

## A implementação da lei do micro empreendedor individual - MEI (128/2008) no município de Araraquara-SP

CAMPANHA, Lucas Jose<sup>1</sup>, DE LORENZO, Helena Carvalho<sup>2</sup>, FONSECA, Sergio Azevedo<sup>3</sup>, RAMALHEIRO, Geralda Cristina de Freitas<sup>4</sup>, BARBOZA, Ricardo Augusto Bonotto<sup>5</sup>.

**RESUMO:** O esforço de estruturar políticas públicas para Micro e Pequenas empresas (MPE) no Brasil é recente. Os programas existentes se sobrepõem entre a atuação de atores nacionais e regionais e no foco generalizado e setorial. Entretanto, desde o estabelecimento do Estatuto das Micro e Pequenas empresas e da criação da lei do Micro Empreendedor Individual - MEI observam-se mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma política de MPE. O objetivo desse artigo é analisar a etapa de implementação de uma política pública, concebida com o intuito de estimular o empreendedorismo e facilitar a formalização, a política do MEI, viabilizada pela Lei 128/2008. Para materializar esse objetivo foi utilizada a seguinte estratégia metodológica: pesquisa com objetivo exploratório, viabilizado pelo processo qualitativo, de acordo com a lógica indutiva e delineada como estudo de caso único no município de Araraquara. Foram organizadas quatro etapas para efetivação da pesquisa: revisão da literatura, coleta e análise de dados secundários e entrevistas semiestruturadas com atores locais que participaram do processo de implementação da lei. Constatou-se que a dinâmica imposta pela implementação da lei é caracterizada por laços e relacionamentos inter organizacionais frágeis, pautados na busca de interesses próprios, na maximização dos objetivos individuais e não almejam um bem comum maior, tal como os evidenciados em toda e qualquer política pública. Os implementadores da política atuam de forma a decompor a formalização em pequenas partes, e cada um atua em seu ambiente sem interação e sem complementação. Como consequência, o processo de formalização é colocado em uma ordem lógica, organizado hierarquicamente, de forma departamentalizada e fragmentada.

**Palavras-chave:** Política Pública; Implementação; Micro empreendedor Individual.

### THE IMPLEMENTATION OF THE LAW FOR THE INDIVIDUAL MICROENTREPRENEUR (128/2008) IN ARARAQUARA-SP.

**ABSTRACT:** The effort to structure public policies for Micro and Small Enterprises (MSE) in Brazil is recent. Existing programs overlap between the performance of national and regional actors and the general and sectoral focus. However, since the establishment of the Statute of Micro and Small Enterprises and the creation of the Individual Microentrepreneur (IME) law, mechanisms have been observed that, for the first time in the country's history, would constitute a policy for Micro and Small Enterprises (MSE). The objective of this text is to analyze the phase of implementation of a public policy, conceived with the purpose of stimulating entrepreneurship and of facilitating the formalization, the policy of the Individual Micro Entrepreneur (IME), made possible by Law 128/2008. In order to materialize this objective, the following methodological strategy was used: research with an exploratory objective, made possible by the qualitative process, according to the inductive logic and delineated as a single case study in the municipality of Araraquara. The research was developed in four phases: literature review, collection and analysis of secondary data and semi-structured interviews with local actors who participated in the process of the implementation of the law. It was found that the dynamic imposed by the implementation of the law is characterized by fragile inter-organizational ties and relationships, based on the pursuit of self-interest, maximizing individual objectives and not aiming at a greater common good, such as those evidenced in all and every public policy. The policy implementers act in a way to decompose the formalization into small parts, where each one acts in its environment without interaction and without complementation.

<sup>1</sup>Doutorando do Programa de Pós-Graduação (Stricto Sensu) Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Uniara.

<sup>2</sup>Docente do Programa de Pós-Graduação (Stricto Sensu) Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Uniara.

<sup>3</sup>Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara, Departamento de Administração Pública

<sup>4</sup>Mestre pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar.

<sup>5</sup>Docente da Universidade de Araraquara - Uniara.

As a consequence, the process of formalization is placed in a logical order, organized hierarchically, in a departmentalized and fragmented way.

**KEYWORDS:** Public Policy; Implementation; Individual Microentrepreneur.

### INTRODUÇÃO

Estudar as políticas públicas é algo extremamente necessário, principalmente no campo das políticas voltadas ao empreendedorismo. Salienta-se que o esforço de estruturar políticas públicas para Micro e Pequenas Empresas (MPE) no Brasil é recente. O descaso esteve presente ao longo da história, seja nos períodos de início da industrialização ou de substituição das importações nas décadas de 1950 a 1970, passando pela crise econômica da década de 1980 até o período de neoliberalismo econômico da primeira metade da década de 1990 (SARFATI, 2013). Apenas no período recente, empresas desse porte passaram a receber maior atenção (SARFATI, 2013; NARETTO; BOTELHO; MENDONÇA, 2004).

