puramente politiqueiros, porque a boa política se faz com estudo prévio e idealização sistêmica das fontes, tanto arrecadatórias, quanto contribuintes.

Aqui a visão crítica admite suscitar uma reforma legislativa, partindo-se da construção imediata da PNADEMPE e a capilarização da CGSN com outros organismos, para bem aprovar às situações do regime unificado, tema do segundo capítulo do trabalho.

Ato contínuo, a segunda parte do nosso trabalho versa sobre o tratamento favorecido designado pela CRFB, a ficção legal que criou o MEI e a praticabilidade tributária empregada para recolocar a nova figura no rol de contribuintes do Fisco.

Se de um lado a Constituição assevera o desenvolvimento econômico a partir da simplificação às microempresas e empresas de pequeno porte, do outro, formular uma política eficiente seria apenas uma tarefa concluída, porque as atividades comerciais pertencem ao sistema jurídico por um todo como discorreremos no terceiro capítulo.

E, nesse diapasão, verificamos relações previdenciárias, trabalhistas, tributárias, civis (patrimoniais), falimentares, etc., das quais o pequeno empresário sempre depende de

jurisprudência ou interpretação judicial, nem sempre favorável – seja por falta de previsão legal ou de informações suficientes antes da formalização dos negócios.

De fato, a criação do regime simplificado como o Simples Nacional movimentou a economia nacional e incentivou o empreendedorismo, a partir dos financiamentos públicos garantidos pelo BNDES e bancos regionais, sintetizando uma proteção financeira e acolhimento dos empreendedores. Do outro lado da moeda, a esmagadora maioria dos MEI brasileiros é, simultaneamente, o diretor e o funcionário, o patrão e o empregado, tendo a falsa sensação de que formalizar o negócio terá vantagens para o crescimento do negócio empresarial.

Dessarte, a ficção legal que se torna realidade não foi suficiente para assegurar a garantia do tratamento favorecido, visto que e, recorrentemente, o MEI é descrito como pessoa natural com benefícios fiscais para fins de atividade empresarial, tal qual destacamos no capítulo quatro. Logo, erigir uma personalidade no sistema jurídico nacional demanda mais que criar um nome e dar obrigações e, sem prejuízo das situações de exclusão de atividades do rol de microempreendedores individuais, inclusão de novos tipos como o MEI transportador autônomo de cargas, novas vulnerabilidades endêmicas manterão o desequilíbrio em prejuízo das pequenas empresas.

No último capítulo, tratamos sobre a praticabilidade tributária exercida pelo legislador complementar, utilizando da unificação de diversos tributos em apenas uma guia de recolhimento, com o intuito de simplificação das obrigações de arrecadação. A priori, embora as atividades econômicas tenham se tornado mais factíveis para o fisco, vemos com preocupação as questões de classificação, uma vez que a CRFB é rígida quanto à definição dos tributos e repasse.

Em nome da economicidade e da exequibilidade, o legislador complementar concentrou as obrigações e responsabilidades sobre o recolhimento e arrecadação, de modo a evitar prejuízos. Todavia, ocorrência como o parcelamento especial do MEI (PERT) e os pedidos de desenquadramento, por conta de desvantagem comercial nas atividades, leva-nos acreditar que a praticabilidade tributária exercida para o MEI não dialoga com os princípios tributários, como a capacidade contributiva, a eficiência e a segurança jurídica.

Doravante, avalia-se que o Microempreendedor Individual é uma figura fragilizada pelo próprio Estatuto, que foi promulgado sem o esmero necessário, e que hoje reflete prejuízos em outras searas, ao trabalhador optante pela formalização, muito embora se justifique na tributação facilitada e no acesso ao crédito, fatores de incentivo para registrar-se

como tal. Conclui-se que a fragilidade dos MEI interessa à perpetuação dos poderes dominantes e, nessa intenção, qualquer mudança perceptível à emancipação dos microempreendedores individuais enfrentará resistência. Nós pesquisadores, devemos fornecer o subsídio necessário para argumentar em favor das pequenas empresas, da ética e desenvolvimento.

