

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO,
CONTABILIDADE, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ALETHO ALVES DE SÁ OLIVEIRA

**O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS NO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO MUNICIPAL**

Brasília

2016

ALETHO ALVES DE SÁ OLIVEIRA

**O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS NO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO MUNICIPAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Gestão de
Políticas Públicas da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília

2016

ALETHO ALVES DE SÁ OLIVEIRA

**O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS NO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO MUNICIPAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Gestão de
Políticas Públicas da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Graziela Dias Teixeira

RESUMO

A presente monografia procura analisar o impacto da implementação da Lei Geral de Micro e Pequenas empresas nos municípios brasileiros, por meio da teoria do desenvolvimento local endógeno. O estudo utiliza dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e da Secretaria do Tesouro Nacional. O impacto da Lei Geral é analisado a partir de dez variáveis, sendo uma econômica, duas fiscais e sete orçamentárias. Os resultados obtidos mediante aplicação do método de *difference-in-difference* indicam que a Lei Geral tem potencial para estimular o desenvolvimento local de municípios de até 50 mil habitantes.

Palavras-chave: Lei Geral de Micro e Pequena Empresa; Desenvolvimento Local Endógeno; Impacto de Políticas Públicas; *Diffirence-in-Difference*.

ABSTRACT

Based on the theory of endogenous local development, this monograph analyzes the impact of the implementation of the General Law of Micro and Small Enterprises on Brazilian municipalities. The study uses data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics and from the National Treasury. The General Law's impact is analyzed through ten variables, one economic, two fiscal and seven budgetary. Applying the method of difference-in-difference, the results indicate that the General Law has potential to stimulate local development of municipalities up to 50,000 inhabitants.

Keywords: General Law of Micro and Small Enterprises; endogenous local development; impact of public policies; Difference-in-Difference.

SUMÁRIO

1 Introdução	6
1.1 Contextualização	6
1.2 Delimitação do problema de pesquisa	10
1.3 Objetivo geral	12
1.4 Objetivos específicos	12
1.5 Justificativa e relevância.....	12
1.6 Apresentação da monografia	14
2 Referencial teórico.....	15
2.1 Eficácia das políticas públicas de apoio às pequenas empresas	15
2.2 Desenvolvimento econômico local endógeno e sua relação com empresas de pequeno porte	20
2.3 Trajetória das políticas públicas para micro e pequenas empresas no Brasil	23
2.4 Lei Complementar nº 123, de 2006.....	27
2.5 O sistema de monitoramento da implementação da Lei Geral.....	29
2.6 O Impacto da implementação da Lei Geral	32
3 Métodos e técnicas de pesquisa	34
3.1 Metodologia.....	34
3.2 Indicadores adotados	38
4 Resultados e discussão.....	41
5 Conclusão	58
Referencial bibliográfico	60

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia procura analisar o impacto da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no desenvolvimento endógeno municipal. O recorte temporal dessa pesquisa compreenderá o período de 2002 a 2012, pois as séries estatísticas usadas se limitam a esse intervalo.

Este capítulo introdutório contextualizará as micro e pequenas empresas na conjuntura econômica atual do Brasil, apresentando sua relevância para o Produto Interno Bruto (PIB), o mercado de trabalho, as exportações, além de algumas séries históricas que ilustram o comportamento deste setor nos últimos anos. Em seguida, são especificados os objetivos da pesquisa, bem como a sua justificativa e relevância.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os micro e pequenos empreendimentos têm papel significativo para o Produto Interno Bruto (PIB) e o mercado de trabalho. Estimativas sugerem que mais de 95% das empresas ao redor do mundo são micro e pequenas empresas (MPEs), contribuindo com 60% do emprego no setor privado (AYYAGARI, 2011). O Japão tem a mais alta proporção de MPEs entre os países industrializados, 99% do total de empresas. A Índia possuía 13 milhões de micro e pequenas empresas em 2008, o equivalente a 80% do total de firmas do país (GHATAK, 2011).

Já no Brasil, segundo o Sebrae (2014a), a participação das micro e pequenas empresas no PIB alcançou, em 2011, 27%. Em 1985, essa participação era de aproximadamente 21% e em 2001, 23,2%. No comércio, as MPEs representam 53,4% da geração de riqueza. No PIB da indústria, a participação dos pequenos empreendimentos já se aproxima das médias empresas, equivalendo a 24,5%. E, no setor de serviços, 36,3% da produção nacional tem origem nos pequenos negócios.

Os estudos sobre a taxa de sobrevivência e mortalidade de empresas no Brasil não são segmentados por porte, o que impede uma análise específica sobre MPEs. Entretanto, as informações do Sebrae (2013) indicam que, de forma geral, a taxa de sobrevivência das empresas subiu dois pontos percentuais de 2005 a 2007, passando de 73,6% para 75,6%. Em termos setoriais, para as empresas nascidas

em 2007, verifica-se que a maior taxa de sobrevivência foi registrada nas empresas do setor industrial (79,9%), seguida pela taxa do comércio (77,7%), pela construção (72,5%) e pelo setor de serviços (72,2%). Pode-se, portanto, conjecturar que o ambiente de negócios no Brasil se desenvolveu positivamente entre 2005 e 2007, favorecendo as empresas, sejam elas micro, média ou de grande porte. Atualmente, entretanto, este cenário pode não ser tão positivo, uma vez que o Brasil passa por graves problemas econômicos e fiscais, que afetam o crescimento e o desenvolvimento econômico de diversas cadeias produtivas.

Os dados sobre a participação das MPEs nas exportações não são positivos e refletem pouca produtividade, baixa geração de valor agregado dos produtos nacionais, *gaps* de infraestrutura e excessiva burocracia do mercado brasileiro como um todo (SEBRAE, 2014b). As MPEs representavam 59,4% das empresas exportadoras do país em 2013, o valor mais baixo de toda a série histórica iniciada em 1988, sendo 25,5% referentes a microempresas e 33,8% a pequenas empresas. Em relação à participação das MPEs nas exportações totais brasileiras em 2013, o percentual de 0,84% é o mais baixo da série histórica. As dificuldades competitivas enfrentadas nos últimos anos parecem ter gerado processo de seleção entre as MPEs, de forma que as mais eficientes conseguiram não apenas se manter na atividade exportadora, mas também foram capazes de elevar substancialmente seus valores exportados individuais, o que compensou, ao menos em parte, a redução do número total de MPEs exportadoras.

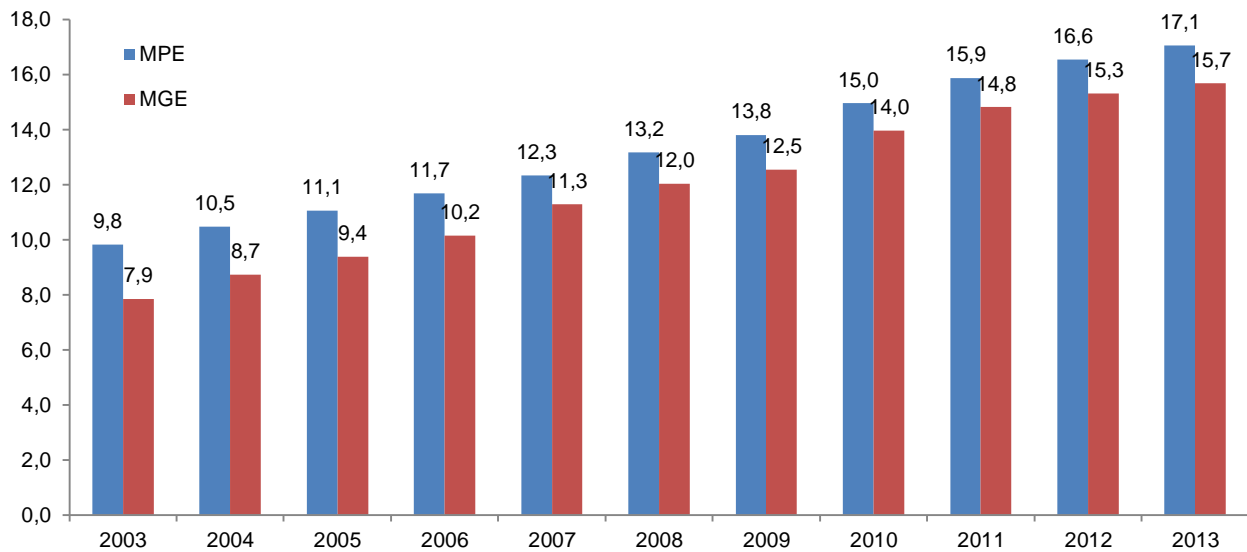
Apesar disso, outros dados (DIEESE, 2015; SEBRAE, 2014a; SANTOS; KREIN; CALIXTRE; BOJIKIAN, 2012) demonstram que, para o mercado interno, as MPEs têm expressivo papel. Entre 2003 e 2013, por exemplo, o número de estabelecimentos de pequeno porte (MPEs) cresceu 33,8%, o que fez quase dobrar o número de empregos formais gerados por esses estabelecimentos. Em 2013, o setor de MPE correspondia a, aproximadamente, 99% dos estabelecimentos, 52% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país e quase 42% da massa de salários paga aos trabalhadores desses estabelecimentos. Nesse período de dez anos, de cada R\$ 100 pagos aos trabalhadores no setor privado não agrícola, cerca de R\$ 40,00, em média, foram pagos por micro e pequenas empresas, de acordo com o Dieese (2015).

Pelos dados do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (2003 – 2013), o setor de MPE cresceu quase 34% de 2003 a 2013, sendo que as microempresas cresceram 31,4% e as pequenas empresas 82,3%. Apesar desse ritmo de crescimento, a participação de microempresa no setor de MPE ainda é consideravelmente maior do que a de pequena empresa (93,75% e 6,25% em respectivo), segundo a mesma fonte.

Ao analisar no *Anuário do Trabalho* (DIEESE, 2015) a evolução do número de micro e pequenas empresas em um período de dez anos (2003 a 2013) segmentado por regiões, chega-se a algumas observações importantes. De 2003 a 2013, o número de MPE cresceu em todas as regiões do Brasil, mas essa informação, por si só, não é suficiente para demonstrar o comportamento desse crescimento no período analisado. Norte, Centro-Oeste e Nordeste foram as regiões nas quais o número de MPE mais cresceu nesses dez anos, aproximadamente 50%, 44% e 41% respectivamente. Ao analisar essa evolução e os dados contidos no *Anuário do Trabalho* em relação ao número total de micro e pequena empresas, observa-se que o setor de MPE cresceu em relação ao total apenas nas regiões Nordeste, Centro-oeste e Norte (0,76%, 0,56% e 0,39% respectivamente), contraindo-se na região Sul e Sudeste (-1,13% e -0,59%).