No Brasil esse tipo de programas de políticas públicas se fraciona entre diversos atores nacionais e regionais não havendo qualquer claro ponto focal entre eles. Os programas se sobrepõem entre a atuação de atores nacionais e regionais e no foco generalizado e setorial. Entretanto, especialmente desde o estabelecimento do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas e da criação da lei do MEI, observam-se mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma política de MPE. O objetivo desse artigo é analisar a etapa de implementação da Lei 128/2008, conhecida como lei do MEI.

Este texto está estruturado em seis seções, além dessa introdutória. Na seção 2, apresenta-se a metodologia da pesquisa; na seção seguinte discute-se o caráter de política pública da lei do MEI; sequencialmente, evidenciam-se, as fases de formalização do MEI. Na quinta seção procede-se à um mapeamento do papel e atividades desempenhadas por cada agente (público e privado) envolvido na implementação da lei. A sexta seção expõem os resultados e impactos proporcionados pela lei e, por fim, são apresentados os resultados da pesquisa realizada e discutidos os limites e as potencialidades da Lei do MEI, como incentivos à formalização de micro e pequenas empresas.

### METODOLOGIA

Para materializar o objetivo deste artigo, foi utilizada uma estratégia metodológica explicitada nas seguintes expressões: pesquisa com objetivo exploratório, viabilizado pelo processo qualitativo, de acordo com a lógica indutiva e delineada como estudo de caso único no município de Araraquara em três etapas.

A primeira, voltada à construção de um referencial teórico sustentador da pesquisa e da análise dos resultados. Este referencial abarcou temas tais como, políticas públicas; implementação de políticas públicas e políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo e à formalização. A segunda foi viabilizada por meio da coleta e análise de informações secundárias disponíveis no portal do Empreendedor e no cadastro de solicitações de alvarás permanentes da prefeitura municipal de Araraquara. Por fim, a terceira etapa foi construída por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos agentes públicos facilitadores da formalização e os contadores.

Foram entrevistados 5 agentes públicos pertencentes ao quadro de colaboradores da sala do empreendedor, da Secretária Municipal de Meio Ambiente do município de Araraquara, da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros do município. Essas entrevistas foram guiadas pelas seguintes questões estruturantes:

- Principais dificuldades e barreiras encontradas no processo de emissão de licença dos MEI;
- Número de processos que param ou porque o empreendedor não alcança todos os requisitos necessários ou porque desistiram do processo;
- Avaliação dos agentes sobre as condições apresentadas pelo MEI para o pleito das licenças;
- Vantagens que eles perceberam na lei do MEI;
- Se realizam algum tratamento diferenciado para com os MEI.

Outro grupo pesquisado foram os contadores, sendo que o município de Araraquara dispõe de uma rede composta por 29 escritórios contábeis cadastrados no Portal do Empreendedor para dar suporte aos MEIs. Deste universo, foram escolhidos aleatoriamente 10 contadores como objeto de investigação. As entrevistas

com este grupo foram guiadas pelas questões:

- A avaliação da lei: vantagens e desvantagens;
- A avaliação das principais dificuldades no processo de obtenção do alvará permanente de funcionamento dos MEI;
- Dos MEI entrevistados, quantos alcançaram o alvará permanente de funcionamento: a maioria, poucos, a metade?

Os dados obtidos nas diversas esferas receberam tratamento analítico e possibilitaram a apresentação das informações e discussões elencadas nas próximas seções.

### **O Carater de política pública da lei do MEI**

Algumas das causas que dificultavam a formalização dos MEIs eram, certamente, os entraves que os trabalhadores informais enfrentavam para a comprovação legal de suas atividades, tais como: comprovação de renda; comprovação de aquisição de suas mercadorias; reclamações trabalhistas; benefícios previdenciários para o próprio empreendedor, entre outras (CORDEIRO, 2012).

Considerável parcela desses obstáculos foi removida com o advento da lei 128/08, que agilizou trâmites burocráticos e facilitou a administração dos empreendimentos formais recém-surgidos (CORDEIRO, 2012). A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal pudesse se tornar um MEI legalizado. Entre as vantagens oferecidas por essa lei está o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que facilita a abertura de conta bancária, o pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais. Além disso, o MEI está enquadrado no Simples Nacional e ficando isento dos tributos federais (Imposto de Renda, Programa de Integração Social- PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - CSLL). Assim, paga apenas o valor fixo mensal de R\$ 40,40 (comércio ou indústria), R\$ 44,40 (prestação de serviços) ou R\$ 45,40 (comércio e serviços), que será destinado à Previdência Social e ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS ou ao Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza -ISS. Essas quantias serão atualizadas anualmente, de acordo com o salário mínimo. Com essas contribuições, o Microempreendedor Individual tem acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros.