Referências

ADORNO, Theodor W. **Dialética do Esclarecimento**: fragmentos filosóficos / Theodor W. Adorno, Max Horkheimer; tradução, Guido Antonio de Almeida. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. **Educação e emancipação**. 5ª ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. **Tributação no Brasil e o Imposto Único**. Marcos Cintra (org.). São Paulo: Makron Books, 1994.

ALMEIDA, Amador Paes de. **Comentários ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**: Lei Complementar n. 123/2006: Lei Complementar n. 127/2007. Amador Paes de Almeida (coordenador). [et. AL.] São Paulo: Saraiva, 2009.

ANDRADE, Regis Castro. In: **Os Clássicos da Política**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. Org. Francisco C. Weffort. 2. vol. 7. ed. São Paulo: Atica, 1998.

ASCARELLI, Tullio. A atividade do empresário. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. Universidade de São Paulo, v. 132.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

_____. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7ª ed. atual. Profa. Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARBOZA, Ricardo de Menezes; VASCONCELOS, Gabriel F. R. Measuring the aggregate effects of the Brazilian Development Bank on investment. **The North American Journal of Economics and Finance**. v. 47, january 2019, p. 223-236. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1062940818302663>. Acesso em 20 mai. 2023.

BARRETO, Auta Rojas. Informação empresarial para o Mercosul: a expansão das fronteiras das microempresas. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). **Revista Ciência da Informação**, v. 25, n. 1, p. 144-149, jan./abril, 1996. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/680>. Acesso em 30 mai. 2023.

BARROS, Alisson Victor Rodrigues. Personalidade jurídica e responsabilidade do microempreendedor individual. **Revista Jurídica do Banco do Nordeste**, vo. 01, nº 4, jul./dez., 2016, pp. 229-258.

BARROS, Frederico Robalinho de. **Pequena e média empresa e política econômica**: um desafio à mudança. Rio de Janeiro: Apec, 1978.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. Seleção e organização Frederico Mazzucchelli. São Paulo: Editora UNESP: Campinas, SP: UNICAMP, Instituto de Economia, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. Ed. Brasília: Editora UNB, 1995.

BOZZA, Fabio Piovesan. **Planejamento Tributário e Autonomia Privada** – Série Doutrina Tributária v. XV. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

BRASIL. Empresas & Negócios. **Ministério da Economia**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br>. Acesso em 20 jun. 2023

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**.

_____. **Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008**.

_____. Mapa de Empresas. Boletim do 1º quadrimestre/2021. **Ministério da Economia**. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2021.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023

_____. Microempreendedor individual (MEI): primeiro degrau da atividade empresarial legalizada. **Senado Federal**. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 170 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531039/Microempreendedor_individual_MEI.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 14 mar. 2023.

_____. **PNADEMPE**: Relatório final da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas. Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e Grupo de Trabalho Comitê CT-07. Brasília: Ministério da Economia, 2019

_____. Projeto de Lei na Câmara nº 128, de 2008. Atividade legislativa. **Senado Federal**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3453692&ts=1630419168831&disposition=inline>. Acesso em 14 mar. 2023.

BRAY, Renato Toller. **O direito político em Jurgen Habermas**: legitimidade e esfera pública. Curitiba: Juruá, 2011.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 14. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

CARVALHO, Cristiano. **Ficções jurídicas no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2008

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21. ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

_____. **Direito tributário, linguagem e método.** 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

_____. **Teoria da norma tributária.** 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito tributário:** com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal / Ricardo Cunha Chimenti. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial:** direito de empresa. 23. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

COELHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direito tributário contemporâneo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo: civilização e poder. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 72, p. 251–276, maio 2011. **Boletim de Ciência Económicas**, volume LIV, Coimbra, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/6rdn6gfNjWGcwjBVcFszSWh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 26 mai. 2023.

