

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 12 | n. 3 | setembro/dezembro 2021 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Microempresas e empresas de pequeno porte sob o enfoque da análise econômica do direito e da função social do Estado

Micro and small enterprises under the focus of the economic analysis of the law and the social function of the State

Barbara Guasque*

Universidade do Vale do Itajaí (Brasil)
barbaraguasque@hotmail.com

Recebido: 28/10/2021
Received: 10/28/2021

Aprovado: 22/12/2021
Approved: 12/22/2021

Resumo

As microempresas e empresas de pequeno porte correspondem a 99% do número de estabelecimentos empresariais no Brasil, e são responsáveis por 52% de todos os empregos formais no país. Diante da posição protagonista deste setor empresarial na geração de empregos, renda e para o desenvolvimento econômico nacional, este artigo tem por objetivo analisar as microempresas e empresas de pequeno porte sob duplo enfoque: da

Como citar este artigo/*How to cite this article*: GUASQUE, Barbara. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sob o enfoque da análise econômica do direito e da função social do Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 546-572, set./dez. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28699

* Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, com estágio de pós-doutoramento pela mesma universidade. Doutora em Direito pela Universidade de Alicante (Espanha). Mestre em Direito Econômico pela PUCPR. Advogada e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa SpinLawLab, vinculado ao CNPq. E-mail: barbaraguasque@hotmail.com

Análise Econômica do Direito e da Função Social do Estado. Por meio desta dupla perspectiva torna possível aferir a imprescindibilidade de uma atuação assertiva do Estado, mediante efetivas políticas públicas de auxílio e incentivo a este segmento empresarial. Trata-se de um imperativo de sobrevivência econômica e condição fundamental para garantia do pleno emprego e do desenvolvimento econômico do país. E mais, constitui um comando constitucional de caráter conformador e impositivo, que justifica a reivindicação pela realização de políticas públicas por parte do Estado, indo ao encontro da sua função social prevista constitucionalmente. Para tanto, utilizou-se, no desenvolvimento da presente pesquisa, o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas da pesquisa bibliográfica, com a utilização de indicadores econômicos, além dos estudos econômicos e também marcos normativos.

Palavras-chave: microempresas; análise econômica do direito; função social do Estado; intervenção estatal; desenvolvimento.

Abstract

Micro and small businesses account for 99% of the number of business establishments in Brazil, and are responsible for 52% of all formal jobs in the country. In view of the leading position of this business sector in the generation of jobs, income and for national economic development, this article aims to analyze micro and small businesses under a double focus: the Economic Analysis of Law and the Social Function of the State. Through this double perspective, it is possible to assess the indispensability of an assertive performance by the State, through effective public policies, aid and incentives to this business segment. It is an imperative of economic survival and a fundamental condition for guaranteeing full employment and economic development in the country. Furthermore, it constitutes a constitutional command of a conforming and imposing character, which justifies the claim for the realization of public policies by the State, meeting its constitutionally foreseen social function. For this purpose, the inductive method was used in the development of this research, operationalized by the techniques of bibliographic research, with the use of economic indicators, in addition to the economic studies as well as normative frameworks.

Keywords: *micro-companies; economic analysis of law; state social function; government intervention; development.*

Sumário

1. Introdução. **2.** Liberalismo, Keynesianismo e a Intervenção Estatal. **3.** A ordem econômica na Constituição Federal de 1988 e a função social do Estado. **4.** Princípios da ordem econômica aplicáveis às microempresas e empresas de pequeno porte. **5.** Análise econômica das microempresas. **6.** Considerações finais. Referências.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo posicionar as microempresas e empresas de pequeno porte (EPP) sob duplo enfoque: da Análise Econômica do Direito e da Função Social do Estado. Por meio da Análise Econômica do Direito torna possível uma visão clara acerca do protagonismo deste segmento empresarial como propulsor do emprego, renda e do desenvolvimento econômico do país, contribuindo, além disso, de maneira significativa com a redução da pobreza e da desigualdade social. Em complemento, mediante uma análise das normas constitucionais se depreende a imperatividade da norma cogente constitucional que atribui ao Estado o dever de incentivo e auxílio às microempresas e EPP, indo ao encontro da sua função social prevista constitucionalmente.

Sendo assim, inicialmente, e com o fito de demonstrar as origens e contextos históricos que levaram nossa Constituição a adotar uma função social ao Estado, serão trazidas as diferentes conformações econômicas e sociais que culminaram na transição do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar. Serão retratados quais os matizes econômicos que sustentaram cada modelo estatal e quais acontecimentos políticos e sociais que promoveram a ascensão e o desprestígio do Estado Social e das diretrizes da economia keynesiana.

A partir destas explicações iniciais, será demonstrado que a busca pelo pleno emprego, bem como o incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte, constituem uma normativa constitucional de caráter conformador e impositivo que deve, necessariamente, ser seguida pelo Estado brasileiro.

Na sequência, após uma breve explanação que possibilite uma melhor compreensão do que seja a Análise Econômica do Direito, será proposta uma Análise Econômica das Microempresas, demonstrando a importância que esse setor representa para o desenvolvimento econômico e social do país. Também se demonstrará o impacto perverso que o direito positivo e políticas públicas, desatentos de uma análise econômica, podem gerar na manutenção e ampliação deste segmento empresarial, comprometendo, dessa maneira, importantes estruturas sobre as quais se erige o desenvolvimento econômico brasileiro.

Para tanto, utilizou-se, no desenvolvimento da presente pesquisa, o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas da pesquisa bibliográfica, com a utilização de indicadores econômicos, além dos estudos econômicos efetuados pelo SEBRAE e pela Fundação Getúlio Vargas, e também marcos normativos.

2. Liberalismo, Keynesianismo e a intervenção estatal

A teoria econômica sofreu transformações ao longo da história e em virtude dos diferentes ciclos econômicos e acontecimentos econômicos, políticos e sociais, o que refletiu não apenas em distintas estruturas de Estado, mas também nos modelos constitucionais.

Até a década de 30 o liberalismo econômico, corolário da ideia de Adam Smith e da metáfora da mão invisível, imperou de maneira absoluta. Predominava, conjuntamente, como teoria sobre o funcionamento da economia, a Lei de Say, a qual aduzia que a oferta produz sua própria demanda. Consoante a Lei de Say, a produção de mercadorias é o que cria, automaticamente, um mercado para as mercadorias produzidas, o que, por sua vez aumenta a produção e o nível de empregos, operando em um perfeito ciclo auto ajustável. Dessa maneira, havendo uma temporária queda no consumo, essa se refletiria em uma queda no valor da mercadoria e, por conseguinte, numa redução salarial dos trabalhadores, até que o ciclo se ajustasse e voltasse a operar normalmente (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 153).