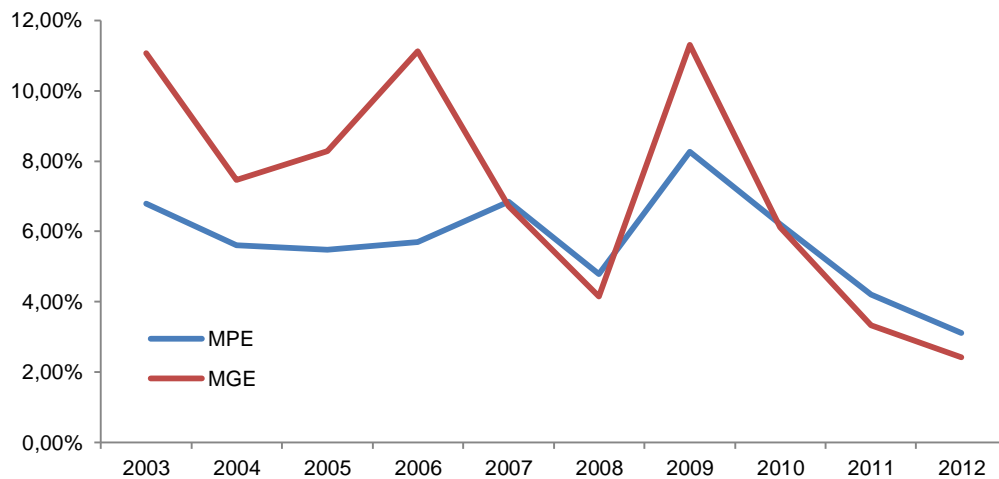
Entre 2003 a 2013, as MPEs criaram 7,3 milhões de postos com carteira assinada, um crescimento de 73,3%. O crescimento médio do número de empregados nas MPEs foi de 5,7% a.a. (Figura 1). Entretanto, o ritmo de crescimento do emprego tanto nas MPEs quando nas MGEs vem desacelerando nos últimos anos, com queda acentuada a partir de 2009 (Figura 2).

Figura 1 – Evolução do número de empregos por porte – Brasil 2003-2013 (em milhões)



Fonte: Dieese (2015). Obs.: Setores considerados: indústria, construção, comércio e serviços.

Figura 2 – Taxa de crescimento de Micro e Pequena Empresa e Média e Grande Empresa – Brasil 2003-2013 (em %)



Fonte: Elaboração do autor, a partir dos dados Dieese (2015). Obs.: Setores considerados: indústria, construção, comércio e serviços.

Ao analisar o número de micro e pequenas empresas por setor de atividade econômica pelo mesmo período de dez anos (2003 a 2013), conclui-se que o comércio se manteve como a atividade com maior número de MPEs e responde, na média do período, por mais da metade do total das MPEs brasileiras. No entanto, a participação relativa do comércio caiu 54,6%, em 2003, para 47,2% do total das MPEs, em 2013. O setor de serviços manteve-se como o segundo mais expressivo

em números de MPEs e sofreu aumento relativo de aproximadamente seis pontos percentuais, passando de 31,3% do total de MPE, em 2003, para 37,3%, em 2013.

Quanto à indústria, houve queda na participação relativa, saindo de 11% do total das MPEs, em 2003, para 10,6%, em 2013. Já a construção apresentou um pequeno crescimento, notadamente entre 2008 e 2013.

Ainda segundo os dados do *Anuário do Trabalho*, a queda das participações relativas do comércio e da indústria deve-se ao fato de o ritmo de expansão nesses setores ter sido inferior à média das MPEs no país. Na média nacional, o comércio cresceu 1,5% a.a. e a indústria 2,6% a.a., contra 3% a.a. O crescimento das participações relativas do setor de serviços e da construção está associado ao ritmo mais acelerado de criação de novas empresas nesses setores, com taxas de crescimento anual de 4,8% a.a. e 7,7% a.a., respectivamente. O maior dinamismo dos serviços pode estar associado às mudanças progressivas na distribuição da renda pessoal e ao aumento do consumo das famílias no período. Já o dinamismo da construção pode estar associado principalmente ao aquecimento do setor imobiliário no país, provocado pelos programas habitacionais dos governos Lula e Dilma.

Dessa forma, a relevância do setor de MPE no Brasil, seja no mercado de trabalho ou no produto agregado, incentivou que grupos da sociedade civil e o próprio governo aperfeiçoassem ou criassem aparatos institucionais de apoio aos empreendimentos de pequeno porte. Nesse estudo, portanto, analisa-se, de acordo com a teoria do desenvolvimento endógeno, o impacto da implementação do marco regulatório das micro e pequenas empresas (Lei Complementar nº 123, de 2006) nos municípios brasileiros. Antes disso, entretanto, faz-se necessário delimitar o problema de pesquisa, apresentar o objetivo geral e os específicos, justificar a relevância do estudo e fazer uma breve descrição da organização dessa monografia.

1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O aumento da participação de micro e pequenas empresas na dinâmica produtiva nacional incentivou o governo federal a instituir uma política pública visando a aperfeiçoar o desenvolvimento e a competitividade dessa categoria de empresas no Brasil.

Em dezembro de 2006, a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123, de 2006, comumente chamada de Lei Geral) foi aprovada, consolidando o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte, algo que já era previsto pela Constituição de 1988 no que se refere ao recolhimento de impostos, ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, e ao acesso ao crédito e à tecnologia.

Depois de 2006, iniciou-se processo de regulamentação vertical da Lei Geral por estados e municípios, em relação aos dispositivos da lei complementar que não eram autoaplicáveis. Até 2015, 4.232 municípios regulamentaram a lei no âmbito de suas competências (OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA, 2015). Porém, em consonância com Dino (2013), apenas a regulamentação não é suficiente para alterar o ambiente de negócios e influenciar os fatores de produção endógenos rumo ao desenvolvimento econômico e social sustentável do município em longo prazo. Percebe-se, pois, a importância da análise da implementação desse marco institucional.

Dessa forma, considerando (1) o desenho federativo brasileiro, que atribui competências importantes aos municípios, transformando as administrações locais em atores fundamentais na consecução de políticas de indução ao desenvolvimento, e (2) a importância do setor de micro e pequenas empresas para crescimento econômico e social, procura-se avaliar o impacto da implementação da Lei Geral na dinâmica produtiva do município.

A análise será realizada com base na teoria do desenvolvimento local endógeno, que considera os atores locais protagonistas na definição e execução de políticas públicas de desenvolvimento capazes de reestruturar o sistema produtivo. Entre esses agentes, o governo municipal e as empresas serão o foco deste estudo. A escolha dos dois justifica-se por duas razões principais. A primeira relaciona-se com o potencial indutor da prefeitura em mudar a realidade local, por meio da alocação dos gastos e capacidade arrecadatória. A segunda diz respeito à importância das empresas – em especial às micro e pequenas, que são a maioria nos municípios brasileiros – na geração de emprego e no fomento à regeneração do tecido produtivo, mediante a melhora das capacidades de empreender, de gerir a introdução e difusão das inovações, e de movimentar renda.

Opta-se por seguir a orientação de Gil (2002), no sentido de que o problema de pesquisa deve ser expresso como pergunta. Assim sendo, considerando o que foi

descrito acima, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: **Qual tem sido o impacto da implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas no Desenvolvimento Endógeno Municipal?**

1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da pesquisa é avaliar empiricamente e de forma comparativa o impacto da implementação da Lei Geral para o desenvolvimento endógeno municipal, mensurado por meio de indicadores fiscais, orçamentários e pelo Produto Interno Bruto (PIB).

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

São objetivos específicos da pesquisa:

- apresentar visões contrárias e favoráveis às políticas públicas de apoio às micro e pequenas empresas;
- relatar a trajetória das políticas públicas de apoio às micro e pequenas empresas no Brasil, dando ênfase à Lei Complementar nº 123/2006;
- relacionar a implementação da Lei Complementar nº 123/2006 com o desenvolvimento local endógeno;
- identificar os municípios brasileiros que implementaram a Lei Complementar nº 123/2006;
- levantar a situação dos municípios em relação a indicadores econômicos, fiscais e orçamentários; e
- diagnosticar o impacto da Lei Geral considerando esse conjunto de indicadores.

1.5 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Após a Constituição de 1988, o debate acerca da potencialidade do município como contexto adequado para o desenvolvimento econômico e social aumentou nos meios político, burocrático e acadêmico. Apesar das divergências teóricas, a

comunidade local segue sendo a principal referência sócio-espacial na vida cotidiana (YÁÑEZ, 1998).

Do ponto de vista econômico, surgem estratégias de desenvolvimento endógeno, centradas nas características e implicações dos atores locais. Na esfera política, vislumbra-se processo geral de descentralização dos governos centrais aos governos locais, assim como tentativas de desenvolver internamente nos municípios processos de mudança estrutural e de alteração nos fatores produtivos, de maneira a gerar acumulação de capital com aumento do bem-estar da população local (YAÑEZ, 1998).

Ao trabalhar com uma dinâmica de desenvolvimento endógeno, de baixo para cima, com formas de crescimento mais integradas em termos de trabalho e emprego, é possível encontrar alternativas de crescimento para os municípios que estão fora de região metropolitana e dos eixos de desenvolvimento (COELHO, 2004), minimizando, dessa forma, as disparidades regionais e inter-regionais.

Dessa forma, os modelos de desenvolvimento endógeno mostram que, além das grandes empresas competitivas, é possível uma localidade se desenvolver mediante sistemas de pequenas e médias empresas (BARQUERO, 2000). Por isso, a instituição e a implementação de marco legal que regulamente e incentive a criação de empresas desse porte é essencial para fortalecer e desenvolver os fatores sociais e econômicos presentes no município.

A presente pesquisa faz-se relevante, portanto, por avaliar se a implementação da Lei Geral das micro e pequenas empresas foi capaz, no período de 2007 a 2012, de promover o desenvolvimento econômico municipal endógeno por meio da análise de indicadores fiscais, orçamentários e do PIB.