_____. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais:** RT, São Paulo, v. 85, n. 732, p. 38-46, out. 1996. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2254008>. Acesso em 26 mai. 2023.

_____. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil*, n. 63, p. 71-79, **Comunicação apresentada no XII Congresso Nacional de Procuradores de Estado**, realizado em Salvador, de 1º a 5.9.86, no painel sobre ‘a função social da propriedade’. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6088820/mod_resource/content/1/COMPARATO%20-%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20%28bens%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o%29.pdf. Acesso em 26 mai. 2023.

_____. Ordem econômica na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Público**, n. 93, janeiro-março de 1990, p. 264-276, ano 23. Cadernos de direito econômico e empresarial. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/F%C3%A1bio%20Konder%20Comparato%20-%20Ordem%20Econ%C3%B4mica%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20de%201988.pdf>. Acesso em 26 mai. 2023.

COSTA, Regina Helena. **Praticabilidade e justiça tributária:** exequibilidade de lei tributária e direitos do contribuinte. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Carlos Renato. Legalidade, presunções e ficções tributárias: do mito à mentira jurídica. **Revista Direito Tributário Atual**. n. 36, pp. 96-117, 2016.

_____. O simples nacional, a norma tributária e o princípio federativo: limites da praticabilidade tributária. Dissertação de Mestrado, Orientadora Profa. Dra. Betina Treiger Grupenmacher, UFPR, Curitiba, 2010.

DABIN, Jean. **Le droit subjectif**. Dalloz: Paris, 2007.

DA SILVA, Wilson Melo. Pessoas jurídicas. **Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)**, n. 6 (1966). Publicação eletrônica inserida digitalmente a partir de: 2014-02-21. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/995/929>. Acesso em: 19 mai. 2023

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário, Direito Penal e Tipo**. 2. ed. atual. e rev. São Paulo: RT, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. Ed. trad. rev. atual. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO. **I Congresso Internacional de Direito Tributário da FDRP – USP**. Produção: Tributário FDRP. Organização: Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. Plataforma Youtube, publicado em 21/10/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/tBsUnjRtLVM?feature=share>. Acesso em 22 jun. 2023.

_____. **Debate sobre a proposta de Reforma Tributária no Brasil**. Produção: Universidade de São Paulo, FEARP e FDRP. Direção: Tributário FDRP. Organização: Amaury José Rezende e Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. Publicação do vídeo na plataforma digital realizada em 11/04/2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/mfSONsTdb_w?feature=share. Acesso em 22 jun. 2023.

FARAH, Osvaldo Elias et al. **Empreendedorismo estratégico**. Organizadores, Osvaldo Elias Farah, Marly Cavalcanti, José Francisco Calil, Helenita R. da Silva Tamashiro, Dalila Alves Correa. Itu: Ottoni Editora, 2005.

FARAH JR., Moisés Francisco. **Pequena empresa & competitividade**. 1ª. ed. 3ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2008.

FERRAGUT, Maria Rita. **Presunções no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2001.

FONSECA, Maria Hemilia. Direito ao Trabalho: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Doutorado em Direito. São Paulo: **Pontifícia Universidade Católica**, 2006. Disponível <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7259/1/MariaHemiliaFonseca.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

FORGIONI, Paula A. **Teoria geral dos contratos empresariais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FÓRUM PERMANENTE. **Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas**. PNADEMPE. Brasília, 2019.

FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes (coord.). **Direito Societário Contemporâneo I**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FREITAG, Bárbara. **Teoria crítica: ontem e hoje**. 4. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FTC. Small Business Lending Data Collection Under the Equal Credit Opportunity Act (Regulation B). **Bureau of Consumer Financial Protection**. Federal Register, vol. 86, no. 193 / Friday, oct 8, 2021. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-10-08/pdf/2021-19274.pdf>. Acesso em 20 mai. 2023.