Todavia, a Grande Depressão de 1929 derruiu as bases sobre as quais se apoiava a Lei de Say e, também o liberalismo clássico. Ao contrário do que apontava a Lei de Say, a produção não criou sua própria demanda. A economia norte-americana vinha extremamente aquecida, produzindo grande quantidade de mercadorias para abastecer o mercado europeu que estava devastado pela Primeira Guerra Mundial. No entanto, a recuperação econômica da Europa permitiu que o continente passasse a produzir seus próprios bens, deixando de importar dos Estados Unidos, o que derrubou drasticamente o consumo de mercadorias norte-americana e gerou um excedente de produção no país.

A grande quantidade de mercadorias produzidas, aliada a queda massiva no consumo, derrubou bruscamente os preços e gerou desemprego em massa e a maior depressão da história mundial, colocando em xeque o arsenal econômico liberal.

A intensidade e os nefastos efeitos da crise derruíram a crença no liberalismo, na utopia da autorregulação do livre mercado. Ainda que os trabalhadores se sujeitassem a quaisquer condições de trabalho e a redução salarial, simplesmente não havia trabalho. Eram 25% de desempregados no país à época. Ou seja, uma a cada quatro pessoas perderam o emprego nos Estados Unidos durante a grande depressão. Sob a égide do liberalismo econômico não havia seguro-desemprego, aposentadoria ou qualquer outra garantia. Tampouco o Estado interviu com quaisquer medidas hábeis a fomentar o emprego e reduzir os efeitos da crise, o que aprofundou a pobreza e fez, entre 1929 e 1932, o PIB nos Estados Unidos encolher 30% (CIOCCA, 2009).

Foi neste contexto histórico e inspirado nesta crise econômica que o economista britânico, John Maynard Keynes, revolucionou a teoria econômica apresentando uma abordagem alternativa à Lei de Say e ao liberalismo clássico. Enquanto a visão clássica acreditava que o livre mercado proporcionaria empregos automaticamente, desde que os salários fossem flexíveis para se readequar à queda no consumo e nos preços das mercadorias; para Keynes, em épocas de crises econômicas e queda no consumo, os salários deveriam ser mantidos e deveria existir seguro-desemprego, aposentadoria e demais mecanismos que assegurassem o mínimo aos cidadãos, permitindo, dessa maneira, que continuassem a consumir. Consoante o economista, a redução de salários e a inexistência de políticas que garantissem a subsistência mínima dos cidadãos, refletiria em uma queda ainda mais vertiginosa no consumo, reduzindo ainda mais o preço das mercadorias, diminuindo a produção e gerando mais desemprego (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 155).

À vista disso, Keynes defendia a necessidade de uma intervenção moderada do Estado na economia, a fim de, dentre outras medidas, assegurar os empregos e fomentar o consumo, o que aumentaria a produção e geraria mais empregos, em uma espiral ascendente. Dessa maneira os países teriam condições de diminuir os impactos das crises econômicas e permitir uma retomada econômica mais acelerada. Consoante Keynes, diferentemente do que pregavam os liberais clássicos, o *laissez faire* não garante a perfeita sintonia entre produção, consumo e emprego. Para aumentar e estimular o consumo e permitir o aumento da produção e o crescimento econômico, implica, necessariamente, na criação e fomento de empregos (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 155).

A Teoria Econômica keynesiana veio se contrapor, portanto, às premissas do liberalismo, que refutava qualquer intervenção estatal, representando o fim do liberalismo clássico e a sua substituição por um modelo econômico em que caberia ao Estado intervir na economia. Esta intervenção do Estado na economia deveria acontecer mormente em períodos de crise, a fim de fomentar o pleno emprego e a demanda, mediante investimentos públicos e políticas fiscais e monetárias. Dessa maneira seria possível corrigir as disfunções do capitalismo e impedir as depressões econômicas, como a de 1929.

Foi apoiando-se nessas premissas keynesianas que Franklin Roosevelt implementou o New Deal (1933-1945) e Henry Truman implementou o Plano Marshall (1947), que constituíram as bases para o modelo estatal que veio a ser conhecido como “Estado de Bem-Estar Social”. Ambos os planos de reestruturação econômica adotavam medidas visando garantir o pleno emprego e o estímulo à demanda. Por isso caberia ao Estado garantir serviços essenciais à população, como saúde, educação, seguro-desemprego, previdência social, com o objetivo de garantir melhores condições de inserção na cadeia produtiva e consumerista, impulsionando o pleno emprego, o desenvolvimento econômico e garantindo um melhor bem-estar social.

A violenta depressão econômica de 1929 e o descomunal número de desempregados, e de pessoas em condições de pobreza, contribuíram para a busca e consolidação do Estado de Bem-Estar. Mas também se insere outro fator extremamente relevante – a necessidade de se manter o sistema capitalista, garantindo, neste sentido, melhores condições sociais ao proletariado em tempo de real ameaça socialista (e suas variações), principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

Consoante Cruz:

o Estado de Bem-Estar é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretendeu superar as crises de legitimidade que este possa sofrer, sem abandonar sua estrutura jurídico-política. Caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais que o Estado providencia, pela intervenção, aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos (CRUZ, 2002, p. 163).

Assim, mediante a ascensão do Estado de Bem-Estar, os textos constitucionais passaram a contemplar, gradativamente, previsões de regulações estatal e dispositivos de proteção social relativas à saúde, educação, e ampliação de direitos trabalhistas, como férias, seguro desemprego e aposentadoria.

Como bem explanado por Cruz, a ascensão do Estado de Bem-Estar teve por fulcro preservar o capitalismo, intervindo e criando mecanismos para aumentar a demanda; mas também trouxe salutar dimensão à democracia, ao reconhecer um conjunto de direitos sociais (CRUZ, 2002, p. 165).

As premissas econômicas keynesianas e as estruturas do Estado de Bem-Estar gozaram de consenso e estabilidade até as crises econômicas da década de 1970. O crescimento descontrolado do gasto público e o conseqüente aumento da carga tributária, aliado ao aumento da inflação e do desemprego, abalaram as estruturas sob as quais se assentava o Estado de Bem-Estar e as diretrizes keynesianas. O novo contexto de crise econômica deu vazão à ascensão de monetaristas liberais, como Milton Friedman, e os da Escola Austríaca, como Friedrich Hayek, completamente contrários à ideia do protagonismo estatal, acabando com o prestígio da macroeconomia keynesiana e de um Estado Social.

Os economistas passaram a bradar que o Estado de Bem-Estar seria o responsável pela estagnação econômica, que a não submissão dos serviços públicos à concorrência trazia ineficiência e custo elevado e que a alta carga tributária seria a responsável pela redução dos investimentos no país. Como conseqüência, ao final da década de 70, a onda neoliberal pregando o Estado mínimo, absenteísta e a conseqüente desregulamentação de todos os mercados, bem como o corte de garantias trabalhistas e sociais, tomou corpo e teve grande impacto sobre os governos dos Estados, principalmente nas figuras de Margareth Thatcher (Inglaterra), Ronald Reagan (EUA) e Kohl (Alemanha), consolidando o predomínio político da nova direita conservadora e do neoliberalismo na Europa e na América do Norte (ANDERSON, 1995, p. 9-23).