### **O Aspecto prático da formalização: etapas e procedimentos**

Em termos práticos, têm-se que a formalização do MEI pode se dar por dois caminhos. A primeira opção se caracteriza por um cadastro que é realizado diretamente e, de forma independente, por meio do acesso ao portal do empreendedor. Neste caminho, o interessado preenche uma série de formulários e obtém o Certificado da Condição de Micro empreendedor Individual. A segunda opção é marcada pela busca de auxílio junto ao escritório de contabilidade. Nessa opção o empreendedor se comporta como agente passivo e todos os procedimentos operacionais são realizadas pelo contador. A formalização do MEI é gratuita, pode ser feita em qualquer época, eletronicamente, inclusive quando o empreendedor busca ajuda de um contador.

É importante salientar que um passo fundamental do processo de formalização enquanto MEI é o conhecimento das normas da Prefeitura para o funcionamento do negócio que será formalizado, devendo o empreendedor conhecer ou ir à busca dos requisitos municipais necessários, principalmente em relação a possibilidade de atuar no endereço pretendido, e de outras licenças necessárias.

O segundo procedimento é a inscrição no portal, para tanto faz-se necessário que o empreendedor individual informe o número do último recibo de entrega da Declaração Anual de Imposto de Renda Pessoa Física – DIRPF ou o título de eleitor, caso não seja obrigado à entrega da DIRPF (ou seja, é isento de declaração de imposto). Nota-se que não há a necessidade de assinaturas ou envio de documentos e cópias. Tudo é feito eletronicamente

O terceiro procedimento, “Emissão do Certificado da Condição de Microempreendedor Individual”, é a fase na qual o empreendedor recebe um documento que efetiva sua inscrição enquanto personalidade jurídica. Como a formalização é feita pela internet, o CNPJ, a inscrição na Junta Comercial, no INSS e o Alvará

Provisório de Funcionamento são obtidos imediatamente, gerando um documento único, que é o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI.

Após a formalização no Portal do Empreendedor o MEI deve providenciar a inscrição Estadual e/ou Municipal e deve buscar a autorização para impressão de Notas Fiscais ou emissão da Nota Fiscal Eletrônica. Adicionalmente, após 180 dias, o MEI deverá providenciar o Alvará ou Licença de Funcionamento definitivo, para tanto, em alguns casos, deverá solicitar Licenças Sanitárias e ambientais, conforme exigências para a atividade exercida.

Observa-se que no município de Araraquara todos os Micro Empreendedores Individuais que buscam o Alvará de Licença de Funcionamento definitivo precisam se escrever no Módulo Estadual de Licenciamento do Via Rápida Empresa do Estado de São Paulo. Há um programa que integra os sistemas Cadastro Web e o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL), para coleta de dados de registro empresarial, consulta prévia da viabilidade de localização apenas para os municípios conveniados, e envolve ainda as licenças para o exercício das atividades econômicas nos municípios paulistas (conveniados ou não) e os órgãos estaduais responsáveis pelo licenciamento: Vigilância Sanitária (representada pelo Centro de Vigilância Sanitária – CVS), Meio Ambiente (representado pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) e Corpo de Bombeiros.

Como se observou, no parágrafo anterior, uma série de agentes, público e privados se envolvem na implementação da referida lei. Na próxima seção se evidencia de forma detalhada o papel de cada um destes agentes; são tecidas ponderações sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos responsáveis pela implementação da lei do MEI no município de Araraquara.

### **Agentes implementadores da lei do mei: dinâmica contextual, relações e inter-relações**

Destaca-se que o momento da implementação é de intensa negociação, negociação esta que fica balizada por consenso e conflito e que pode ser considerado um “jogo” no qual uma autoridade central procura induzir os agentes implementadores a colocar em prática os objetivos e as estratégias de uma política (VIANA; BAPTISTA, 2008). Inicialmente, tentou-se identificar o “jogo” estabelecido na implementação da política do MEI, averiguando e delimitando os diferentes posicionamentos adotados por todos os interessados e envolvidos no processo de formalização. Neste cenário, é válido frisar que a implementação é a execução prática das decisões governamentais. Secchi (2013, p.55) aponta que a implementação é a etapa “[...] em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Nos relatos e entrevistas junto aos agentes públicos, quais sejam: os fiscais da sala do empreendedor, da Secretária Municipal de Meio Ambiente do município de Araraquara, da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros do município, ficou evidente que as intenções dos atores são diversas.

Exemplificando tem-se que o fiscal da prefeitura responsável por identificar os domicílios fiscais e iniciar o procedimento de emissão de licenças, segue, além da ação imposta pelo regulamento jurídico de propiciar a isenção de taxas, uma tolerância maior em relação ao rigor metodológico da fiscalização. Esta tolerância, não institucionalizada, é algo próprio da cultura organizacional derivada da constatação de que o MEI, em sua grande maioria, se apresenta na forma de empreendedores humildes que estão à procura de uma independência financeira.