GAGLIARDI, Gary. **Sun Tzu - A arte da Guerra – A Arte das Pequenas Empresas**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUASQUE, Consuelo. Função Social da Microempresa. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, ano. 4, n. 1, maio de 2019.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneicheler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1998.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Norberto de Paula Lima, adap. e notas Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORKHEIMER, Max. **Teoria crítica: uma documentação** / Max Horkheimer; tradução Hilde Cohn. – São Paulo: Perspectiva, 2015.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Trad. João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.

IPEA. **IPEA**. Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPes) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas. Texto para discussão 2422, IPEA, pelo Professor Ignácio Tavares de Araújo Júnior,

Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8896>. Acesso em 15 jun. 2023

_____. **Carta de Conjuntura nº 58**. Nota de Conjuntura 28 – 1º Trimestre de 2023. Visão Geral da Conjuntura. Economia, desenvolvimento econômico. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/03/230330_cc_58.pdf. Acesso em 12 jun. 2023.

_____. **Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI)**. Nota Técnica I. *Carta de Conjuntura*, n. 39, 1º trimestre de 2018, por Rogério Nagamine Costanzi. Brasília: IPEA, 2018.

KHAN, Lina M. The separation of platforms and commerce. **Columbia Law Review**, vol. 119: 973, p. 973-1093.

KANT, Emmanuel. **The metaphysical element of justice (MEJ)**. Trad. John Ladd (1. ed., 1965). New York, Bobbs Merrill, 1965.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João B. Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOUBET, Leonardo Furtado. Disposições Preliminares Art. 1º e 2º. In: HENARES NETO, Halley (Coord.). **Comentários à Lei do Supersimples – LC 123/2006**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 19-48.

LUNARDI, Cloeh Wichmann Orive; MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Tratamento desfavorecido do microempreendedor individual: sob análise do parcelamento tributário. 2017, Anais.. Florianópolis, SC: **CONPEDI**, 2017. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/82mrpk3o/JF4Eucp3713h2f3l.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

MAMEDE, Gladston. **Empresa e atuação empresarial**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, Ives Gandra. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**. 3. Ed. aum. São Paulo: Saraiva, 1991.

MARX, Karl. Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel. In: **A questão judaica**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. e int. Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução à filosofia do direito**: dos modernos aos contemporâneos. São Paulo: Atlas, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. FERREIRA, Gustavo Assed. Pequenas empresas e desconcentração administrativa. **XXV Congresso do Conpedi** – Curitiba. Direito Administrativo e Gestão Pública. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. PATTON, Ana Laura Javaroni. Pequenas Empresas, ICMS e Comércio Eletrônico: A regulação inconstitucional do CONFAZ. **XXV Encontro Nacional do Conpedi** – Brasília/DF. Direito Tributário e Financeiro II. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. *In*: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Extrafiscalidade: análise semiótica. Tese de Doutorado. **Universidade de São Paulo**: São Paulo, 2009.

_____. **Simple Nacional: análise da constitucionalidade das exclusões setoriais. III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid**. Volume 08, 2017.

_____. Pequenas Empresas e Regime Jurídico Favorecido: caráter opcional como remédio, não como legitimador de inconstitucionalidades. **VII Encontro Internacional do Conpedi/Braga-Portugal**. Direito Tributário e financeiro. Florianópolis: CONPEDI, 2017.

MERSÁN, Carlos A. **Direito tributário**. Tradução de Dejalma de Campos; apresentação de Geraldo Ataliba; prefácio de Ives Gandra da Silva Martins. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

MITRA, Reshmi; PINGALI, Venugopal. “Analysis of Growth Stages in Small Firms: A Case Study of Automobile Ancillaries in India”. *Journal of Small Business Management*, Vol. 37, Iss. 3: 62–76. 1999. *In*: USAID. Understanding micro and small enterprise growth. **United States Agency for International Development (USAID)**, November, 2005.