A escolha desse recorte temporal específico justifica-se pela disponibilidade das informações presentes nas bases de dados do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados do IBGE sobre PIB municipal compreendem os anos de 1999 a 2012, já os da STN abrangem os anos de 1989 a 2012. Entretanto, a partir de 2002, com a exigência de consolidação das contas do setor do setor público estabelecida na LRF, o preenchimento dos balanços municipais passou a ser ajustado às regras de contabilidade que a STN já adotava para a esfera federal. A principal diferença está na estrutura de classificação das despesas. Diante disso, optou-se por considerar 2002 a 2012 como recorte temporal desta pesquisa.

1.6 APRESENTAÇÃO DA MONOGRAFIA

Neste capítulo 1, delimitou-se o presente trabalho com a contextualização e as apresentações do problema da pesquisa, objetivos, justificativa e relevância.

A seguir, no capítulo 2, o referencial teórico é analisado. O capítulo 3 destinar-se-á à descrição da metodologia e dos indicadores utilizados para mensurar o impacto da implementação da Lei Geral no desenvolvimento endógeno municipal. O capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa, bem como suas limitações. Por fim, o capítulo 5 refere-se à conclusão do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo de Referencial Teórico procura, em um primeiro momento, apresentar algumas visões contra e a favor das políticas públicas de apoio às micro e pequenas empresas. Em seguida, relaciona-se o desenvolvimento econômico local endógeno com empresas de pequeno porte. Para compreender o processo de desenvolvimento endógeno impulsionado por pequenos empreendimentos, a trajetória das políticas públicas de apoio a esse segmento no Brasil é descrito, com foco na Lei Complementar nº 123, de 2006, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. O sistema de monitoramento da implementação dessa Lei, desenvolvido pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), é apresentado, pois as informações dos municípios que implementaram ou não a Lei Geral usadas nessa monografia foram extraídos dos dados desse sistema. Por fim, são feitas algumas considerações sobre o impacto da implementação da Lei Geral.

2.1 EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO ÀS PEQUENAS EMPRESAS

Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1994, 2002), as políticas de apoio às micro e pequenas empresas são baseadas em três argumentos principais. O primeiro diz respeito ao potencial dessas empresas para aumentar a competitividade, o empreendedorismo, a inovação e a produtividade na economia como um todo. O segundo relaciona-se com o fato de que, apesar das MPEs serem geralmente mais produtivas do que as grandes empresas, falhas no mercado financeiro e em outras instituições impedem o desenvolvimento do setor. Por fim, as MPEs impulsionam o crescimento do emprego por serem mais intensivas em trabalho do que as grandes firmas.

Malkin (1994, p. 200 e p. 227) recomenda o apoio às pequenas empresas, pois

[...] seu desenvolvimento é obstaculizado por imperfeições dos mercados de mão de obra e de capital, assim como por assimetrias de informações. [...] Os países da OECD têm reconhecido cada vez mais que um setor dinâmico de pequenas e médias empresas contribui de maneira significativa para a competitividade internacional

do setor manufatureiro em seu conjunto, assim como para a criação de empregos.

Cacciamali (1997) ressalta que tanto a literatura especializada quanto a mídia atribuem, cada vez mais, importância às micro e pequenas empresas, em decorrência da maior flexibilidade e da maior capacidade adaptativa que essas unidades produtivas possuem para se ajustarem às mudanças macro e microeconômicas decorrentes da internacionalização de mercados e de produtos.

Tais vantagens comparativas — como estruturas flexíveis, ausência de restrições burocráticas e maior capacidade de inovação — conferem às pequenas empresas papel importante nas redes de fornecedores das grandes firmas, além de potencializarem as parcerias e associações com universidades e organizações de pesquisa, de modo a gerar inovações (LASTRES, 1999).

Botelho (1999) analisa a relevância das pequenas empresas para a estrutura industrial e a necessidade de adoção de políticas para esse segmento. A mesma autora afirma que, com as novas tecnologias, os custos de coordenação interempresas diminuíram, viabilizando os processos de desverticalização das grandes empresas e as suas operações em rede, quase sempre, com firmas de pequeno porte. Segundo ela, as políticas voltadas para esse segmento são necessárias para compensar os obstáculos ao desenvolvimento desse setor, tais como dificuldade de acesso ao crédito e à informação.

Segundo dados da OECD (1994) e das análises de Botelho e Malkin (1994), é possível afirmar que o apoio às empresas de pequeno porte é um dos elementos fundamentais na definição de políticas de combate ao desemprego.

As justificativas para o apoio a essas empresas baseiam-se, por um lado, no fato de que as pequenas empresas serem, tradicionalmente, absorvedoras de mão de obra e, por outro, na tentativa dos governos em interiorizarem o crescimento, mitigando ou diminuindo as desigualdades regionais e interregionais. Essa tendência é reforçada pela perda da capacidade de os governos influenciarem as decisões de localização das grandes empresas e de suas plantas industriais, fato provocado pelo processo de desregulação econômica ocorrido em quase todos os países desenvolvidos e em desenvolvimento (BOTELHO, 1999).

Além da significativa participação no mercado de trabalho, as MPEs potencializam a base tributável do governo e a geração de riqueza. Ademais, cabe

destacar o papel desse tipo de empresa na diminuição da pobreza (BECK, LEVIN, 2005). Garikai (2011) ressalta que em muitos casos, os pequenos empreendimentos são a única fonte de emprego em zonas rurais ou urbanas pobres, além de tenderem a empregar trabalhadores com pouca qualificação e de baixa renda. Vieira (2007) afirma que a geração de empregos, seja com carteira assinada, seja por meio de ocupações informais, para terceiros ou mesmo para a própria família, por si só já é instrumento de redução da pobreza, na medida em que proporciona renda própria ao indivíduo empregado.

Ainda segundo Vieira (2007), a dinâmica gerada pela atividade de produção de uma pequena empresa gera força indutora na cadeia produtiva da qual ela faz parte. Dessa forma, ações de apoio ao segmento de MPE podem constituir-se em um dos instrumentos das políticas governamentais de combate à pobreza, em âmbito nacional ou regional.

Entretanto, enquanto aumentam internacionalmente os mecanismos públicos e privados de apoio ao setor de pequenos negócios, críticas à real eficácia dessas ações são levantadas. Pagano e Schivardi (2003) e Pack e Westphal (1986) salientam o potencial das grandes firmas em explorar as economias de escala e suportar mais facilmente os custos fixos associados à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), com efeitos positivos na produtividade. Além disso, outros autores sustentam que grandes firmas oferecem empregos mais estáveis e mais qualificados do que as pequenas, auxiliando de forma mais efetiva na diminuição da pobreza e no crescimento econômico (ROSENZWEIG, 1988; BROWN *et al.*, 1990).

Porém, quanto à qualificação dos trabalhadores, Sengenberger e Loveman (1990), citados por Botelho (1999), são mais cuidadosos em suas análises e argumentam que não há evidências empíricas significativas de menores níveis de qualificação em pequenas e médias empresas. Em geral, os níveis de qualificação tendem a variar significativamente entre países ou setores de empresas, para os diferentes tamanhos de firmas.

Quanto à remuneração, Sengenberger e Loveman (1990) apresentam dados que evidenciam significativa diferença entre os salários pagos pelas grandes empresas e aqueles pagos por empresas de porte menores, em detrimento das últimas. Essa diferença não é homogênea e varia consideravelmente entre os países analisados e conforme o período de tempo considerado.

Além disso, alguns estudos demonstram que o tamanho da empresa não seria determinante exógeno do crescimento econômico. Recursos naturais, tecnologia, sistema político e instituições moldariam a composição industrial de um país e, também, o tamanho ótimo das empresas (KUMAR; RAJAN; ZINGALES, 2001). Alguns países, por exemplo, possuem vantagem comparativa na produção de bens que são ofertados de forma mais eficiente por grandes empresas, enquanto outros possuem vantagem na oferta de bens produzidos por pequenas empresas (YOU, 1995). Caves *et al.* (1980) demonstram que países integrados na economia internacional possuem tamanhos ótimos de empresas diferentes de países menos integrados na economia global. Nessa linha, Beck *et al.* (2005) afirmam que políticas de apoio podem, na realidade, distorcer o tamanho da firma e potencialmente prejudicar a eficiência econômica.

Outra visão crítica das políticas a favor das micro e pequenas empresas afirma que os países cujo sistema legal e financeiro é mais desenvolvido tendem a ter um setor maior de empresas de médio e grande porte, do que aqueles que possuem tais sistemas pouco desenvolvidos (BECK *et al.*, 2005). Isso pode demonstrar que um setor muito grande de MPE, comparativamente ao de médias e grandes firmas, é indicativo de que o sistema legal e financeiro não está suficientemente desenvolvido e impede o crescimento das pequenas empresas para tamanhos mais eficientes, bem como incentiva as empresas a atuar na informalidade, o que gera prejuízo tanto para os pequenos empresários quanto para a coletividade. Por um lado, o pequeno proprietário que atua na informalidade não pode celebrar contratos longos e estáveis e encontra restrições de crédito. Por outro, não paga os tributos, adota padrão de concorrência desleal no mercado e impõe externalidades negativas à coletividade, ao desrespeitar normas sanitárias, ecológicas, trabalhistas etc. (CACCIAMALI, 1997).

O alto índice de natalidade e mortalidade das MPEs é outro dado usado, frequentemente, para criticar políticas de apoio para essas empresas. Cacciamali (1997) explica que tal fenômeno é, em grande parte, decorrência do elevado número de pequenos negócios empreendidos com vistas à sobrevivência de seus proprietários, e não como objetivo de acumulação de capital, restringindo a probabilidade de sucesso do negócio. Dessa forma, embora as MPEs tenham espaço numérico significativo, seriam instáveis.

Segundo Miranda (1998), até meados do século XX, acreditava-se que, quando houvesse queda na atividade econômica, aumentaria o número de MPEs e o de trabalhadores por conta própria, amortecendo o aumento no desemprego provocado pelas grandes empresas. No caso contrário, o crescimento econômico levaria a uma queda natural no número de empregos nas MPEs e de trabalhadores por conta própria, acompanhada do crescimento paralelo do emprego nas grandes firmas. Assim, apesar do grande número de micro e pequenas empresas existentes, a possibilidade de intervenção pública efetiva sobre esse universo seria limitada, devido à renovação cíclica natural à qual as MPEs estariam fadadas.