Este mesmo posicionamento foi adotado pelo fiscal ambiental da prefeitura local, pertencente ao quadro de servidores da secretaria municipal de meio ambiente responsável por fiscalizar os empreendimentos dispensados da fiscalização ambiental da CETESB, porém exigido ambientalmente pelo município. Em sua avaliação, o MEI é formado preponderantemente por indivíduos simples, desconhecedores da lei. Relatou que em muitos casos os agentes da secretaria atuam como consultores, isso porque os empreendedores não conseguem preencher os formulários necessários à emissão das licenças. Em sua fala deixou claro que os fiscais de sua secretaria atuam com uma postura mais branda em relação às exigências legais para a emissão das licenças, reforçou que esta postura é componente cultural da organização, porém todos seguem como se fosse um acordo de cavaleiros. Esta tolerância é relativa aos prazos de adequações, tempo para esclarecimentos e questões destas ordens.

Este posicionamento mais brando não foi observado nos relatos dos demais entrevistados pertencentes ao quadro de colaboradores da CETESB, Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária. Um caso revelado extremo foi o posicionamento da Vigilância Sanitária. Na entrevista junto ao gestor de unidade da Vigilância Sanitária

foi constatado que esta organização não dispensa tratamento diferenciado para o MEI. Os processos são orientados pela data de entrada por meio do via rápida ou por fiscalização na rua. Seguindo a norma jurídica realizam a isenção da cobrança de taxas durante o primeiro ano e procedem à cobrança nos anos subsequentes. É válido salientar que esta prática vai à contramão da lei. Em uma análise detalhada do aparato normativo, percebeu-se que o MEI é isento de toda e qualquer cobrança de taxa por parte do setor público, seja no ato de emissão, seja no ato de renovação. A cobrança, portanto, é indevida e mostra o despreparo do setor público para a implementação da lei tal como planejado inicialmente. Ao mesmo passo, demonstra que os próprios empreendedores desconhecem de seus direitos, caso contrário não aceitariam tal oneração.

Este diferente posicionamento reflete àquilo que Secchi (2013) já havia observado, a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada, no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são testadas e validadas. Os atores públicos agem de forma diferente frente às demandas do MEI, estas posturas seguem os direcionamentos políticos de cada departamento, muitas vezes implícito das ações, podendo ser vista como um fator cultural.

Outro componente da implementação é o entendimento acerca da política pública. É de vital importância que os agentes de implementação reconheçam o impacto de suas ações e entendam sua contribuição frente ao alcance do objetivo da política pública. Nesta direção o que foi explicitado nas entrevistas é que cada agente público tem uma visão específica sobre os objetivos da política pública.

Pressman e Wildavsky (1984) salientam que o início do processo de implementação é o momento da transformação da política em programa, isto é, quando por ação de alguma autoridade governamental são criadas as condições iniciais necessárias à execução de uma política. No plano local, nota-se que a criação destas condições iniciais não foram efetivadas, o que ficou evidente nas falas do fiscal responsável por identificar os domicílios fiscais. A mesma fonte também reconhece que a política foi planejada sem o devido reconhecimento do procedimento burocrático, o município não estava com o preparo laboral necessário ao despacho de todos os processos, que se acumularam. O entrevistado relatou que em pouco tempo o número de empreendimentos que deveriam ser fiscalizados ampliou de forma considerável e a prefeitura permanecia com um quadro de dois fiscais que são responsáveis por fiscalizar todos os empreendimentos de Araraquara, o que inclui todas as personalidades jurídicas.

Para Sabatier e Mazmanian (1981), a implementação se desenvolve em vários estágios começando com a identificação dos impactos (desejados e não desejados) desses resultados. A pesquisa revelou as principais dificuldades e barreiras encontradas no processo de emissão de licença para o MEI. A primeira dificuldade seria a dificuldade para liberação de licenças de funcionamento. Durante as entrevistas, um discurso que se repetiu constantemente foi o de que “nos casos em que o empreendedor é capaz de seguir todas as exigências da legislação a licença é emitida”. Contudo, a exigência é a mesma seja o empreendedor responsável por uma produção de pequena escala realizada na cozinha de sua casa, seja ele responsável por uma indústria de grande porte. Sendo assim, se infere que o MEI, frente às limitações de recursos financeiros e intangíveis, dispõe de um grau maior de dificuldade para enquadramento legal.

Do mesmo modo, uma prática recorrente dos empreendedores é a indicação de endereços não permitidos pelo município à realização das atividades cadastradas. Como exemplo tem-se os vendedores de roupas, que muitas vezes indicam o endereço domiciliar como endereço fiscal o que impede a emissão das licenças no município de Araraquara. Outra dificuldade diz respeito à emissão das licenças para os ambulantes, segundo os agentes públicos é difícil encontrar empreendedores desta categoria.

Em relação às barreiras, nota-se extrema dificuldade dos agentes em realizar a fiscalização, o que muitas vezes dificulta o próprio processo de regularização dos empreendimentos.

A implementação pode ainda ser analisada em termos das funções administrativas: planejar, organizar, executar, controlar e avaliar. Nas entrevistas ficou evidente que os gestores públicos não controlam o MEI, nenhum departamento público dispõe de um cadastro deste espectro empresarial. Tanto é, que o município só toma conhecimento da existência de um novo MEI à medida que o mesmo procura um escritório de contabilidade para a obtenção do alvará permanente de funcionamento. Nos casos em que o empreendedor obtém o CNPJ diretamente pelo Portal do Empreendedor o município não dispõe do conhecimento de sua existência.