MONTAÑO, Carlos E. **Micro empresa na era da globalização**: uma abordagem crítica. Coleções questões da nossa época: v. 69. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAIS, Matheus Guilherme dos Santos; SANTOS, Sandra Cristina dos. Microempreendedor Individual e o Código de Defesa do Consumidor como fonte de direitos. In: **Código de Defesa do Consumidor: 32 anos, 32 olhares**. Comissão de Defesa do Consumidor OAB São Paulo. pp. 362-380. p. 371. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/defesaconsumidor/e-books/OAB-SP-ebook-comissao-32-anos-32-olhares.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

_____. Livre concorrência e tratamento favorecido: como medidas antitrustes podem assegurar a autonomia da inovação nas pequenas empresas. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, vol. nº 176-177, ano LVII (nova série) ago. 2018/jul. 2019. Belo Horizonte: Expert, 2023. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2023/05/265-285.-Livre-Concorrencia-e-Tratamento-Favorecido-Como-Medidas.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

_____. Reflexões sobre a (in) constitucionalidade do auxílio-acidente ao contribuinte individual. Monografia de MBA em Direito Acidentário. **Faculdade Legale**. Legale Educacional: São Paulo, 2021

MUJALLI, Walter Brasil. **Regime tributário fiscal das microempresas**. Leme: Led Editora de Direito, 1997.

NAISBITT, John. **Paradoxo global**: quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores: nações, empresas e indivíduos. Tradução Ivo Korytovski. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; INFANTE, Ricardo; MUSSI, Carlos. Produtividade do trabalho e heterogeneidade estrutural no Brasil contemporâneo. In: Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes / org.: Fernanda De Negri, Luiz Ricardo Cavalcante. Brasília: ADBI: IPEA, 2014. p. 340. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3289/1/Produtividade%20no%20Brasil%20de%20desempenho%20e%20determinantes%20-%20v.%201.pdf>. Acesso em 16 jun. 2023.

NUSDEO, Fabio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

OECD. **2022 Updated G20/OECD High-Level Principles on SME Financing**. July 2022. OECD/G20. Indonesia, 2022.

_____. **Enhancing the Contributions of SMEs in a Global and Digitalised Economy**. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. 7-8 June 2017. Paris. 2017.

_____. **Federal programmes for SMEs and entrepreneurship in Brazil**. Chapter 5. SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cc5feb81-en/1/2/5/index.html?itemId=/content/publication/cc5feb81-en&csp_ =a785eb8de77c906eb32397f9c%E2%80%A6#. Acesso em 20 mai. 2023.

_____. **Fostering greater SME participation in a globally integrated economy**. Discussionpaper. Plenarysession 3. 2018 SME Ministerial Conference. 22-23 February 2018. Mexico City.

_____. **Perspectivas económicas de América Latina 2013:** políticas de PYMES para el cambio estructural. OCDE, CEPAL, NU. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1463/1/S2012083_es.pdf. Acesso em 16 jun. 2023.

_____. **Recomendação do Conselho sobre Política de PME e Empreendedorismo.** Instrumentos jurídicos da OCDE. Trad. SEBRAE, Micro and Small Business Support Service, Brazil. OECD, 2022. Versão oficial disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/>. Acesso em 20 mai. 2023.

_____. **Small business, job creation and growth:** facts, obstacles and best practices. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/smes/2090740.pdf>. Acesso em 20 mai. 2023.

_____. **The Future of Business Survey.** Facebook/OECD/World Bank (2020). Available at: www.dataforgood.fb.com/global-state-of-smb. Acesso em 25 mai. 2023.

PACHECO, Angela Maria da Motta. **Ficções tributárias:** identificação e controle. São Paulo: Noeses, 2008.

PELUSO, Luís Alberto. **A filosofia de Karl Popper:** Epistemologia e racionalismo crítico. Campinas, Papirus, 1995.

PERELMAN, Chaim. **Retóricas.** Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PESSÔA, Leonel Cesarino; COSTA, Giovane da; MACCARI, Emerson Antonio. As micro e pequenas empresas, o Simples Nacional e o problema dos créditos de ICMS. Fundação Getúlio Vargas Direito SP. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, mai./ago., 2016, pp 345-363.