Esse período se estendeu até 2008, quando o estouro das bolhas imobiliárias desembocou em uma grave crise financeira mundial, causada por um sistema financeiro especulativo e altamente desregulamentado, trazendo novamente à tona a abordagem keynesiana da necessária

intervenção do Estado na economia, mediante políticas econômicas, fiscais e regulatórias.

Isto porque, nem o neoliberalismo, nem a sua crença na lei de Say, forneceram subsídios para explicar a crise econômica de 2008 (assim como não previram nem ofereceram suporte para a Crise de 1929). A bolha imobiliária e o colapso bancário não foram causados pela intervenção estatal e excessiva regulamentação. Pelo contrário, a crise foi derivada da desregulação de um setor bancário altamente propenso ao risco, aliado a uma política monetária inadequada e insuficiente (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 157).

Atualmente, em tempos sombrios de pandemia de Covid-19 e desespero nos mercados, o mundo novamente se vê diante da ineficiência das premissas liberais clássicas para diminuir os nefastos efeitos econômicos e sociais provocados pelo vírus, e pelas necessárias medidas de isolamento social e paralisação da atividade econômica. Governos no mundo inteiro vêm aplicando diretrizes keynesianas de auxílio e incorporando um papel mais ativo na economia, na tentativa de evitar o colapso total da atividade econômica (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 160).

A atual atuação estatal não mais se atenta exclusivamente à disciplina fiscal, cânone do pensamento neoliberal, e tem se voltado a programas de transferência de renda, políticas econômicas, concessão de crédito subsidiado via bancos públicos, assim como futuros investimentos públicos para compensar a fuga do investimento privado e fomentar o emprego e o consumo. Medidas impensáveis para a ortodoxia do livre mercado (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 160).

O *laissez faire* vem se mostrando, continuamente, como uma experiência fracassada que coloca em risco a sobrevivência do próprio capitalismo. Uma livre economia de mercado não se autorregula e a combinação de salários baixos e imensa desigualdade social não se traduz em crescimento econômico. Pelo contrário, é sinônimo de queda na demanda, desemprego e arrefecimento econômico. Afinal, ao se reduzir a capacidade de compra da população, as empresas são compelidas a reduzir o ritmo de produção e dispensar mão de obra. Além de desemprego, a estagnação do consumo e da produção reduz a receita tributária, gerando mais déficit.

A pandemia solapou as premissas ortodoxas do livre mercado e apenas um Estado Social, com matizes keynesianas, pode mitigar as severas

sequelas da crise econômica e sanitária provocada pela pandemia e propiciar melhores condições de retomada do crescimento econômico (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 165). Agora, uma vez mais na história, políticas públicas de transferência de renda e que garantam a estabilidade do emprego, crédito subsidiado com taxas de juros baixas, garantias sociais como o seguro-desemprego e aposentadoria, além de um governo forte que transmita confiança, se mostram imprescindíveis para garantir o mínimo aos cidadãos e permitir a demanda, garantindo continuidade do ciclo produtivo e da geração de empregos e renda.

Neste sentido, as microempresas e empresas de pequeno porte necessitam de uma atenção extremamente especial por parte do Estado. Este ramo empresarial corresponde a 99% do número de estabelecimentos empresariais no Brasil, e são responsáveis por 52% de todos os empregos formais (SEBRAE, 2018). Logo, se o desenvolvimento econômico e, neste momento de pandemia, a sobrevivência e retomada econômica do país perpassa, inexoravelmente, pela manutenção e geração de empregos, é sobre este setor empresarial que devem se voltar efetivas políticas públicas e fiscais. Trata-se de um imperativo de sobrevivência econômica. E mais, constitui uma norma constitucional de caráter conformador e impositivo, como será demonstrado na sequência deste estudo.

3. A ordem econômica na Constituição Federal de 1988 e a função social do Estado

A passagem do tempo e os acontecimentos políticos, econômicos e sociais, possibilitaram que diversos modelos econômicos se desenvolvessem ao longo da história. Estas diferentes perspectivas econômicas, e suas distintas diretrizes de suporte, também tiveram influência em diversos modelos constitucionais.

Enquanto o Estado abstencionista liberal preocupava-se exclusivamente com a proteção da igualdade perante a lei, da livre concorrência e do direito de propriedade; as revoluções sociais, principalmente a soviética de 1917, a italiana de 1923 e a alemã de 1933, conjuntamente com o colapso econômico de 1929, alteraram significativamente as concepções de Estado. Passaram a ganhar corpo as constituições representativas do Estado Social, cuja maioria dos autores remete como sendo a Constituição de Weimar, de 1919, a mais

emblemática (CRUZ, 2002, p. 223). Já para Pasold, a primeira Carta Constitucional a contemplar as características de um Estado Social foi a Constituição Mexicana, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, em virtude do teor dos artigos 25 e 26 da referida Constituição (PASOLD, 2013, p. 32-33).

Consoante o autor, as principais características diferenciadoras do Estado Moderno em relação ao Estado Contemporâneo, é que este último, além de manter consagrados os direitos individuais próprios do Estado Liberal, insere como Direitos Fundamentais também os Direitos Sociais. Ainda, a fim de assegurar a efetiva realização desses direitos, estabelece e disciplina a intervenção do Estado nos domínios econômico e social (PASOLD, 2013, p. 32). Nessa senda, as constituições aprovadas após a Segunda Guerra Mundial passaram a contemplar um papel mais significativo ao Estado na configuração da ordem econômica e social. Uma nova realidade conclama uma maior participação do Estado para organizar a vida econômica, repelindo monopólios criados pelo liberalismo econômico, e exercendo um importante papel como orientador e diretor da economia (CRUZ, 2002, p. 223).

A consolidação do Keynesianismo, como visto, legitimou a presença estatal como regulador da economia, sob a justificativa de ser um instrumento fundamental para assegurar o bem-estar da sociedade. Esse ideal se refletiu no constitucionalismo europeu do pós-Segunda Guerra Mundial (CRUZ, 2002, p. 224).

Na Constituição brasileira de 1988, conforme ensina Cruz, há uma coexistência de valores do capitalismo e da intervenção com fins sociais (CRUZ, 2002, p. 225). Assertiva ratificada por Graus ao aferir que a Constituição do Brasil instala um modelo econômico capitalista e de bem-estar, e procura a modificação ou transformação da realidade econômica e social através da instrumentação de políticas públicas (GRAU, 2010, p. 15).

O Estado brasileiro está expresso, na Constituição de 1988, como um Estado Democrático de Direito. Isto estabelece que toda a ordem jurídica e atuação estatal estão comprometidas com uma função transformadora do status quo, abrindo a possibilidade de realizações sociais profundas por meio do exercício dos direitos sociais e econômicos nela inscritos (KÖHLER, 2003, p. 59-81).

Fundamentos como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, objetivos como a construção de uma sociedade livre, justa e

solidária e a garantia do desenvolvimento nacional; assim como a valorização do trabalho humano, da livre iniciativa e da justiça social, dentre outros, estão contemplados nos artigos 1º, 3º e 170º da Constituição Federal de 1988. Todas estas normas são direcionadas a uma transformação e organização da economia, visando, ao mesmo tempo, a proteção de determinados setores da sociedade brasileira.