A lei do MEI é implementada por meio de diversos agentes (públicos e privados), não apenas no âmbito

de uma única organização, mas frequentemente abrangendo diversas organizações, sendo dotada de diversos atores e múltiplas relações intra e inter-organizacionais. Dentre os agentes privados, um ator que se destaca são os contadores e estes também foram alvo de investigação. Suas contribuições são vitais para o entendimento a cerca da dinâmica de implementação da lei. Como será evidenciado nos parágrafos seguintes, muitas ações executadas pelos contadores alteram o teor inicial que havia sido proposto pela lei do MEI.

Das entrevistas foi possível constatar que os contadores são obrigados a ofertar atendimento gratuito aos micro empreendedores individuais durante um ano. Esta exigência não é seguida por espontaneidade e não é realizada de bom grado, se faz apenas como contrapartida aos benefícios tributários concedidos pela lei aos escritórios que integram a rede de escritórios de contabilidade que prestam atendimento ao MEI. Nas palavras de um contador, o descontentamento com esta iniciativa fica evidente: “atendemos o primeiro ano inteiro de graça, quando enviamos a mensalidade ao empreendedor ele nunca mais volta”.

Entre os serviços oferecidos pelo contador ao MEI foram elencadas as seguintes atividades: orientações gerais sobre a lei do MEI; cadastro no Portal do Empreendedor; assessoria para obtenção das licenças necessárias à execução das atividades; treinamento para emissão de notas fiscais; treinamento para a execução do mínimo controle financeiro; emissão das guias de recolhimento tributário; e emissão da primeira Declaração Anual de Rendimentos.

Todos os serviços são executados de forma gratuita. Porém, uma prática que se observou durante as entrevistas é que em alguns escritórios de contabilidade são criadas taxas extras para subsidiar a oferta dos serviços acima descritos. Como exemplo, tem-se a famosa taxa de entrega, os contadores enviam mensalmente a guia de recolhimento tributário ao empreendedor e cobram uma taxa para este fim.

Outro dado que chamou a atenção do pesquisador, foi o Cadastro no Portal do Empreendedor. Os entrevistados relataram que muitos indivíduos procuram se enquadrar como MEI a fim de obter benefícios previdenciários. Em um relato é explicitada tal ação: “muitos chegam aqui falando que querem abrir uma empresa, começamos a explicar os procedimentos e os tipos de formalização existentes e eles nos respondem não, não, quero abrir aquela empresa mais simplisinha” - sétimo contador entrevistado.

Além dos subsídios previdenciários, em alguns casos os empreendedores buscam a formalização para obter crédito bancário. O sexto contador entrevistado relatou que: “observo casos onde os empreendedores já obtiveram crédito como pessoa física e recorrem ao MEI para angariar empréstimos como pessoa jurídica também!”.

Motivados principalmente por estas razões, muitos cidadãos recorrem aos escritórios de contabilidade para dar entrada ao processo de formalização e não retornam. Tal característica é evidenciada nos dados do primeiro contador entrevistado: 20,9% dos MEI formalizados não recebem outro atendimento além do proporcionado pela emissão do CNPJ. Infere-se que este número seja muito superior, isso porque, os escritórios (em sua maioria) não dispõem de um cadastro e não efetuam tal controle. A exemplo cita-se a seguinte transcrição: “Abro muitos MEI, porém, não acompanho todos, muitos não voltam depois da abertura da empresa” - quinto contador entrevistado.

Outro ponto constatado durante as entrevistas foram as contribuições dos escritórios de contabilidade para que os micros empreendedores individuais alcançassem o alvará permanente de funcionamento. Observou-se que os empreendedores que realmente buscam a formalização via alvará permanente de funcionamento acabam alcançando todos as licenças necessárias. Contudo, neste processo, os contadores apresentam uma postura ativa. Elucidando, tem-se a seguinte transcrição: “geralmente os micro empreendedores, que querem se formalizar, conseguem os alvará permanente de funcionamento de forma tranquilo, eu trabalho neste ramo fazem 12 anos, conheço todos os caminhos...!”. Adicionalmente, notou-se que os contadores acabam indicando soluções aos entraves burocráticos. Como exemplo cita-se o fato de que, em Araraquara, os vendedores de roupa não podem dispor de endereço domiciliar. Como solução, um contador entrevistado aconselha os empreendedores a criar um site e divulgarem ao fisco a empresa como pertencente ao comércio eletrônico, mesmo que isso não seja a realidade empreendida, para exemplificar segue parte do relato do contador: “indico para que abram o CNPJ como e-commerce e que mantenham um site no ar até a visita do fiscal da prefeitura”.