De forma geral, pode-se concluir que, na transição da década de 1970 para a de 1980, houve mudança importante em direção a um aumento proporcional maior do emprego em pequenas empresas (BOTELHO, 1999). Esse crescimento do setor de MPE e sua participação cada vez maior no mercado de trabalho são decorrentes, entre outros fatores, da falência do paradigma fordista de produção em massa e da adoção, pelas grandes empresas, de mecanismos de desverticalização, objetivando a diminuição de custos e o aumento da flexibilidade na oferta de bens e serviços.

Durante todo o processo de industrialização dos países de desenvolvimento tardio, os sistemas de empresas locais formaram um dos pilares sobre os quais esteve baseado o sistema produtivo (BARQUERO, 1995). Todavia, só começaram a ser vistos como um modelo diferenciado de crescimento industrial quando o paradigma de crescimento concentrado e de difusão “de cima para baixo”, ao final dos anos 60 e princípio dos 70, entrou em crise.

Apesar das divergências teóricas quanto à efetividade das políticas públicas de apoio a este setor, entende-se que as MPEs podem, sob determinadas condições, contribuir positivamente para o desenvolvimento econômico. Essas condições estão relacionadas com a presença de instituições e políticas que atuam no sentido de amenizar as debilidades estruturais das empresas de pequeno porte. As justificativas principais para a implementação de políticas para micro e pequenas empresas estão na sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento endógeno de localidades afastadas da dinâmica econômica internacional. Como afirma Lastres (1999), o setor de MPE, em muitos casos, significa a possibilidade única (ou mais importante) de promoção do desenvolvimento econômico local.

2.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL ENDÓGENO E SUA RELAÇÃO COM EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

O interesse dos governos subnacionais ou locais em elaborar políticas de apoio ao setor de micro e pequenas empresas é importante tendência na atualidade, provocada, em linhas gerais, pelos processos de desregulação e liberalização dos fluxos de capital, ou seja, pela globalização e pelo ajuste produtivo que marcaram o período de transição entre o século XX e XXI (MARQUES *et al.*, 2008).

Para Botelho (1999), enquanto os governos nacionais têm apresentado pouca influência quanto aos rumos desse movimento de internacionalização econômica, os governos locais estão submetidos a demandas mais específicas, e a pressões mais imediatas, para a solução das principais mazelas econômicas e sociais, especialmente as relacionadas ao desemprego. Obviamente, a capacidade desses governos em atacar esses problemas é limitada e depende do arranjo institucional de cada país, em termos de maior ou menor centralização dos instrumentos de política econômica e, ainda, do estágio de desenvolvimento econômico e social em que se encontra a região.

Apesar dessas peculiaridades político-administrativas entre os países, é possível identificar que os agudos desequilíbrios históricos na distribuição dos resultados do progresso econômico, assim como as dificuldades para a consecução de políticas públicas que logrem promover o crescimento da renda nacional – concomitantemente à maior equidade na distribuição dessa riqueza – formam a base para o debate do desenvolvimento local endógeno (GUIMARÃES, 2007).

Para entender de forma mais clara a influência de políticas públicas de apoio às micro e pequenas empresas na dinâmica do crescimento local, faz-se necessário conceituar a expressão *desenvolvimento local endógeno*.

Para Marques, Siedenberg e Santos (2008), o *desenvolvimento* [econômico] pode ser compreendido como um processo de mudança estrutural, ou seja, de transformação dos coeficientes técnicos das funções de produção e da matriz insumo-produto de um país, decorrente da acumulação de capital que eleva a produtividade do conjunto da economia, sustentando altas taxas de crescimento no médio e longo prazo.

A ideia de *local*, por sua vez, pode ser entendida como um município, parte ou um conjunto dele, um estado ou mesmo uma região (VITTE, 2007). Neste trabalho,

a ideia de local confunde-se com a de município, a mais localizada instância de poder no Brasil. O município é uma instância de poder político, um recorte territorial e uma das formas de domínio territorial-estatal (VITTE, 2006).

Conforme Rallet (2002), o *local* ou *território* pode ser discutido sob três perspectivas: histórica, funcionalista e institucional. O aspecto institucional servirá de base para a análise empírica deste trabalho. O enfoque institucional define o território como a zona sobre a qual se projeta a ação de políticas públicas, de forma que o território se confunde com a autoridade pública que o administra e a proximidade dos agentes é definida por um pertencimento institucional.

O desenvolvimento econômico local, segundo Silva (1998), pode ser definido como um conjunto de estratégias e ações para a reconstrução da base produtiva local, com potencialidade para provocar impactos no território. Não deve ser confundido com desenvolvimento urbano, apesar do seu caráter de complementaridade, uma vez que o último se dá a partir de um projeto físico para uma cidade e de políticas de controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, resultando na ordenação do território e dos equipamentos coletivos.

Coffey e Poles (1985) identificam três dimensões do desenvolvimento econômico local: a econômica, caracterizada por um sistema de produção que permite aos empresários locais usar, eficientemente, os fatores produtivos, gerar economias de escala e aumentar a produtividade em níveis que permitem melhorar a competitividade nos mercados; a sociocultural, na qual o sistema de relações econômicas e sociais, as organizações locais e os valores servem de base ao processo de desenvolvimento; e, por fim, a dimensão política e administrativa, na qual as iniciativas locais criam um entorno local favorável à produção e impulsionam o desenvolvimento sustentável.

Quando a comunidade local é capaz de liderar o processo de mudança estrutural de seu próprio território, o desenvolvimento passa a ser um processo endógeno (BARQUERO, 1988). Amaral Filho (1996) entende o desenvolvimento local endógeno como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região, de tal maneira a criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local, e permitir a atração e localização de novas atividades econômicas.

O conceito de desenvolvimento local endógeno, portanto, concede um papel predominante às empresas, às organizações locais e à própria sociedade civil nos

processos de crescimento e mudança estrutural (STÖHR, 1980). É uma abordagem de “baixo para cima” de desenvolvimento econômico, que considera que os atores locais, públicos e privados são os responsáveis pelas ações de inversão e de controle de processos. Em suma, é possível afirmar que os governos locais adquirem papel de protagonistas na definição e execução da política de desenvolvimento, intervindo ativamente na reestruturação do sistema produtivo (BARQUERO, 2000; AMARAL FILHO, 1999).

Nos Estados federados, como é o caso do Brasil, a realidade institucional reforça as potencialidades do desenvolvimento difuso existente no território. Quando a Constituição confere aos entes subnacionais, em especial aos municípios, importantes competências em matéria econômica, territorial e de prestação de serviços, o desenvolvimento local endógeno aparece como estratégia possível (BARQUERO, 2000).

Nesse contexto, o desenvolvimento empresarial, consoante Barquero (2000), constitui uma das bases do desenvolvimento econômico local. Não se trata apenas de que o surgimento e o desenvolvimento das empresas facilitem a criação do emprego, mas, também, de que fomentem a regeneração do próprio tecido produtivo, mediante a melhora das capacidades de empreender e de gerir a introdução e difusão das inovações por meio do sistema produtivo. Dessa forma, os processos de descentralização devem configurar um ambiente no qual as micro, pequenas e médias empresas possam acessar efetivamente os serviços de apoio às atividades produtivas (MARTINELLI; JOYAL, 2004), impulsionando o desenvolvimento econômico endógeno do território.

A descentralização política converte-se, assim, em ferramenta determinante para o desenvolvimento econômico local. Na medida em que a localidade ou o município é imbuído de poder decisório, arenas de negociação são criadas e demandas específicas podem ser atendidas com certo grau de eficácia (MARTINELLI; JOYAL, 2004).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 123, de 2006, prevê uma série de instrumentos a serem adotados em âmbito local com o intuito de promover o setor de pequenas empresas e, conseqüentemente, o desenvolvimento endógeno. Antes de analisar esse marco regulatório, entretanto, é importante apresentar a trajetória das políticas de apoio ao segmento de MPE no Brasil.

2.3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

De acordo com Naretto, Botelho e Medonça (2004), o esforço em estruturar políticas públicas para micro e pequenas empresas no Brasil remonta à segunda metade do século XX. Porém, apenas após as reformas liberalizantes e da reestruturação econômica, as empresas desse porte passaram a receber destaque compatível com sua participação na economia nacional e sua crescente importância nas estruturas produtivas modernas.

De 1950 a 1980, a agenda de desenvolvimento baseava-se na substituição de importações por meio da criação de um parque industrial diversificado setorialmente (NARETTO; BOTELHO; MENDONÇA, 2009). Dessa forma, os planos e estratégias de desenvolvimento industrial focalizavam as grandes empresas em processo de concentração econômica. Todavia, a preocupação com as empresas de menor porte iniciava-se, embora incipiente e desarticulada da estratégia de desenvolvimento.

Nessa fase, destaca-se a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) como agente financiador de programas de apoio às pequenas e médias empresas, além do programa Progiro da Caixa Econômica Federal, da criação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da elaboração, em 1972, do Estatuto do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae).

O Cebrae estava vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e foi a primeira organização voltada exclusivamente ao apoio às pequenas empresas nesse período, sua atuação era descentralizada por meio dos Centros de Apoio Gerencial (Ceags), presentes em quase todos os estados brasileiros.

Entretanto, as ações direcionadas às micro e pequenas empresas sofreram graves problemas de continuidade devido ao agravamento da crise econômica no final da década de 1970 e, por decorrência, o direcionamento da política econômica para a solução de problemas que impunham resultados no curto prazo, como o combate à inflação. Tal conjuntura implicou cortes em vários programas de financiamento subsidiados, inclusive os que previam financiamento aos pequenos empreendimentos (BOTELHO, 1999).

Na década de 1980, o Brasil viveu crise grave e prolongada, que refletia o esgotamento do padrão de crescimento vigente e a incapacidade do país de articular-se ao paradigma tecnológico-produtivo. Como consequência, a base da política macroeconômica e das políticas de apoio à indústria voltou-se para o objetivo imediato de gerar excedentes exportáveis e divisas externas para sustentar o pagamento da dívida (NARETTO; BOTELHO; MEDONÇA, 2004).

Já o ajuste microeconômico, segundo Crocco e Santos (2010), foi baseado (1) no aumento da produtividade por meio da contração do emprego, (2) no favorecimento do setor exportador de *commodities*, caracterizado pela baixa capacidade de agregar valor e de gerar emprego, e, por fim, (3) na valorização da função financeira nas atividades empresariais devido às altas taxas de inflação, contribuindo para a redução do dinamismo produtivo.