Logo, a política neoliberal é incompatível com os fundamentos contemplados nos artigos 1º e 3º, e com a norma veiculada pelo art. 170 da Constituição Brasileira de 1988. O modelo de bem-estar não pode ser ignorado pelo Poder Executivo, “cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo é óbvia” (GRAU, 2010, p.45). Consoante Grau, os programas de governo de cada Presidente da República devem adaptar-se ao texto constitucional e não o inverso. A ordem econômica constitucional não está à mercê da orientação política e econômica do representante do executivo eleito, sob pena de inconstitucionalidade institucional e/ou normativa.

Sob nenhum pretexto, enquanto não alteradas aquelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo poderão vir a ser elas afrontadas por qualquer programa de governo. E assim há de ser, ainda que o discurso que agrada à unanimidade nacional seja dedicado à crítica da Constituição (GRAU, 2010, p.45).

A ordem econômica liberal que colocou a ênfase exclusivamente na propriedade privada e na liberdade contratual é substituída, nas disposições constitucionais, por uma ordem econômica capitalista, porém intervencionista e diretiva. Esta nova ordem estabelece, além das premissas liberais, um plano referente ao Estado e à sociedade, em busca da redução das desigualdades sociais e da garantia de direitos ao cidadão e deveres ao Estado – um plano de bem-estar.

Ao mesmo tempo em que a Constituição consagra uma economia de mercado de caráter capitalista, fulcrada na livre iniciativa, na livre concorrência e na propriedade privada; ela traz, com feição de diretriz política (Dworkin) a valorização do trabalho, e que seja assegurado a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Cabe ao Estado o papel de agente normativo e regulador, a fim de garantir relações

econômicas mais justas e um ambiente social mais equânime, tolerante e solidário, visando a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Para Silva, essa atuação estatal, proposta pela Constituição Brasileira de 1988, seria uma tentativa de abrandar as consequências provenientes do liberalismo, trazendo uma nova ordem econômica e social. “Isso tem efeitos especiais, porque importa em impor condicionamentos à atividade econômica, do que derivam os direitos econômicos que consubstanciam o conteúdo da constituição econômica” (SILVA, 1990, p. 658).

Em consequência, a ordem econômica deverá ser reinterpretada permanentemente, levando em conta a realidade e tentando que a mesma seja direcionada a construção de uma sociedade justa, desenvolvida, reduzindo as desigualdades, promovendo o bem-estar geral e afirmando, efetivamente, esses valores e princípios, os quais não são meramente programáticos (TOFFOLI, 2017, p. 245 – 259).

Dadas as bases da ordem econômica e estabelecidas as diretrizes a embasar a atuação estatal, forma-se a moldura que cerca a atuação dos governantes, a depender da realidade social e econômica e da necessidade, ora mais interventiva ora mais liberal, mas sempre tendo por rumo os valores abrigados no ordenamento constitucional.

A ordem econômica na Constituição de 1988, no sentido da ordem jurídica da economia – o mundo do dever ser (GRAU, 2010, p. 65), projeta o objetivo de preservar cânones liberais sobre os quais se assentam uma economia de mercado, mas com vistas a implantação de ditames de justiça social. Uma sistemática que procura ligar a proteção ao mercado com o meio social, impingindo ao Poder Público atuar como regulador e fiscal das atividades econômicas, incentivando o crescimento econômico do país e visando o bem-estar geral.

A Constituição traça, assim, as bases de um Estado de Bem-estar capitalista, avalizando a intervenção estatal na ordem econômica, de forma direta ou indireta, na busca pela concretização de certos fundamentos da ordem econômica. Sendo certo que uma ordem econômica justa e equilibrada é um imperativo para o desenvolvimento econômico do país e sustento de um Estado Democrático de Direito, conforme preconiza o art. 1º da Constituição Federal de 1988.

Os princípios do artigo 170 da Constituição estabelecem as bases e fins do sistema jurídico-econômico, prestando forma à ordem econômica e estabelecendo princípios impositivos de atuação ao Estado, na busca pela

concretização dos objetivos da República. Alguns destes princípios da ordem econômica são diretamente aplicáveis às microempresas e empresas de pequeno porte, o que será retratado na sequência, demonstrando, também, a maneira como se relacionam ditos princípios e a importância de cada um deles para o desenvolvimento econômico do país.

4. Princípios da ordem econômica aplicáveis às microempresas e empresas de pequeno porte

Com relação às microempresas e empresas de pequeno de porte, tendo em vista que figuram como o setor empresarial que mais emprega no país, além de constituírem maioria absoluta do número de estabelecimentos empresariais no Brasil, dois princípios da ordem econômica são direta e manifestamente aplicáveis, figurando como diretrizes imprescindíveis ao Estado, com o fim de alavancar o desenvolvimento econômico e social do país:

a) A Busca do Pleno Emprego (art. 170, VIII):

Já foi descrito que o liberalismo clássico apregoava que, desde que esteja livre das ações do Estado, o mercado se autoajustaria e o pleno emprego seria atingido, na medida que houvesse a flexibilidade de preços e salários para correção das distorções, até o nível do equilíbrio. Assim, havendo uma queda temporária na demanda e, por consequência, nos preços, a flexibilidade salarial permitiria estabilizar a economia e os mercados.

No entanto, em que pese o liberalismo clássico (e sua vertente neoliberal), pregue que um Estado absenteísta e a flexibilidade salarial constituiriam a chave para a garantia do pleno emprego, a história demonstrou, por mais de uma vez, que essa fórmula não garante o pleno emprego. Tampouco contribui para a redução da pobreza e da desigualdade social. Na década de 30, eram 13 milhões de desempregados nos Estados Unidos da América (EL PAÍS, 2020).

O Keynesianismo rejeita a hipótese de que existe uma força automática que garanta o perfeito jogo entre produção, consumo e emprego. Por isso, para aumentar e estimular o consumo, aquecendo a economia, implica necessariamente na garantia e expansão do pleno emprego.

As crises econômicas de 1929, de 2008 e agora, atualmente, a crise econômica causada pela pandemia de Covid-19, clamam pelo arsenal econômico keynesiano que garanta uma forte atuação estatal a fim de fomentar o emprego, a demanda e permitir a redução dos nefastos efeitos econômicos e sociais provocados pelos ciclos econômicos.

À vista disto, a busca pelo pleno emprego não somente constitui uma normativa constitucional de caráter conformador e impositivo que deve ser seguido pelo Estado brasileiro. O pleno emprego, consoante Keynes, constitui a única maneira de alavancar a demanda e conseqüentemente a produção, gerando mais empregos e renda, numa espiral ascendente que permite a prosperidade econômica nacional.

Não se pode pretender o desenvolvimento econômico nacional sem que esteja lastreado no aumento do número de ofertas de empregos produtivos.