Além da formalização junto a outras instâncias que não as tributárias, buscou-se mapear a progressão jurídica do MEI. Dos dez contadores entrevistados, seis mantinham um controle dos empreendedores que iniciaram as atividades como MEI e que migraram para a situação de micro empresa desta forma, tem-se que estatisticamente, dos 71 empreendedores 12 migraram para ME, o que representa 16,9%.

A análise da dinâmica de implementação da lei permite concluir que este é um processo onde decisões são tomadas e não só executadas, percebe-se que conflitos interinstitucionais, brechas e ambiguidades legais, omissão de normas operacionais, entre outros fatores, permitem que os implementadores tomem decisões relevantes para o sucesso da política, tal como já identificado na literatura de implementação de políticas públicas (HILL; HUPE, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003).

Percebe-se ainda que esta é uma política implementada por meio de diversos agentes (públicos e privados), no âmbito de diversas organizações. Por fim, nota-se que a lei do MEI foi proposta dentro da visão *top-down*, de modo que existe uma clara separação entre a elaboração e a implementação. A prefeitura não estava preparada para executar as novas atividades que lhe foram propostas bem como há muitos problemas operacionais que demandam tomada de decisão que não é respaldada pelo aparato local. Adicionalmente, muitos servidores não foram preparados para entender a lei em sua plenitude. Como resultado a implementação vem alterando o planejamento.

Este resultado complementa e se fundamenta na teoria de Lipsky (2010) segundo a qual os burocratas de nível de rua (professores, policiais e outros que se tornam a interface entre o governo e o cidadão) não são só implementadores, são *policymakers*, isso porque o burocrata faz escolhas e ao fazê-las, altera a política.

### Resultados e impactos indiretos que são proporcionados pela dinâmica de implementação da lei do MEI

Espera-se que a lei do MEI promova condições para que os micro empreendedores individuais possam se formalizar, fortalecer e crescer, porém duas situações podem ainda resultar da dinâmica de implementação da lei, uma delas é a regressão jurídica e a outra é a formalização parcial dos empreendimentos. O objetivo desta seção é relatar tais situações, a primeira é a regressão jurídica propiciada pela lei, a segunda é a formalização parcial da Lei

#### A lei do MEI e a regressão jurídica

É muito comum um Microempreendedor Individual (MEI) aumentar o faturamento e ser obrigado a migrar para Microempresa (ME) e deixar o regime tributário. Por outro lado, pode acontecer o inverso e um empreendedor que possui uma Micro Empresa formalizada enquadrada juridicamente como empresário individual optar por transformar o negócio em MEI, sem que seja necessário mudar ou baixar o CNPJ. Salienta-se que o empresário individual pode se tornar um MEI com o intuito de reduzir a tributação e diminuir as obrigações acessórias, porém, esta alteração só é possível quando todos os requisitos para enquadramento como MEI são atendidas.

De acordo com os dados fornecidos pelo Portal do Empreendedor, o processo migratório de ME para MEI se materializa como uma prática pouco recorrente do campo do empreendedorismo. A tabela 1 evidencia esta afirmação, em média 1,6% dos empreendedores individuais retrocederam na formalização jurídica.

Tabela 1 - Resultados da Lei em termos da regressão jurídica.

Ano de análise	Araraquara			São Paulo			Brasil		
	Total MEI	ME → MEI (%)		Total MEI	ME → MEI (%)		Total MEI	ME → MEI (%)	
2009	84	0	0,0%	13.268	7	0,1%	44.188	88	0,2%
2010	867	19	2,2%	156.261	3.022	1,9%	771.715	11.626	1,5%
2011	1.852	25	1,3%	386.022	5.400	1,4%	1.656.433	20.742	1,3%
2012	2.978	43	1,4%	647.064	10.854	1,7%	2.665.605	41.688	1,6%
2013	4.209	68	1,6%	905.043	15.384	1,7%	3.659.781	58.528	1,6%
2014	5.513	82	1,5%	1.169.225	19.682	1,7%	4.653.080	74.651	1,6%
2015	6.882	109	1,6%	1.439.272	24.518	1,7%	5.680.614	90.990	1,6%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Portal do Empreendedor (2016).

Da tabela um ainda é possível constatar que o número de micro empresas que adotaram a regressão jurídica e passaram a ser reconhecidas como MEI foi ampliada por meio de um constante crescimento acelerado. Fato este observado tanto no plano local quanto no plano estadual e federal. Uma possível justificativa para

este crescimento é encontrada no fato de que a lei passou a ser de conhecimento de um número maior de empreendedores. Outra justificativa possível se delineia na crise financeira que acometeu o Brasil em meados de 2008 e cujos efeitos foram intensificados pela crise política-financeira de 2016. Neste contexto crítico, muitos empreendimentos viram o faturamento ser reduzido e galgaram a possibilidade de enquadramento como MEI.