Em consequência, o apoio às MPEs, dentro do marco neoliberal, surgiu como alternativa para amenizar a crise do desemprego e reativar as redes produtivas tradicionais de uso intensivo em mão de obra (MATOS, 2015). A grande marca do apoio do Estado foi a adoção de um marco legal diferenciado para microempresas.

Em 1984, o Congresso aprovou o Estatuto da Microempresa (Lei nº 7.256/1984), que deu tratamento simplificado e favorecido às microempresas nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial. Além disso, em 1988, a Constituição Federal estabeleceu tratamento jurídico, administrativo, tributário e creditício favorecido às empresas de pequeno porte, por meio do seu art. 179. Porém, esse aparato legal não surtiu efeitos imediatos sobre o segmento das pequenas empresas, uma vez que a sua implementação só ocorreu na década seguinte, e, mesmo assim, não de forma completa (BOTELHO, 1999).

Ainda nos anos 1980, foi estruturada a atuação do Cebrae no suporte às MPEs, apesar das ações e programas da instituição estarem limitadas pela conjuntura econômica. Na década de 1990, iniciou-se esforço mais efetivo dirigido às MPEs e ao empreendedorismo. O Cebrae foi transformado em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), marcando o deslocamento da ação pública voltada ao apoio às MPEs para a paraestatal.

No âmbito do marco legal, o governo Itamar Franco efetivou a preferência às MPEs e adotou leis de promoção ao investimento privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e à aquisição de bens de capital (NARETTO *et al.*, 2004).

Entretanto, as medidas lançadas no período de Itamar Franco acabaram por ter caráter compensatório. A abertura comercial e a política econômica recessiva iniciadas ainda no governo Collor transformaram as políticas de estímulos em políticas de alívio ante dificuldades crescentes, sobretudo aquelas decorrentes do ajuste fiscal e das altas taxas de juros, que teriam sido insuportáveis para empresas de menor porte. A mudança do marco legal para empresas de menor porte reduziu o impacto negativo do aumento da carga fiscal, além disso, as novas linhas de financiamento e o aumento de recursos disponíveis para as MPEs representaram alternativa aos altos juros (NARETTO *et al.*, 2004).

Em 1996, no mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples), que simplificou o sistema de pagamento de impostos e definiu novas regras de enquadramento tributário das MPEs, com alíquotas progressivas, de acordo com parâmetros de faturamento fixado pelo Estatuto da Microempresa.

Além disso, os programas de apoio ao desenvolvimento tecnológico de empresas de pequeno porte foram reforçados, principalmente pela atuação do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT (NARETTO; BOTELHO; MENDONÇA, 2004) e foram estabelecidas leis de promoção ao investimento privado em P&D e à aquisição de bens de capital, mas com impacto pouco relevante no segmento das MPEs (CROCCO; SANTOS, 2010). Botelho (1999) destaca que, apesar disso, a questão do desenvolvimento científico e tecnológico continuou marginalizada no processo de implementação das políticas industriais.

Em 1999, o Estatuto da Microempresa foi revogado pela Lei nº 9.841/1999, que instituiu o Estatuto da Micro e Pequena Empresa. O objetivo da lei era de regular regimes diferenciados de previdência social, relações de trabalho e de tributação, em benefício do segmento. Matos (2015) ressalta que essa legislação também tratou da promoção de financiamento para micro e pequenas empresas, ainda que de forma pouco específica. As principais inovações desse novo Estatuto foram expansão dos benefícios fiscais e trabalhistas para empresas de pequeno porte e delimitação do porte empresarial conforme a receita bruta anual.

Segundo Toigo (2003), algumas legislações – como a Lei nº 7.256/1984, o Decreto nº 90.880/1985 e a Lei do Simples Federal, Lei nº 9.317, de 1996 –

causavam certo conflito na percepção de benefícios, o Estatuto de 1999 desfez algumas dessas confusões e ambiguidades.

Entretanto, o Estatuto foi criado por lei ordinária federal, com poder coercitivo limitado sobre estados e municípios, os seus benefícios eram entendidos como restritos à esfera de atuação do Governo Federal. Desta forma, o mecanismo mostrou-se insuficiente para beneficiar as micro e pequenas empresas.

Matos (2015) afirma que os resultados das iniciativas públicas de apoio aos pequenos negócios nesse período não apresentaram desempenho satisfatório. Conforme Crocco e Santos (2010), as condições macroeconômicas desfavoráveis dos anos 1990 e a falta de políticas orientadas a setores produtivos mais dinâmicos, formado por empresas exportadoras, fez com que as medidas de apoio não alcançassem os resultados desejados. A lentidão, o custo e a extensão dos processos burocráticos exigidos pelo Poder Público afastaram o pequeno empresário das políticas públicas de apoio, ou pelo menos reduziram a interação a relações informais (PINHO; CORTES; FERNANDES, 2007).

Com a estabilidade econômica e a retomada do crescimento na primeira década de 2000, o apoio ao segmento voltou a ganhar importância, por meio da elaboração de uma política industrial para o país. Em 2003, o modelo de desenvolvimento passou por algumas alterações, como a instauração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Embora tenham sido conservadas as políticas macroeconômicas do governo anterior, foi dada grande importância à política industrial como instrumento para promover o desenvolvimento econômico (CROCCO; SANTOS, 2010).

Em 2003, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 42, que alterou o regime tributário nacional e previu a criação de uma lei complementar que tratasse das normas gerais tributárias aplicadas às micro e pequenas empresas. Tal marco legal foi aprovado em 2006, ficando conhecido como Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – “Lei Geral” (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), a qual, desde então, esta lei vem sendo continuamente aprimorada. Algumas alterações foram feitas pelas Leis Complementares nº 127/2007, 128/2008, 133/2009, 139/2011 e 147/2014.

Posteriormente à criação da Lei Geral, foram instituídos pela Lei Complementar nº 128, de 2008: o Comitê Gestor de Tributação da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Comitê Gestor do Simples Nacional); a Frente

Parlamentar das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte; a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim); e a figura do Microempreendedor Individual. Foi também regulamentado o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal (Decreto nº 6204, de 2007).

Além disso, após a Lei Geral, os entes subnacionais começaram a instituir suas próprias leis de apoio às MPEs, institucionalizando verticalmente o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido aos pequenos empreendimentos. A institucionalização vertical de políticas de apoio às MPEs foi impulsionada pela criação do Fórum Permanente da Micro e Pequena Empresa, que congrega órgãos governamentais e não governamentais envolvidos com ações de apoio ao segmento (MATTOS, 2015).

Pela primeira vez, as iniciativas públicas de promoção e apoio às micro e pequenas empresas passaram a integrar uma estratégia mais ampla de apoio à competitividade do sistema empresarial e ao desenvolvimento regional do país (NARETTO; BOTELHO; MEDONÇA, 2004). Nesse contexto, as MPEs passaram a ser consideradas importantes agentes promotores do desenvolvimento local, sendo promovidas intervenções públicas voltadas principalmente à criação e fortalecimento de arranjos produtivos locais (MATOS, 2015).

2.4 LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 2006

A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), como já explicado, estabeleceu o tratamento diferenciado e favorecido previsto às microempresas e às empresas de pequeno porte, previsto pela Constituição de 1988.

Seu objetivo principal é o de fomentar o desenvolvimento e a competitividade dos pequenos negócios, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

A Lei Geral uniformiza o conceito de microempresa e empresa de pequeno porte, enquadrando-as de acordo com suas receitas brutas anuais. Em linhas gerais,

a empresa que aufera receita bruta anual inferior a R\$ 360.000,00 será considerada como microempresa. Caso a receita bruta anual seja superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00, a sociedade será enquadrada como empresa de pequeno porte.

Segundo Dino (2013), a delimitação do conceito de micro e pequenas empresas é basilar para estabelecer o público beneficiário das prerrogativas garantidas pela Lei Geral, são essas prerrogativas que a fazem ser uma política pública para os pequenos negócios, e não apenas uma regulamentação.

Além disso, a Lei Geral prevê que o processo de registro e legalização de empresas tenha trâmite simplificado e unificado, integrando todos os órgãos envolvidos por meio de sistema informatizado, que permita o compartilhamento de dados e a criação da base cadastral única de empresas. O Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) passou a ser a identificação nacional utilizada no cadastro único, dispensando-se as demais inscrições. Para as empresas que não exerçam atividades de alto risco, é permitida a concessão de alvará de funcionamento provisório, autorizando-as a iniciarem imediatamente suas atividades. Vistorias necessárias serão realizadas apenas depois do início do funcionamento dos estabelecimentos.

Os capítulos referentes a tributos e contribuições e acesso a mercados, capítulos IV e V respectivamente, são os mais importantes da Lei Geral.

O primeiro institui o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições – o Simples Nacional. O Simples Nacional permite a apuração e recolhimento mensal de impostos federais, estaduais e municipais por meio de um documento único de arrecadação (DAS), além de um valor reduzido estabelecido em tabelas anexas à Lei Geral. O Simples abarca os seguintes impostos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e a Contribuição para a Seguridade Social Patronal.

Tendo como fundamento o potencial de compra dos governos nacional e subnacionais e sua influência positiva no dinamismo, principalmente, da economia local, a Lei Geral prevê que as licitações públicas realizadas no âmbito federal,

estadual e municipal observem, obrigatoriamente, o tratamento diferenciado e favorecido para os pequenos negócios.

Para assegurar o tratamento diferenciado e favorecido para as micro e pequenas empresas nas licitações, a administração pública deverá: realizar licitações exclusivas para MPE até o valor de R\$ 80.000,00; exigir dos licitantes a subcontratação de micro e pequena empresa; estabelecer em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% para a contratação de MPE; assegurar em caso de empate, a possibilidade de negociação e a preferência para contratação de micro ou pequena empresa; exigir a comprovação da regularidade fiscal apenas no ato da contratação, considerando prazo adicional para sanar restrições.

Foi também instituída pela Lei Geral a figura do Microempreendedor Individual (MEI), um mecanismo de inclusão produtiva do cidadão que trabalha por conta própria e se legaliza como pequeno empresário optante pelo Simples Nacional, com receita bruta anual de até R\$ 60.000,00. Os benefícios dados às micro e pequenas empresas são a ele extensíveis. Em relação à arrecadação tributária, o MEI deverá pagar um valor fixo mensal, independentemente da sua receita bruta.