Essas premissas keynesianas não significam que se pense apenas em número de empregos e se deixe de lado condições de trabalho, além de direitos e garantias dos trabalhadores e a seguridade social. Isto porque, além do aspecto social, economicamente falando, melhores condições e direitos sociais, como décimo-terceiro salário, seguro desemprego, aposentadorias, traduzem-se em maiores condições de inserção na cadeia de consumo, o que alavanca a produção e o número de investimentos e gera mais empregos e renda.

Grau também aduz que as expressões “pleno emprego” e “expansão das oportunidades de emprego produtivo” denotam exatamente o ideal keynesiano de emprego pleno de todos os recursos e fatores da produção (GRAU, 2010, p. 253).

Portanto, a promoção do pleno emprego atua, tanto como propulsor fundamental do desenvolvimento econômico, como se dirige a resolução da redução da pobreza e da marginalização social, angariando maior dignidade da pessoa humana.

Grau classifica a busca do pleno emprego como um princípio impositivo que cumpre dupla função: como objetivo particular a ser alcançado e, também, feição de diretriz, dotada de caráter conformador, o que justifica a reivindicação pela realização de políticas públicas. Opõe-se, conseqüentemente, às políticas recessivas (GRAU, 2010, p. 253).

O reconhecimento da importância econômica e social do pleno emprego é tão considerável, que Silva aponta que: “quer-se que o trabalho

seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda em proporção de sua posição na ordem econômica” (SILVA, 1990, p. 797).

Além do pleno emprego, o segundo princípio a ser elencado refere-se ao tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, o qual será a seguir detalhado.

b) Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (art. 170, IX).

O princípio do tratamento favorecido a este segmento empresarial figura como o último princípio inserto no rol do art. 170 (IX). Trata-se, também, de princípio constitucional impositivo.

Grau ensina que, assim como a busca do pleno emprego, referido princípio também se trata, formalmente, de um princípio impositivo e de caráter constitucional conformador. Portanto, assim como o princípio anterior, ele invoca a realização de políticas públicas pelo Estado (GRAU, 2010, p. 254).

Complementando o princípio insculpido no inciso IX do art. 170, o art. 179 da Constituição Federal determina que compete à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dispensarem tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, com o objetivo de incentivar dito segmento empresarial, criando as condições para o seu desenvolvimento, mediante a simplificação das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, podendo a lei, inclusive, reduzir ou eliminar tais obrigações.

Em cumprimento à prescrição constitucional, foi editada a Lei Complementar nº. 123, de 2006, instituindo o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Diniz assevera que o escopo desta previsão legal constitucional é o de facilitar a constituição e o funcionamento deste segmento a fim de fortalecer a sua participação perante o desenvolvimento econômico-social do país, “inclusive como fonte de geração de empregos para pequenos empresários, membros de sua família e terceiros, e, com isso, haverá estímulo para o seu crescimento” (DINIZ, 2009, p. 39).

Isto posto, levando em conta a importância desses empreendimentos para a economia do país, principalmente com relação a geração de empregos, e a necessidade de mecanismos visando a facilitação

da realização de atividade econômica, com vistas a um maior protagonismo e possibilidades de expansão deste segmento empresarial, é que essa proteção foi incluída no texto constitucional mediante um princípio conformador. Permite-se, ainda, dessa forma, uma maior efetivação de outros princípios da ordem econômica, como a livre iniciativa e a livre concorrência, tornando mais viável a inserção de microempreendedores na disputa pelo mercado consumidor.

Demonstra-se, assim, que os princípios do pleno emprego e do incentivo a microempresas e empresas de pequeno porte, foram alçados a princípios impositivos e de caráter constitucional conformador, clamando, portanto, pela realização de políticas públicas por parte do Estado, amoldando-se, dessa maneira, à função social do Estado contemplada na Constituição Federal de 1988.

A sequência do presente estudo se debruça sobre o aspecto eminentemente econômico do auxílio e incentivo às microempresas e EPP, para demonstrar que políticas públicas assertivas e efetivas para este segmento empresarial não constitui somente uma normativa constitucional de cunho impositivo, mas também um imperativo para o crescimento econômico e desenvolvimento econômico e social do país.

5. Análise Econômica das Microempresas

A Análise Econômica do Direito tem por pedra de toque a aposta na imprescindível interdisciplinaridade entre Direito e Economia, ampliando perspectivas de análise e relegando qualquer possibilidade de o Direito permanecer como uma ciência autocentrada. Isto deve-se ao contundente impacto que o Direito e Economia exercem, um sobre o outro, e no grande auxílio que o arsenal econômico pode prestar na análise dos fenômenos jurídicos.

Posner alude que as pessoas sem conhecimento de economia tendem a associar economia a dinheiro, capitalismo e egoísmo. No entanto, a essência da economia não consiste nestas assertivas (POSNER, 2011, p. 09). A economia estuda a tomada de decisões, o comportamento humano, a formação de preços e uma alocação eficiente dos recursos escassos, tudo em um contexto submetido à regulação exterior de conduta. A economia estudo como as pessoas reagem a incentivos e de que maneira esses incentivos podem alterar o comportamento social. A economia traz

importantes noções acerca de custo-benefício, externalidades, tradeoff, permitindo análises mais racionais e tomadas de decisões mais eficientes.

A compreensão de incentivos e demais aspectos econômicos são fundamentais “para a realização de políticas públicas que logrem os objetivos esperados” (ROEMER, 1994, p.16). Isto porque, a teoria econômica amplia as perspectivas de análise dos operadores do Direito, trazendo uma maneira mais eficiente de se analisar o problema jurídico. Ela demonstra os tradeoffs a serem enfrentados em cada tomada de decisão, permitindo uma decisão mais racional quanto a escolha de quais interesses serão protegidos, ou quais valores serão priorizados.

Posner elucida que:

A análise econômica do direito possui tanto aspectos positivos (isto é, descritivos) quanto aspectos normativos. Seu objetivo é tentar explicar e prever o comportamento dos grupos que participam do sistema jurídico, além de explicar a estrutura doutrinal, procedimental e institucional do sistema. Mas também busca aperfeiçoar o direito, ao assinalar as consequências involuntárias ou indesejáveis das leis vigentes ou dos projetos de lei e propor reformas práticas (POSNER, 2011, p. 08).

Em síntese, a Análise Econômica do Direito implementa a utilização das ferramentas próprias da economia às normas jurídicas, políticas públicas e decisões judiciais, trazendo uma nova óptica de análise e interpretação dos fenômenos jurídicos. A análise e ponderação dos prováveis impactos que leis e políticas públicas produzem, não somente entre seus destinatários, mas também no ambiente econômico e social, constitui a referência dessa teoria.

Consoante Posner, a vantagem que a Análise Econômica do Direito oferece aos operadores jurídicos é um ponto de vista imparcial, favorecendo, tão somente, a eficiência (2011, p. 08).

A Análise Econômica do Direito possui, à vista disto, uma importante função transformadora (GODOY, 2014), vez que tem o condão de melhor analisar o ambiente normativo e trazer mais eficiência na escolha e implementação de normas e políticas públicas. Neste sentido, uma análise econômica sobre as microempresas e empresas de pequeno porte, torna possível aferir o papel protagonista que este segmento empresarial constitui para a busca do pleno emprego e o desenvolvimento econômico

do país, além de trazer à tona a necessidade de incentivos e políticas públicas para este setor.