Outro dado que chama atenção, diz respeito ao fato de que com a redução do número de ME e consequentemente, a ampliação do número de MEI, o Estado se vê diante de um quadro marcado pela renúncia de receita e ampliação de despesas. Isso porque a carga tributária imposta às ME é em muito, superior as imposta ao MEI. Este quadro se mostra relevante no contexto nacional, em que mais de noventa mil empreendimentos deixaram de contribuir com um percentual entre 4% e 21% do faturamento e deixaram, também, de contribuir para a previdência com um montante proporcional ao no mínimo um salário mínimo para contribuir com um montante fixo variando entre R\$ 49,00 e R\$50,00. Neste quadro fica evidente que o Estado perdeu receitas, ao mesmo passo teve ampliado as despesas futuras da previdência nacional.

#### A lei do MEI e a formalização parcial dos empreendedores

Em relação ao segundo aspecto da dinâmica da lei, qual seja a formalização parcial, nota-se que para mapear a quantidade proporcional de empreendedores que estão estagnados na formalização, procedeu-se aos seguintes procedimentos: a) inicialmente se verificou a quantidade de MEI cadastrados no portal do empreendedor; b) na sequência verificou-se a quantidade de MEI cadastrados junto à prefeitura; c) por fim, realizou-se um cruzamento dos dados obtidos em 1 com os dados obtidos em 2. Indica-se que do cruzamento das informações obtidas junto às duas fontes (Portal do Empreendedor e Prefeitura de Araraquara) mapeou-se a quantidade proporcional de empreendedores que estão estagnados na formalização parcial. Infere-se que os empreendedores que buscam o alvará permanente de funcionamento estão em um patamar superior daqueles que param o processo no portal do empreendedor, logo estão mais próximos da completa formalização. No contra ponto, aqueles que pararam no portal do empreendedor são indivíduos enquadrados na categoria de empreendedores estagnados (temporariamente ou permanentemente) na formalização parcial.

Em relação aos resultados constatou-se que o Portal do Empreendedor tinha, até o dia 31 de novembro de 2015, 6.834 empreendedores cadastrados como MEI, já a prefeitura de Araraquara apontava a existência de 3.464 empreendedores ativos no processo de formalização. Logo se infere que 50,69% dos empreendedores estão estagnados na formalização parcial.

Outro tipo de informalidade diz respeito à inadimplência fiscal. Segundo dados da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON) a média de inadimplência dos MEI em 2015 foi correspondente à 53,5%. Por correlação infere-se que em Araraquara cerca de 3.656 MEI estejam em débito junto às obrigações compulsórias de sua categoria.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para materializar o objetivo deste artigo, inicialmente efetivou-se uma busca junto às diversas instituições e organizações que emitem apoio à formalização dos MEI, tais como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, a Prefeitura Municipal de Araraquara, os escritórios de contabilidade e o portal do empreendedor. Este procedimento inicial teve como objetivo a viabilização do alcance de dois propósitos: o primeiro a identificação da quantidade e da qualidade das informações disponíveis nas instituições supracitadas; o segundo, a coleta e tratamento dos dados colocados à disposição, o que culminou na criação de um banco de dados dotado de informações qualitativas e quantitativas que foram usados na definição do grupo amostral objeto de estudo na pesquisa empírica.

Constatou-se a existência de assimetria da informação junto aos órgãos responsáveis pela formalização. Cita-se, por exemplo, que a prefeitura de Araraquara não dispõe de um banco de dados completo e atualizado dos MEI. Isso se dá, principalmente, pelo fato da prefeitura atualizar os dados cadastrais a medida que os MEI se formalizam por meio de um contador e/ou buscam as licenças exigidas por lei para emissão do alvará permanente de funcionamento. Por outro lado, aqueles que efetivam o registro junto ao portal do empreendedor de forma direta e independente no site e/ou que não buscam as demais licenças ficam à margem da fiscalização municipal. É importante frisar que há uma diferença de MEIs quando se compara o banco de

dados da prefeitura de Araraquara com o Banco de dados do Portal do Empreendedor.

Esta assimetria de informações, muito provavelmente se expande para todo o território nacional, como consequência, denota-se que muitos micro empreendedores individuais encontram-se parcialmente formalizados. Diante deste quadro, cabe uma análise profunda da metodologia de formalização adotada pela lei: o portal do empreendedor (sítio que viabiliza a formalização), ao mesmo tempo em que desburocratizou o sistema de formalização, criou um vazio institucional que impede a veiculação de informações. Problema este que poderia facilmente resolvido interligando o sistema com os demais órgãos regulamentadores.

No que tange ao objetivo de analisar o processo de implementação da lei do MEI, ponderando sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos diretamente envolvidos no processo de implementação da política pública constatou-se que a dinâmica imposta pela implementação da lei é caracterizada por laços e relacionamentos inter organizacionais frágeis, pautados na busca dos interesses próprios, na maximização dos objetivos individuais e não almejam um bem comum maior, tal como os evidenciados em toda e qualquer política pública.