Os demais capítulos da Lei Geral tratam da simplificação das relações de trabalho, da fiscalização orientadora, do estímulo ao crédito e inovação, do acesso à justiça, do associativismo e da exportação.

2.5 O SISTEMA DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL

Após a aprovação da Lei Geral em dezembro de 2006, iniciou-se processo de verticalização da política, ou seja, estados e municípios foram incentivados, principalmente por organizações da sociedade civil de representação e apoio ao segmento dos pequenos empreendimentos, a regulamentarem, em seu âmbito federativo, o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedor individual.

Segundo Miranda (2013), o principal ator de apoio à regulamentação da Lei Geral em âmbito subnacional foi o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). A partir 2011, o foco do Sebrae na regulamentação foi somado com a preocupação de implementá-la (MIRANDA, 2013).

É importante distinguir o processo de regulamentação do de implementação de uma política. Para Saraiva e Ferrarezi (2007) regulamentar é explicitar uma decisão por meio da definição de objetivos e de um marco jurídico, administrativo e financeiro, em outras palavras, é instituir um conjunto de normas para determinado assunto. De acordo com Rua (1998), a implementação deve ser entendida

[...] como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto à política. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente.

Assim, o Sebrae criou metodologia de acompanhamento da implementação da Lei Geral nos municípios. A partir dos catorze capítulos¹ e dos onze temas² tratados na Lei Complementar nº 123/2006, a organização elegeu um roteiro composto por quatro pontos da lei, considerados os mais relevantes para as estratégias de desenvolvimento territorial, que serviram de base para a elaboração do indicador da implementação usado pelo Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral (SMLG) nos municípios brasileiros.

Miranda (2013) explica que “a lógica do indicador parte do pressuposto de que os municípios devem por em prática a aplicação mínima de alguns dispositivos a partir do qual será qualificado como tendo implementado o eixo específico que está sendo analisado”.

O indicador é formado por quatro eixos: (1) uso do poder compra; (2) desburocratização; (3) empreendedor individual; e (4) agente de desenvolvimento (SEBRAE, 2012).

¹ A Lei Complementar nº 123/2006 (Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas) subdivide-se em catorze capítulos. São eles: I – Disposições preliminares; II – Da definição de microempresa e de empresa de pequeno porte; III – Da inscrição e da baixa; IV – Dos tributos e contribuições; V – Do acesso aos mercados; VI – Da simplificação das relações de trabalho; VII – Da fiscalização orientadora; VIII – Do associativismo; IX – Do estímulo ao crédito e à capitalização; X – Do estímulo à inovação; XI – Das regras civis e empresariais; XII – Do acesso à justiça; XIII – Do apoio e da representação; XIV – Disposições finais e transitórias.

² A Lei Complementar nº 123/2006 (Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas) trata de onze temas. São eles: desburocratização, tributação, uso do poder de compra, sociedades de propósito específico, empreendedor individual, acesso à crédito e serviços financeiros, inovação e tecnologia, fóruns e representação, agente de desenvolvimento, acesso à justiça, relações de trabalho.

O uso do poder de compra mensura a adequação dos processos licitatórios com as orientações da Lei Geral e o fomento à economia local por meio de compras junto às micro e pequenas empresas, com o monitoramento dos resultados.

O eixo *desburocratização* busca medir a agilidade de abertura de empresas (que não deve ultrapassar vinte dias), a adoção das orientações do Comitê Para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), além da emissão do alvará provisório e da definição dos graus de risco, conforme indica a Lei Geral.

Para que município consiga pontuação suficiente no eixo *empreendedor individual (EI)*, é necessário manter a cobrança do IPTU residencial para os empreendedores individuais formalizados, bem como dispensar a cobrança do “Habite-se” e monitorar a inserção dos EIs na base de empresas.

O último eixo, *agente de desenvolvimento (AD)*, avalia se o município dispõe de um plano de trabalho para o Agente de Desenvolvimento nomeado, ou possua uma estrutura organizacional (fórum ou secretaria) que desempenhe funções previstas para o AD.

A figura do Agente de Desenvolvimento foi criada pela Lei Complementar nº 128/2008 e tem por objetivo exercer a função de articulador das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, auxiliando no processo de implementação e continuidade dos programas e projetos contidos na Lei Geral.

Miranda (2013) justifica a escolha desses quatro temas ou eixos por serem os únicos, entre os onze da Lei Geral, que são possíveis de serem aplicados do menor município do Brasil até o maior. Por exemplo, o tema inovação tecnológica é de difícil implementação por municípios pequenos (de 5 a 20 mil habitantes). Se fosse considerado na construção do indicador de implementação, haveria distorção enorme, tendo em vista que aproximadamente 72% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes. Outra justificativa é de que outros temas dependem da ação exclusivamente da União, estando fora da competência das prefeituras.

Identificar os municípios que implementaram a Lei Geral é de extrema relevância para mensurar os reais impactos para o desenvolvimento endógeno local. Caso este estudo analisasse apenas a regulamentação da referida política nos municípios, a probabilidade de que os resultados ficassem distantes da realidade seria maior.

No período de 2007 a 2012, por exemplo, 3.983 municípios regulamentaram a Lei Geral, entretanto apenas 850 implementaram-na. Dessa forma, para identificar os efeitos dessa política no território, a maneira mais adequada é dividir os municípios brasileiros entre aqueles que implementaram e os que não implementaram a Lei. A descrição da metodologia utilizada nesse estudo, bem como os resultados obtidos, serão apresentados no Capítulo seguinte.

2.6 O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL

Esta monografia adotou como inspiração e uma de suas bases estudo interno do Sebrae (2014) que usou a metodologia de diferenças em diferenças (*diff-in-diff*) para avaliar dez indicadores fiscais nos municípios que adotaram a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no período de 2002 a 2012. Esse estudo foi disponibilizado ao autor desta monografia pelo próprio Sebrae.

Os indicadores escolhidos pelo Sebrae no referido estudo são referentes: à receita corrente líquida *per capita*; às despesas de pessoal, máquina administrativa, investimentos, Poder Legislativo, educação e saúde; e à dívida consolidada total, ao resultado primário e à suficiência de caixa.

Desses dez indicadores, nos resultados do estudo, sete apresentaram evolução mais positiva entre os municípios que implementaram a Lei Geral e três não parecem ter sido afetados pela legislação, nem positiva, nem negativamente.

A Tabela nº 1 mostra, para cada um dos dez indicadores, a diferença entre as médias dos municípios com e sem a Lei Geral. Por exemplo, a primeira linha da tabela, referente ao indicador de RCL *per capita*, indica que a arrecadação por habitante dos municípios com a Lei geral era 52,93 menor do que a dos municípios sem a Lei Geral antes de 2007. Depois de 2007, a diferença cai para 41,12. Do ponto de vista estatístico, essa queda não é significativa, de modo que não se pode dizer que a Lei Geral tenha afetado esse indicador.

O mesmo ocorre com a despesa de pessoal e com a despesa com educação. As diferenças entre as diferenças antes e depois da Lei Geral não são significativas do ponto de vista estatístico. Para os demais indicadores, entretanto, encontrou-se significância estatística (quanto menor, mais forte) para as diferenças em diferenças e com um viés positivo para a Lei Geral.

Tabela 1 – Diferença entre municípios com e sem a Lei Geral implementada.

Indicador	Antes de 2007	Depois de 2007	Significância da diferença
RCL/c	-52,93	-41,12	não
Despesa com pessoal	-0,352%	-0,270%	não
Despesa com máquina	-0,638%	-0,790%	10%
Investimento	0,363%	0,663%	5%
Legislativo	-0,130%	-0,253%	5%
Educação	-1,061%	-1,210%	não
Saúde	-0,155%	0,177%	1%
DCT	1,004%	0,299%	1%
Superávit primário	0,022%	0,263%	1%
Suficiência de caixa	1,288%	1,850%	1%

Fonte: Sebrae (2014).

Desses dez indicadores, optou-se por analisar nessa monografia apenas três (investimento, educação e saúde), pois se considera que são os com maior potencial para indicar o impacto da implementação da Lei Geral no desenvolvimento endógeno municipal. Os outros sete indicadores foram substituídos por dois de receitas (ISSQN e IPTU), quatro fiscais (Infraestrutura; Sustentabilidade; Promoção à agricultura, indústria, comércio e serviços; Cultura, desporto e lazer) e um econômico (PIB municipal). A descrição da metodologia de diferenças em diferenças e as justificativas para a escolha desses indicadores são apresentadas no capítulo seguinte.

Esse estudo procurou analisar o impacto da Lei Geral diretamente no comportamento do PIB municipal, um indicador econômico disponível para quase todos os municípios no período de 2002 a 2012. Além disso, analisar indicadores fiscais específicos, como é o caso do ISSQN e do IPTU, é importante para verificar se a política pública em análise possui potencial para influenciar ou não na arrecadação.

Além disso, todos os indicadores aqui considerados são estudados separadamente para cada porte populacional de municípios. Com isso, é possível identificar em quais localidades a Lei Geral possui maior potencial de impacto.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Como explicado anteriormente, a presente pesquisa analisará o impacto da Lei Geral nos municípios brasileiros, com as diferenciações entre as localidades que a implementaram, ou não, e entre os períodos anterior e posterior à lei. Como será exposto mais adiante, tal impacto será mensurado por meio do comportamento de dez indicadores que interferem no desenvolvimento endógeno de uma dada região ou localidade.

3.1 METODOLOGIA

A metodologia econométrica utilizada na pesquisa baseou-se em um modelo *diff-in-diff*, que significa diferenças-em-diferenças. Este método é indicado para avaliação de impacto de políticas públicas em que estejam disponíveis experimentos naturais e requer observações em diferentes momentos do tempo. Conforme Neri e Medrado (2010), os experimentos naturais ocorrem quando algum evento exógeno, geralmente uma mudança de política do governo ou a implementação de uma lei, muda o ambiente local.

Neste trabalho, serão observados dois grupos distintos, que não foram escolhidos aleatoriamente. O grupo de tratamento, que foi diretamente afetado pela intervenção, é constituído pelos municípios que implementaram a Lei Geral. O grupo de controle não é afetado pela intervenção em questão, mas está sujeito às demais influências que afetam o grupo de tratamento. Os dois grupos são analisados antes e após a aprovação da Lei Geral.