Consoante o estudo denominado Participação das MPE na economia nacional e regional, elaborado pelo Sebrae e pela Fundação Getúlio Varga (FGV), as micro e pequenas empresas respondem por 30% do valor adicionado ao PIB do país, confirmando um movimento consistente e crescente da importância dos pequenos negócios, tanto na geração de empregos, quanto na arrecadação de impostos (SEBRAE, 2018). Especificamente com relação às atividades do comércio, essa representatividade das micro e pequenas empresas assume peso ainda mais fundamental, respondendo por 53% do PIB. O mesmo se vislumbra com relação a construção civil, respondendo por 55% do PIB do setor (em 2017) (SEBRAE, 2018).

Em dez anos, os valores da produção gerada pelos pequenos negócios tiveram um salto de R\$ 144 bilhões para R\$ 599 bilhões (SEBRAE, 2018).

Mas é no que se refere a geração de empregos que se encontra a contribuição mais significativa deste setor empresarial para o organismo social, tendo contundente impacto na dinâmica econômica nacional.

Os pequenos negócios são responsáveis por 52% dos empregos formais do país. Ou seja, mais da metade dos empregos formais no Brasil se devem a esse tipo de empreendedorismo. Ainda, 40% da massa salarial brasileira se deve aos empregos gerados por micro e pequenas empresas. Isto porque são 8,9 milhões de micro e pequenas empresas no país, o que corresponde a 99% do número de estabelecimentos empresariais no Brasil (SEBRAE, 2018).

As micro e pequenas empresas representavam, em 2017 (ano do último Boletim de Estudos e Pesquisas), 66% dos empregos no Comércio, 48% nos Serviços e 43% na Indústria. Entre os anos de 2006 a 2019, as micro e pequenas empresas foram responsáveis pela criação de cerca de 13,5 milhões de vagas de trabalho (SEBRAE, 2018).

Tomando-se por base as diretrizes fornecidas pela macroeconomia keynesiana (previamente relatadas no início deste artigo), que nos ensinam que é a demanda que impulsiona a produção e gera, conseqüentemente, emprego e renda; pode-se afirmar que o emprego assume a posição de motor no desenvolvimento econômico do país. Afinal é o emprego que

possibilita o consumo, impulsionando a produção e gerando mais empregos e renda.

Afinal, consoante Keynes, não há uma força automática que garanta o perfeito jogo entre produção, consumo e emprego. Para aumentar e estimular o consumo implica, necessariamente, na criação e fomento de empregos (GUASQUE; GUASQUE, 2020, p. 157).

Logo, se as micro e pequenas empresas são as grandes responsáveis pela geração de emprego no país, é inegável que esse tipo de empreendedorismo faz parte das variáveis fundamentais para toda a dinâmica social, e determinante para o desenvolvimento econômico e social do país.

Além da importância dos pequenos negócios para a geração de renda, valor adicionado ao PIB do país, e ao número de postos de trabalho, o protagonismo deste segmento para o desenvolvimento econômico e social nacional se apoia em mais um pilar fundamental – trata-se de um meio efetivo para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

As microempresas e empresas de pequeno porte constituem o principal segmento empresarial tendente a abrir postos de trabalho e reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. Isto se deve ao fato de que, ao contrário das grandes empresas que investem em tecnologia para substituir a mão de obra, dito setor funciona exclusivamente com emprego de mão de obra, criando elevado número de empregos (SOLOMON, 1986, p.99). Segundo o IBGE, as microempresas do setor de comércio e serviços empregam até 9 pessoas, enquanto no setor de indústrias este número sobe para 19 empregados (ECONOMIA-UOL, 2020). Tendo em mira que o Brasil possui 8,9 milhões de microempresas e EPP, torna perceptível a representatividade deste segmento na geração de empregos.

Outra característica importante, neste sentido, é o fato de que microempresas também constituem a principal fonte de emprego de mão de obra sem qualificação profissional ou experiência, contribuindo para ampliar o acesso a trabalho remunerado, incrementar o orçamento familiar e reduzir a pobreza, além de propiciar experiência e treinamento profissional, garantindo melhores chances de empregos futuros (SOLOMON, 1986, p.99). Também é verdade, nomeadamente em tempos de pandemia e crise econômica, que muitos dos trabalhadores demitidos vislumbram na abertura de um pequeno negócio a única possibilidade de remuneração e sobrevivência.

É evidente, portanto, a importância deste segmento empresarial para a concretização dos ditames constitucionais da valorização do trabalho, busca pelo pleno emprego, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, constituindo pilar fundamental sobre o qual se erige o desenvolvimento econômico nacional.

Consoante Luiz Gustavo Barbosa, responsável pelo estudo da Fundação Getúlio Vargas, é notável a participação das micro e pequenas empresas na economia nacional no que se refere a geração de renda e de emprego no país. Ditos empreendimentos possuem como característica intrínseca, preencher as lacunas de atividades que não comportam economia de escala e que possuem alta intensidade de trabalho. Essa característica mostra a necessidade de ações rápidas e de alto impacto para manter a continuidade dos pequenos negócios, principalmente em tempos de crise econômica provocada pela pandemia de Covid-19 (REVISTA PEQUENAS EMPRESAS GRANDES NEGÓCIOS, 2020).

É certo que o PIB brasileiro vem sendo frequentemente insignificante, quando não é negativo. Em 2019 o PIB totalizou 1,1%. Segundo o IBGE, com o resultado de 2019, a economia ainda está no patamar de 2013. Mesmo que o PIB de 2019 tenha apresentado crescimento, ainda é um valor muito inferior às demais economias. Em virtude disto, a identificação da atividade empresarial das microempresas e EPP como uma das variáveis fundamentais, tanto para elevação do PIB nacional quanto para permitir maior desenvolvimento econômico e social ao país, é o primeiro passo para que se possa avançar na propositura de imprescindíveis suportes governamentais para o setor.

No entanto, variáveis como a alta carga tributária, políticas públicas ineficientes, arcabouço legal, causas econômicas conjunturais e a falta de crédito bancário, são fatores cruciais para a mortalidade das empresas e também para bloqueio da expansão de micro e pequenas empresas.

Um exemplo de falha legislativa obtusa, avalizada pelo Supremo Tribunal Federal pode ser vista no art. 17, V, da Lei Complementar nº 123/2006. Mencionado dispositivo estipula que não podem se utilizar do Simples Nacional, as microempresas e empresas de pequeno porte que possuam débitos com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, cuja exigibilidade não esteja suspensa. Esta exigência, de questionável constitucionalidade, uma vez que estipula um critério discriminador que não está entre os permitidos

pelo texto constitucional, vem excluindo expressivo número de microempresas do Simples Nacional.