Verificou-se, na análise dos impactos e resultados, diretos e indiretos proporcionados pela lei no plano local, que o poder público não estava preparado para a execução da política projetada no plano federal. Como indicado anteriormente, os implementadores da política atuam de forma a decompor a formalização em pequenas partes, onde cada um atua em seu ambiente sem interação e sem complementação, como consequência, o processo de formalização é colocado em uma ordem lógica, organizado hierarquicamente, de forma departamentalizada e fragmentada. O que leva a acreditar que todos os aspectos do fenômeno formalização foram concebidos e compreendidos a partir da redução das partes que o constitui.

É necessário ressaltar a falta de preparo dos órgãos municipais ou estaduais para as atividades de fiscalização. Com o aumento considerável no número de empresas passíveis de fiscalização, ficou constatado no município de Araraquara que não ocorreu nenhuma preparação para isso, o número de fiscal se manteve o mesmo, muitos servidores não foram orientados de como atuar perante a lei, ficou claro que nenhum órgão ou departamento da prefeitura trabalha de forma especial com o MEI. Exceção foi a Secretária de Meio Ambiente, a única que possui um banco de dados mais detalhado. Esta postura diferente foi atribuída às características pessoais de um servidor em específico que era o responsável da seção, uma pessoa que possui uma graduação em Administração Pública, pela Universidade Estadual Paulista - UNESP, e soube se organizar melhor perante a demanda. Ficou nítido em sua entrevista que este mesmo servidor não recebeu nenhum treinamento ou orientação em como atuar com a nova lei. Em contra ponto, observou-se que em outros departamentos o caos era instaurado, pois os funcionários não possuem o conhecimento da lei e acabam trabalhando com ela de forma incorreta. Um exemplo da aplicação indevida da lei foi o referente à isenção das taxas de licenças para os MEI, algumas repartições públicas, por não entender a norma jurídica acaba cobrando taxas indevidas.

Adicionalmente, percebeu-se que o SEBRAE não dispõe de um tratamento específico para o MEI. Todas as consultorias e atendimentos são oferecidos e indicados para todas as formas de constituição jurídica. O que se notou foi a alocação de um funcionário que fica responsável ao atendimento dos MEI, mas não com dedicação exclusiva, sendo este responsável pela oferta de palestras de sensibilização e esclarecimentos de dúvidas e indicação de parceiros. Percebeu-se ainda, que esta instituição, representada pela regional de Araraquara, não dispõe de um tratamento das informações existentes, verificou-se que ao longo dos anos a organização não criou um banco de dados específico para o MEI.

Em relação aos contadores, foi realizado o contato com toda a rede cadastrada no município e verificou-se (no portal dos Empreendedores) que Araraquara dispõe de uma rede composta por 29 escritórios. Cada um apresenta uma metodologia específica de tratamento dos dados, alguns dispõem de informações arquivadas em fixas impressas, outros não dispõem de informações e alguns as tem digitalizadas, as informações que se encontram em poder dos contadores se tornaram um obstáculo para esse trabalho, pois alguns contadores não estão fornecendo informações, com alegações de diversos motivos, mas o que se pode notar é que os contadores não fazem questão desse tipo de atendimento e inicialmente percebe-se que não possuem um controle do que já realizaram com MEI, estão apenas cumprindo com as obrigações em troca das contrapartidas que tiveram com a lei.

No que tange ao Portal do Empreendedor, percebe-se que os dados são atualizados constantemente, porém apresentado de forma panorâmica, o que inviabiliza a identificação e a coleta de dados necessários à viabilização da criação de um grupo de amostragem.

Ressalta-se que a política do MEI foi lançada para a sociedade sem um planejamento colaborativo orientado pela opinião da sociedade e agentes diretamente envolvidos e interessados, ao contrário, se materializou como uma política imposta, executada sem o devido preparo dos responsáveis de sua implementação.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, R. P. **Fatores que influenciam o acesso ao crédito**: um estudo à luz da lei do empreendedor individual. Universidade Federal do Paraná, 2011

CORDEIRO, F. R. S. **As vantagens e desvantagens apresentadas aos micros empreendedores individuais com a promulgação da lei 128/2008**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis), Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, 2012.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2002

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. 2.ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, 311 p.

LEITE FILHO, F. T.; RAMOS, I. M. M.; RAMOS, R. R. O impacto do programa MEI para os Microempreendedores da cidade de Juazeiro do Norte. In: ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS, 7., 2012, Goiânia. **Anais...**, p. 1–20, 2012.

LIPSKY, M. **Dilemmas of the Individual in Public Services**. 30.ed. New York: Russel Sage Foundation, 2010, 300 p.

NARETTO, N.; BOTELHO, M.; MENDONÇA, M. **A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil**: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. IPEA – Planejamento e Políticas Públicas, 27, 2004.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Estatísticas**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.portaldoeempreendedor.gov.br/estatistica>>. Acesso em: 19 maio. 2016.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3.ed. California, E.U.A.: University of California Press, 1984

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis: In: MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A (Org.). **Effective policy implementation**. Lexington: Lexington Books, 1981, p.3-35.

SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p.25-48, 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, 188 p.

VIANA, A. L. D.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de saúde. In: GIOVANELLA, L. (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2008, p. 65-106.