Ao contrário de um experimento real, em que os grupos de tratamento e controle são escolhidos aleatoriamente para impedir viés nas estimativas, os grupos em um experimento natural emergem da forma com que a mudança é efetuada. Para que seja possível o estudo das diferenças entre os dois grupos, é necessário que haja dados de antes e de depois do evento para os dois grupos.

Assim, a amostra é dividida em quatro grupos: o grupo de controle antes da mudança, o grupo de controle depois da mudança, o grupo de tratamento antes da mudança e o grupo de tratamento depois da mudança (FGV, 2013).

O procedimento pode ser representado esquematicamente a partir da Tabela 2.

Tabela 2 – Metodologia de diferenças-em-diferenças.

	Antes	Depois	Diferenças
Controle	A	B	A-B
Tratamento	C	D	C-D
Diferenças	A-C	B-D	(C-D)-(A-B)

Fonte: FGV (2013).

A-B e C-D representam em que medida o grupo de controle e o de tratamento se alteraram, respectivamente, entre o período anterior e posterior ao evento que está sendo examinado. Como por hipótese o grupo de controle não sofreu impacto do evento, essas mudanças se deveram a outros fatores, que também devem ter influenciado o grupo de tratamento. Já A-C e B-D representam as diferenças entre os grupos de controle e de tratamento antes e depois do evento, respectivamente.

Subtraindo então A-B de C-D, ou A-C de B-D, que é exatamente a mesma coisa, encontraremos a diferença da diferença verificada entre os grupos, entre os dois períodos, ou, visto pelo outro lado, a diferença verificada entre a diferença entre os dois períodos, entre cada um dos grupos. Daí a razão do nome diferenças-em-diferenças, ou *diff-in-diff*.

Caso seja considerada a variável de resultado nos distintos grupos e períodos referentes à intervenção, o estimador de diferenças-em-diferenças poderá ser obtido a partir da estimativa do seguinte modelo econométrico:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 T_t + \beta_3 X_i * T_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde: y_{it} é a variável de resultado do município i no período t ; X_i é uma variável *dummy* (binária) que assumirá o valor 1 se a unidade observada pertencer ao grupo de tratamento ou zero se estiver no grupo de controle; T_t é uma variável *dummy* que assumirá o valor 1 no período posterior à Lei Geral ou zero no período anterior; e ε_{it} é o termo de erro aleatório do modelo, admitido com média zero, variância constante e independente entre distintas unidades e no tempo.

Os parâmetros do modelo têm interpretações distintas. β_0 representa o valor médio da variável y no grupo de controle e no período anterior ao tratamento. β_1 representa a diferença entre os valores médios de y nos grupos de tratamento e

controle para o período anterior ao tratamento. β_2 representa a diferença entre os valores médios de y do grupo de tratamento nos períodos posterior e anterior ao tratamento. β_3 é o parâmetro da diferença em diferenças, representando as diferenças dos valores médios de y nos grupos de tratamento e controle entre os períodos posterior e anterior ao tratamento.

Em resumo, o teste econométrico busca verificar se a diferença entre as diferenças é estatisticamente significativa, ou seja, se a diferença entre os municípios que implementaram e os que não implementaram a Lei Geral se modificou significativamente depois de 2006, ano de publicação da Lei. Se as diferenças não se diferenciam antes e depois da lei, não se pode dizer que o evento em questão, a Lei Geral, tenha influenciado os indicadores dos municípios, positiva ou negativamente.

A hipótese de que, afora a variável de resultado, ou seja, aquela que identifica os municípios que implementaram ou não a Lei, tudo o mais é igual para os dois grupos, pode ser objeto de questionamento. A diferença observada nos resultados dos distintos grupos pode ser devida à influência de variáveis omitidas na análise. Mesmo nesta situação, a hipótese de que as diferenças não observadas entre os dois grupos são as mesmas ao longo do tempo (antes e após a intervenção) é plausível e deve ser considerada, com a devida atenção para a consistência das relações causais. Neste caso, torna-se aceitável utilizar os dados estatísticos dos grupos de tratamento e controle antes da intervenção para estimar a diferença entre os mesmos, e daí comparar com a diferença observada após a intervenção (MEYER, 1995).

Neste trabalho, o período de tempo analisado é de 2002 a 2012, o *grupo de tratamento*, que foi diretamente afetado pela intervenção, é constituído pelos municípios que implementaram a Lei Geral. O *grupo de controle*, que não é afetado pela intervenção em questão, são os municípios que não implementaram. Admite-se que os dois grupos são analisados antes (2002 a 2006) e após (2007 a 2012) a aprovação da Lei Complementar nº 123, de 2006 – Lei Geral.

A amostra de dados inicial considerou 5.560 municípios. Dez municípios foram excluídos da amostra por não terem dados no período de 2002 a 2012. Incluiu-se na amostra os municípios que possuíam dados pelo menos de um ano dentro do período analisado.

Dez indicadores foram usados para mensurar o impacto da Lei Geral nesses municípios. Os indicadores foram medidos a preços de 2012, com o uso do IPCA-geral como deflator.

O indicador do PIB municipal (PIB-M) foi retirado da base de dados do IBGE, bem como as informações referentes à população dos municípios brasileiros. Os indicadores fiscais e orçamentários foram retirados da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio dos arquivos Finanças do Brasil – Finbra (2002 a 2012).

Opta-se por fazer uma análise mais detalhada do indicador PIB-M por três razões principais. A primeira é devido a consistência das informações do PIB disponibilizadas pelo IBGE, apenas dez municípios dos 5.570 não possuem dados para todos os anos (de 2002 a 2012), ou seja, menos de 0,2% da amostra. Dessa maneira, os resultados das regressões têm maior probabilidade de estarem de acordo com a realidade.

A segunda razão diz respeito ao método utilizado pela STN para recolher as informações dos balanços financeiros dos municípios. Tais dados são autodeclarados pelas prefeituras, o que aumenta a inconsistência das informações, seja por erro de digitação, seja por desconhecimento contábil dos gestores municipais. Soma-se a isso o fato de que 72% dos municípios brasileiros terem menos de 20 mil habitantes, dos quais uma grande parcela carece de um corpo administrativo técnico.

Por fim, a terceira razão perpassa o fato de que o cálculo do PIB leva em consideração tudo o que uma dada economia produziu em um período de tempo. É um indicador agregado de todos os fatores de produção de uma localidade. Dessa maneira, o PIB é essencial para compreender a evolução econômica de um município. Considera-se que observar seu comportamento – por meio da metodologia *diff-in-diff* – pode indicar o potencial da implementação da Lei Geral em influenciar, ou não, o desenvolvimento endógeno.

Segundo os dados do Dieese (2014), 95% dos municípios brasileiros tem menos de 100 mil habitantes e nessas localidades as micro e pequenas empresas representam 99% dos estabelecimentos empresariais. Dessa forma, a economia dessas municipalidades gira em torno de dois grandes atores, o governo municipal e as empresas de pequeno porte. A teoria do desenvolvimento endógeno afirma que

quando estes dois atores são capazes de liderar o processo de mudança estrutural de seu próprio território, o desenvolvimento passa a ser um processo endógeno.

Portanto, ao analisar o comportamento do PIB, que é o indicador macroeconômico que considera justamente os fatores internos de produção, é possível obter alguns indícios de que os municípios estão se desenvolvendo endogenamente ou não.

É importante destacar que não está se desprezando a relevância dos outros indicadores, apenas se reconhece as limitações da base de dados da STN. Dessa forma, evita-se que conclusões sejam feitas de forma equivocada.

3.2 INDICADORES ADOTADOS

Os indicadores usados para mensurar o impacto da implementação da Lei Geral no desenvolvimento endógeno dos municípios brasileiros foram calculados a partir dos dados disponibilizados anualmente pela Secretarial do Tesouro Nacional (STN), por meio do arquivo “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios” (2002 a 2012), além deste banco de dados, como mencionado anteriormente, utilizou-se o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Após pesquisa dos dados disponíveis e sua abrangência, foram escolhidos dez indicadores, sendo um econômico, dois de arrecadação dos municípios e sete de gastos das prefeituras: (1) Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M); (2) Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN); (3) Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); gastos com (4) Investimentos; (5) Educação; (6) Saúde; (7) Infraestrutura; (8) Sustentabilidade; (9) Promoção à agricultura, indústria, comércio e serviços; e (10) Cultura, desporto e lazer.

O PIB é o principal indicador utilizado na macroeconomia e mensura o desenvolvimento econômico de uma dada localidade. A dinâmica desse indicador engloba o comportamento de outras variáveis econômicas como renda *per capita*, consumo, número de empresas, taxa de emprego. Além disso, Beck *et al.* (2002) demonstraram quantitativamente a relação positiva entre o setor de MPE e o PIB.

Analisar o impacto da implementação da Lei Geral sobre a arrecadação municipal proveniente do ISSQN justifica-se por esta ser uma fonte de recurso essencialmente municipal, que está abarcada pelo Simples Nacional.

O IPTU é considerado uma ferramenta de promoção da função social da propriedade privada, e pode indicar o grau de desenvolvimento do município, uma vez que sua capacidade tanto de alterar quanto de fazer cumprir os dispositivos legais concernentes ao IPTU é, em grande medida, condicionada pelo grau de desenvolvimento das instituições locais e da capacidade financeira de seus habitantes em arcar com tal imposto (AFONSO *et al.*, 2013).

A despesa municipal classificada na função Investimento engloba os gastos com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, bem como com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Marques (2008) afirma que o investimento público representa criação de capacidade produtiva e, ao contrário do investimento privado, é autônomo, uma vez que depende da decisão das autoridades do governo de responder, ou não, a uma necessidade induzida pela expansão econômica. Logo, o investimento público pode ser visto como uma variável-chave para o desenvolvimento, conduzindo o ciclo de crescimento da economia.

Os gastos categorizados na função Educação englobam inúmeras subfunções, como os gastos com ensino fundamental, médio, superior, infantil, de jovens e adultos, entre outros. Vieira (2007) destaca que, com a interiorização do crescimento econômico, uma medida importante para reduzir mais rapidamente a pobreza com custos menores seria o aumento dos investimentos em educação, sobretudo em áreas rurais e urbanas não metropolitanas.