A exclusão do Simples, e suas vantagens econômicas e tributárias, proporciona danos irreparáveis a este setor empresarial que deveria contar incentivos governamentais. Com carga tributária inferior aos demais regimes, além de unificação do recolhimento de oito tributos, o que reduz o custo de conformidade, referida exigência vêm provocando o encerramento de um número considerável de empresas, produzindo externalidades negativas ao mercado e à sociedade em geral, reduzindo ofertas de empregos e a geração de renda (diretamente através dos salários e recolhimento de impostos e indiretamente através de fornecedores, locadores, etc) – situação que certamente foge ao escopo constitucional de incentivo à atividade, nos termos dos artigos 170 e 179 da Constituição Federal.

Em 2019, mais de 730 mil empresas foram notificadas para exclusão do Simples por débitos tributários. Desse total, cerca de 224 mil quitaram os débitos e 506 mil empresas acabaram excluídas do regime (O GLOBO, 2020).

Nesta mesma senda, um modelo de política pública ineficiente pode ser visto na linha de crédito emergencial criado pelo governo, no final de março de 2020, com o fito de auxiliar pequenas empresas a pagarem os salários dos trabalhadores pelo período de até dois meses. Esta iniciativa governamental excluiu 16,2 milhões de microempresas e EPP do programa. Isto porque, a medida provisória que instituiu a linha de crédito emergencial atenderá pequenas e médias empresas, com faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 10 milhões. Já os microempreendedores que possuem faturamento anual de até R\$ 81 mil e as microempresas, que faturam até o limite de R\$ 360 mil, restaram de fora do programa. (ECONOMIA-UOL, 2020).

Também o auxílio emergencial de R\$ 600,00, fornecido pelo governo, excluiu as microempresas e EPP, abrangendo apenas os microempreendedores individuais (MEIs).

Ocorre que a sobrevivência de microempresas e empresas de pequeno porte perpassa inexoravelmente pela opção do sistema tributário diferenciado, como o Simples. Ainda, em época de pandemia, sem terem acesso ao crédito especial do governo, tampouco ao crédito comum, que já constitui uma verdadeira via crucis para este setor empresarial, um número

expressivo de empresas vem encerrando suas atividades em virtude da crise econômica.

Pesquisa realizada pelo Sebrae, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), denominada “O impacto da pandemia do coronavírus nos pequenos negócios”, aferiu, entre a primeira semana de abril e o início de junho, que dos 6,7 milhões de empreendedores de pequeno porte que tentaram obter crédito, desde o início das medidas de isolamento social, apenas 1 milhão efetivamente conseguiu (SEBRAE, 2020).

Restrições no CPF constituem a principal razão das negativas de empréstimos bancários (19%), seguida pela inclusão nos cadastros restritivos de crédito CADIN/Serasa (11%). Outros 11% dos empréstimos negados tiveram como fundamento a falta de garantias ou avalistas. É preciso atuação estatal até para viabilizar acesso ao mercado de crédito para este segmento empresarial.

Na 9ª edição do projeto, em novembro de 2020, o número de microempreendedores que tiveram o acesso ao crédito negado havia diminuído para 56% (FGV PROJETOS, 2020), o que está relacionado ao Programa de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

O Pronampe é um programa de governo destinado a ajudar microempresas e empresas de pequeno porte a lidar com os impactos da crise causada pela pandemia do coronavírus e, ao mesmo tempo, manter empregos neste período crítico. Instituído pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, ele pode ser utilizado para investimentos e para capital de giro. Em que pese a fonte de recursos para crédito ao Pronampe seja das próprias instituições financeiras, o crédito foi facilitado porque o governo aportou R\$ 15,9 bilhões no Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo Banco do Brasil, para servir como garantia nas operações de crédito contratadas junto às instituições financeiras que aderirem ao Pronampe (SEBRAE, 2020). Ainda, e com notável protagonismo no efetivo acesso ao crédito, está o fato de que a lei que instituiu o programa, ao contrário do disposto no estatuto das microempresas e EPP, dispensa as instituições financeiras de exigirem as certidões negativas de débitos junto ao FGTS e de débitos federais, estaduais e municipais. Medida de notável importância e que vai ao encontro dos ditames constitucionais de incentivo a este segmento empresarial.

Em 10 de março de 2020, foi aprovado no Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) 5.575/20, que torna Pronampe uma política oficial e permanente de crédito. Em 2 de junho esta política pública foi sancionada pelo Presidente e tornou-se a lei nº 14.161. É medida de suma importância vez que, em 2020, o programa concedeu mais de R\$ 37,5 bilhões em empréstimos, abrangendo cerca de 517 mil empreendedores.

Políticas públicas como o Pronampe são extremamente necessárias, tendo em vista que a dificuldade de acesso ao crédito constitui um empecilho fatal nesse segmento empresarial. Em julho de 2020, o número de microempresas e EPP que necessitavam de crédito para sobreviver chegou a 70% (FGV PROJETOS, 2020). Mesmo com a implementação do Pronampe, metade das microempresas, que precisam de crédito, permanecem com este acesso negado (FGV PROJETOS, 2020).

Em tempos de pandemia e extremo risco de crédito, se não houver assertivo incentivo e suporte governamental, o crédito permanecerá escasso e extremamente caro, comprometendo a sobrevivência de inúmeros micro empreendimentos de suma importância para a economia brasileira.

É imprescindível que haja efetivo incentivo governamental, mediante políticas monetárias que permitam acesso a crédito facilitado e com taxas de juros reduzidas. Nomeadamente em conturbado período de pandemia, com elevado grau de risco e incerteza, o crédito para microempresas e EPP é ainda mais escasso e oneroso, vez que as instituições financeiras agregam o risco e a incerteza nas taxas de juros disponíveis aos tomadores. Mormente este segmento, que normalmente já conta com restrições ao crédito e não possui garantias a serem prestadas nas operações de crédito. Neste compasso, frisa-se a necessidade de políticas públicas assertivas e efetivas, ao contrário da simples redução do empréstimo compulsório e da taxa SELIC, disponibilizando mais dinheiro em caixa para os bancos, mas que se mostrou inefetiva para reduzir o risco e a incerteza de empréstimos às microempresas e EPP, tampouco serviu para ampliar o crédito e reduzir as taxas de juros – o que foi constatado durante o primeiro semestre de 2020.

Nesta mesma senda está a previsão de exclusão dos micro empreendimentos do regime especial do SIMPLES, em caso de débitos fiscais ou com a seguridade social. Conforme já mencionado, trata-se de previsão contemplada no estatuto das microempresas e EPP, mas que foge

completamente do escopo constitucional de auxílio a este segmento. Mesmo que o governo tenha decidido não excluir as microempresas e EPP inadimplentes do regime tributário especial, no ano de 2020, como uma maneira de preservar este segmento empresarial e garantir empregos no período afetado pela pandemia (O GLOBO, 2020); certo é que esta previsão precisa ser completamente extirpada do texto legal e das políticas públicas voltadas para este setor empresarial. Constitui um passo primordial para um verdadeiro estímulo a microempresários e empresários de pequeno porte, em respeito a previsão constitucional de incentivo a este segmento que possui participação protagonista e fundamental na geração de empregos e renda no país.