PINKER, Steven. **Guia de escrita:** como conceber um texto com clareza, precisão e elegância / Steven Pinker; tradução de Rodolfo Ilari. – 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado.** 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica.** 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

PRADO, Maria de Lourdes; MACHADO, Elizandra; CÂNDIDO, Marcondes da Silva; DELFINO, Nelson. Empreendedor Individual: uma modalidade de empreendedorismo emergente. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 12, n. 3, pp. 59-74, set./dez. 2014, Campinas, SP.

RAMSAY, Iain. **Consumer Law and Policy.** 3rd ed. Bloomsbury Publishing, 2012. Web. 14 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/392069/consumer-law-and-policy-text-and-materials-on-regulating-consumer-markets-pdf>. Acesso em 20 mai. 2023.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **O direito como experiência:** introdução à epistemologia jurídica. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. **Temas de direito positivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

RAWLS, John. **A Theory of justice**. Harvard University Press: Cambridge MA, 1999.

SAVIGNY, Friedrich Carl Von. **Sistema del derecho romano actual**. Comares: ES, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. Ensaio sobre o macro e o microjurídico, a amacro e a microjustiça e a macro e microlitigância. In: **Supremos Acertos**. Belo Horizonte, MG: Casa do Direito, 2022. pp. 216-225. Disponível em: <https://scaff.adv.br/site/wp-content/uploads/2023/05/2022.-Supremos-acertos.-Ensaio-sobre-o-macro-e-o-microjuridico-a-amacro-e-a-microjustica-e-a-macro-e-microlitigancia.pdf>. Acesso em 13 jun. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Manual do Usuário WEB MEI. **Ministério da Economia**. disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/documentacao-tecnica/manuais/manual-do-usuario-esocial-web-mei.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

_____. **Resolução n. 140, de 22 de maio de 2018**. CGSN. Art. 100, parágrafo quinto c/c LC 123/2006, art. 3, inciso I e art. 18-E, parágrafo terceiro.

_____. **SIMPLES NACIONAL**. Perguntas e respostas MEI e Simei. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Simples Nacional. Atualizado em 18 de abril de 2023. Disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/arquivos/manual/perguntaomei.pdf>. Acesso em 24 jun. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. Ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SNODGRASS, Donald R.; BIGGS, Tyler. Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies. International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development. 1996. In: USAID. Understanding micro and small enterprise growth. Microreport #36. **United States Agency for International Development (USAID)**, November, 2005.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 487.995 AP. **Superior Tribunal de Justiça**. Terceira Turma. Relatora Ministra Nancy Andrichi. DJ: 20/06/2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.096. **Supremo Tribunal Federal**. Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Protocolo em: 11/03/2022.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial**: teoria geral e direito societário, v. 1. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança pública: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário / Heleno Taveira Torres.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Temporalidade e segurança jurídica – irretroatividade e anterioridade tributárias. **Revista da PGFN**, v. 1, n. 1, p. 45-62, jan./jun., 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-i/heleno.pdf>. Acesso em 13 jun. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário.** 12ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

USAID. Understanding micro and small enterprise growth. Microreport #36. The Accelerated Microenterprise Advancement Project (AMAP). **United States Agency for International Development (USAID)**, November, 2005.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política:** Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. Org. Francisco C. Weffort. 2. vol. 7. ed. São Paulo: Atica, 1998.

WINTER, Sidney G. 1995. “Small and Medium-Size Enterprises in Economic Development, Possibilities for Research and Policy” Policy Research Department, The World Bank. 1995 *In*: USAID. Understanding micro and small enterprise growth. Microreport #36. **United States Agency for International Development (USAID)**, November, 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito.** 3. ed. rev. atual. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p. 5. Disponível em: <https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Antonio-Carlos-Wolkmer-Pluralismo-juridico.pdf>. Acesso em 24 abr. 2023

ZILVETI, Fernando Aurélio. **Princípios de direito tributário e a capacidade contributiva.** São Paulo: Quartier Latin, 2004.