6. Considerações finais

Ao posicionarmos microempresas e empresas de pequeno porte sob o duplo enfoque da Análise Econômica do Direito e da função social do Estado, percebemos que medidas efetivas de incentivo e apoio por parte do Estado constituem, não somente uma normativa constitucional de caráter conformador e impositivo que deve ser seguido pelo Estado brasileiro, como trata-se de um imperativo para a sobrevivência e retomada econômica do país. Isto porque este ramo empresarial, além de agregar considerável valor ao PIB nacional, corresponde a esmagadora maioria do número de estabelecimentos empresariais no Brasil, e são responsáveis por mais da metade de todos os empregos formais. Ainda, ditos estabelecimento estão pulverizados em todo o país e possuem, como característica intrínseca, a absorção de mão de obra sem qualificação profissional ou experiência, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Logo, se o desenvolvimento econômico e, neste momento de pandemia, a sobrevivência e retomada econômica do país perpassa, inexoravelmente, pela manutenção e geração de empregos, é sobre este setor empresarial que devem se voltar efetivas políticas públicas, monetárias e fiscais.

A busca pelo pleno emprego, além de princípio impositivo previsto constitucionalmente, consoante Keynes, constitui a única maneira de alavancar a demanda e conseqüentemente a produção, gerando mais empregos e renda, numa espiral ascendente que permite a prosperidade econômica nacional.

Os resultados proporcionados por micro e pequenos empreendimentos, na geração de empregos e no número de estabelecimentos no país, gerando renda direta e indiretamente, denota a importância de incentivá-los por serem determinantes para a economia nacional. Não há como pensar em desenvolvimento econômico no Brasil, sem incentivo a continuidade e expansão de microempresas e empresas de pequeno porte. Não há como almejarmos uma retomada econômica pós pandemia, se não lançarmos um olhar preciso sobre a necessidade de incentivos e socorro governamental a este tipo de empreendimento.

Constitui, portanto, um imperativo para a retomada econômica do país, preservação do pleno emprego, manutenção da demanda e geração de renda, que os comandos constitucionais de incentivo a microempresas e empresas de pequeno porte sejam seguidos, implementados, e de maneira eficiente. É forçoso alterações legislativas e políticas públicas, fiscais e monetárias, que verdadeiramente incentivem e abranjam considerável parcela deste segmento empresarial - verdadeiro protagonista na geração de emprego e renda no país, e alicerce sobre o qual se erige o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Almedina: Coimbra, 2003.

CIOCCA, Pierluigi. **1929 e 2009: duas crises comensuráveis? Estudos Avançados**, vol.23, nº 66, São Paulo, 2009. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200007 > acesso em 25.ago.2020.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, Poder, Ideologia e Estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2002. v. 1.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, volume 8: Direito de Empresa. 2. ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE JR., Ricardo. Os princípios na ordem econômica da Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4838, 29 set. 2016. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/51897> > acesso em: 1 set. 2020.

ECONOMIA-UOL. **Ajuda para pagar salários deixa de fora 16,2 milhões de micros e MEIs.** Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/27/microempresa-microempreendedor-individual-emprestimo-governo-empregado.htm> > acesso em 10.mar.2020.

FGV PROJETOS. **O Impacto da pandemia de Coronavírus nos Pequenos Negócios** – 9ª Edição do Sebrae Dezembro | 2020. Disponível em: <<https://fgvprojetos.fgv.br/artigos/o-impacto-da-pandemia-de-coronavirus-nos-pequenos-negocios-9a-edicao-do-sebrae-dezembro-2020> > acesso em 10.dez.2020.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 14. ed. São Paulo, Malheiros: 2010.

GUASQUE, Bárbara; GUASQUE, Adriane. A pandemia e o necessário e tempestivo retorno aos matizes keynesianos. In: Heloíse Siqueira Garcia; Denise Shmitt Siqueira Garcia. (Org.). **COVID-19 e a Ciência Jurídica.** 1ed. Itajaí: Univali, 2020, v. 1, p. 152-166.

KÖHLER, Etiane da Silva Barbi. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: contornos e desdobramentos. **Direito em Debate**, Ijuí - RS, v. 18/19, p. 59-81, 2003.

MORAES GODOY, Arnaldo Sampaio. Richard Posner e a tradição da análise econômica do Direito. **Revista Consultor Jurídico**, 28. Set. 2014. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2014-set-28/embargos-culturais-richard-posner-tradicao-analise-economica-direito> > acesso em 05.ago.2020.

O GLOBO. **Governo decide não excluir inadimplentes do Simples Nacional em 2020.** Medida também vale para MEIs. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/governo-decide-nao-excluir-inadimplentes-do-simples-nacional-em-2020-medida-tambem-vale-para-meis-24701329> > acesso em 10.dez.2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo.** 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali, 2013. ebook <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>

POSNER, Richard. **Fronteiras da Teoria do Direito.** Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

REVISTA PEQUENAS EMPRESAS, GRANDES NEGÓCIOS. **Pequenos negócios já representam 30% do Produto Interno Bruto do país.** Disponível em: <<https://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2020/04/pequenos-negocios-ja-representam-30-do-produto-interno-bruto-do-pais.html#:~:text=Estudo%20elaborado%20pelo%20Sebrae%20e,e%20pequenas%20empresas%20na%20economia&text=Nas%20%C3%BAltimas%20tr%C3%AAs%20d%C3%A9cadas%20as,adicionado%20ao%20PIB%20do%20pa%C3%ADs.>> acesso em 07. Ago. 2020.

ROEMER, Andrés. **Introducción al análisis económico del derecho.** Traducción de José Luiz Pérez Hernández. 1ªed. Fondo de Cultura Económica: México, 1994, p. 16-18.

SEBRAE. **Crédito permanente para pequenos negócios é aprovado pelo Senado e segue para a Câmara.** Disponível em: <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/credito-permanente-para-pequenos-negocios-e-aprovado-pelo-senado-e-segue-para-a-camara,b94c211cd7128710VgnVCM100000d701210aRCRD>> acesso em 16.mar.2021.

SEBRAE. **Pesquisa aponta que apenas 16% das pequenas empresas que procuraram crédito conseguiram.** Disponível em: <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pesquisa-aponta-que-apenas-16-das-pequenas-empresas-que-procuraram-credito-conseguiram,f7e744e697df2710VgnVCM1000004c00210aRCRD>> acesso em 10.dez.2020.

SEBRAE. **Saiba tudo sobre o PRONAMPE.** Disponível: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/saiba-tudo-sobre-o-pronampe,90300604aa332710VgnVCM1000004c00210aRCRD>> acesso em 10.dez.2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SOLOMON, Steven. **A Grande Importância da Pequena Empresa: A Pequena Empresa nos Estados Unidos, no Brasil e no Mundo.** 1. ed. Rio de Janeiro: Nórdica. 1986.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Democracy in Brazil: The Evolving Role of the Country's Supreme Court. **Boston College International & Comparative Law Review**, v. 40, p. 245-259, 2017.