A despesa na área da saúde é composta pelos gastos com atenção básica, assistência hospitalar, suporte profilático, vigilância sanitária e epidemiológica, alimentação e nutrição, entre outras. Sua relevância para o tema reside no seu potencial em aumentar o bem-estar da população dos municípios. Em relação especificamente às MPE, destaca-se o gasto com vigilância sanitária, que pode contribuir positivamente para o adequado funcionamento do mercado, suprimindo suas falhas e propiciando ambiente seguro para a população e favorável ao desenvolvimento social e econômico da localidade.

Pode-se afirmar que, em muitos municípios brasileiros, o único ator com capacidade financeira para promover obras de infraestrutura é a prefeitura, portanto, analisar os gastos com urbanismo, transporte, habitação e energia é essencial para mensurar o grau de desenvolvimento local. A política de investimento em

infraestrutura é importante para uma região ou localidade, na medida em que cria externalidades para o capital privado (redução dos custos de transação, de produção e de transporte, acesso a mercados etc.), mas, para que essa política produza externalidades positivas sobre o produto e a renda, deve estar contida em uma estratégia mais global de desenvolvimento da região ou do estado (AMARAL FILHO, 2009).

O indicador Sustentabilidade é soma dos gastos em saneamento e em gestão ambiental, sua relevância para esta análise é de que o crescimento e o desenvolvimento municipal devem vir acompanhados de medidas públicas que garantam a sustentabilidade dos recursos naturais e a qualidade de vida dos cidadãos.

A instituição da Lei Geral não é garantidora, por si só, de crescimento do setor de MPEs, bem como do desenvolvimento endógeno local. É necessário que políticas de promoção a setores da economia sejam implementadas pelas prefeituras. Para mensurar o empenho do governo local nesse quesito, o indicador gastos com promoção à agricultura, indústria, comércio e serviços engloba as despesas com promoção da produção vegetal, animal, industrial e comercial, bem como as despesas com defesa sanitária, abastecimento, irrigação, propriedade industrial, normalização e qualidade, comercialização, serviços financeiros etc. Portanto, procura-se mensurar se a Lei Geral impactou nesta categoria de gasto.

Por fim, o indicador que engloba as despesas com cultura, desporto e lazer se justifica pelo fato de que tais gastos pelo ente municipal podem criar novas oportunidades de negócio ou estimular as já existentes, além de promover a formação de arranjos produtivos locais de pequenos empreendimentos voltados aos aspectos históricos e culturais.

No capítulo a seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa, juntamente com algumas reflexões e discussões referentes a cada indicador

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados das regressões que incluem o estimador de diferenças em diferenças obtidos para cada um dos indicadores analisados são apresentados a seguir. Os resultados dos cálculos são mostrados de forma geral, englobando todos os municípios, e por porte populacional dos municípios.

4.1. PRODUTO INTERNO MUNICIPAL (PIB-M)

Segundo Paulani (2001), o produto agregado oferece uma medida de quanto uma região produz ou, falando sob outra ótica, quanto ela gera de renda num determinado período de tempo. Nesse sentido, o valor do produto agregado “nos dá, sem dúvida, uma medida do desempenho econômico de uma localidade.”

A Tabela 3 apresenta os resultados das regressões que incluem o estimador de diferenças em diferenças para o PIB-M.

Tabela 3 – Indicador econômico (PIB-M)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	DIFF (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	DIFF (D-B)	
PIB-M							
Geral	3.1e+05	6.0e+05	2.9e+05***	5.9e+05	1.2e+06	5.8e+05***	2.9e+05**
Até 5.000	2.3e+04	2.7e+04	3163.737*	4.6e+04	5.6e+04	1.1e+04***	7435.246***
De 5.001 a 10.000	4.3e+04	6.0e+04	1.7e+04***	8.4e+04	1.1e+05	3.0e+04***	1.3e+04**
De 10.001 a 20.000	8.2e+04	1.1e+05	3.0e+04***	1.6e+05	2.1e+05	5.1e+04***	2.1e+04**
De 20.001 a 50.000	2.0e+05	2.5e+05	4.9e+04***	3.8e+05	4.7e+05	9.4e+04***	4.6e+04**
De 50.001 a 100.000	6.0e+05	6.7e+05	6.9e+04 ^{n/s}	1.2e+06	1.3e+06	9.0e+04*	2.1e+04 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	2.6e+06	2.2e+06	-4.1e+05 ^{n/s}	5.1e+06	4.2e+06	-9.2e+05***	-5.1e+05 ^{n/s}
Mais de 500.000	2.5e+07	1.7e+07	-8.1e+06 ^{n/s}	4.7e+07	3.5e+07	-1.2e+07 ^{n/s}	-4.1e+06 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;

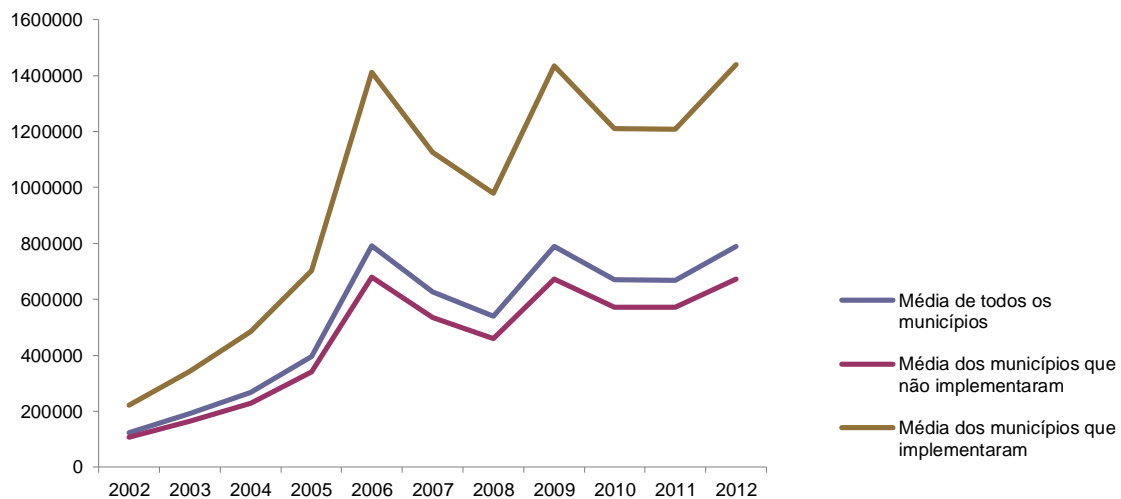
^{n/s} indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

A segunda e terceira colunas apresentam as estimativas médias dos PIBs municipais nos dois grupos de municípios (controle/A, que não implementou a Lei Geral; e tratamento/C, que implementou) no período anterior à Lei Geral (antes de 2007). A quarta coluna apresenta a estimativa do coeficiente da diferença entre aquelas médias dos dois grupos (C-A) no período *baseline* ou anterior a 2007. A quinta, sexta e sétima colunas apresentam as médias nos dois grupos de municípios e a diferença entre as mesmas (D-B) para o período *follow-up* ou posterior à 2007. A oitava coluna é referente ao termo que mede a diferença entre as diferenças consideradas (estimador *diff-in-diff*).

Ao analisar todos os municípios brasileiros, desconsiderando o porte populacional, é possível observar que as diferenças entre as médias do PIB-M dos dois grupos de municípios é significativa do ponto de vista estatístico, tanto no período anterior, quanto no período posterior à implementação da Lei Geral (quarta e sétima colunas). Antes de 2007, a diferença (C-A) entre o grupo de tratamento (C) e o de controle (A) era de R\$290.000,00 (2.9e+5) em favor dos municípios que implementaram a Lei. Após 2007, a diferença média aumentou para R\$580.000,00 (um aumento de 200%). A diferença entre essas diferenças mostrou-se significativa do ponto de vista estatístico. Assim, pode-se dizer que os municípios que implementaram a Lei Geral tiveram um acréscimo médio em seus PIBs no valor de R\$290.000,00. A Figura 3 ilustra o resultado das regressões.

Figura 3 – Média do PIB-M (Brasil – 2002 a 2012)



Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

Ao estratificar a amostra por porte populacional, constata-se que os municípios de até 50.000 habitantes que implementaram a Lei Geral tiveram seus PIBs aumentados. Os de até 5.000 habitantes tiveram um acréscimo médio no PIB no valor de aproximadamente R\$7.435,00. Os de 5.001 a 10.000 habitantes tiveram um acréscimo de R\$13.000,00. Os de 10.001 a 20.000 um aumento médio de R\$21.000,00. E os municípios de 20.001 a 50.000 habitantes tiveram um aumento de R\$ 46.000,00 em seus PIBs.

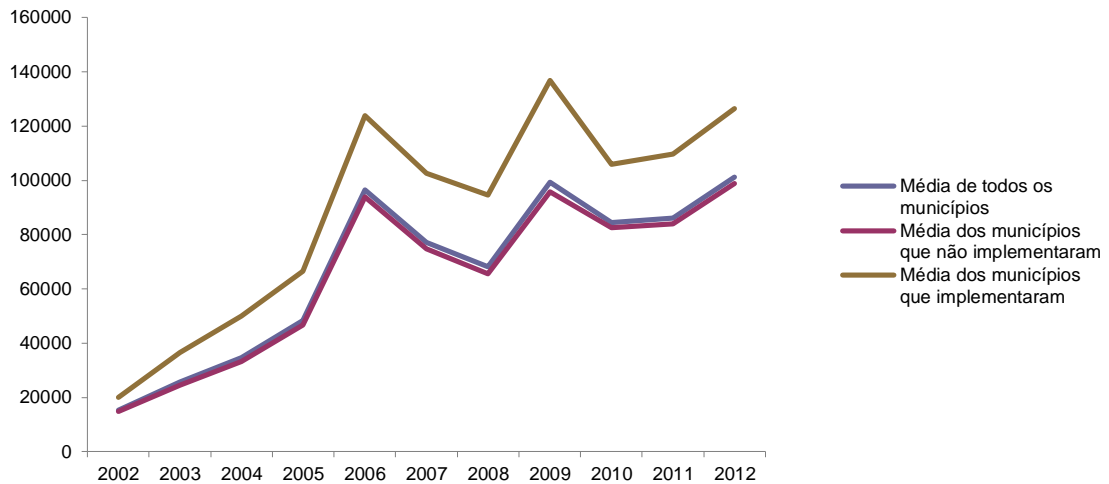
Esses resultados são ilustrados nas Figuras 4 a 7.

Figura 4 – Média do PIB-M (Municípios de até 5.000 hab. – 2002 a 2012)



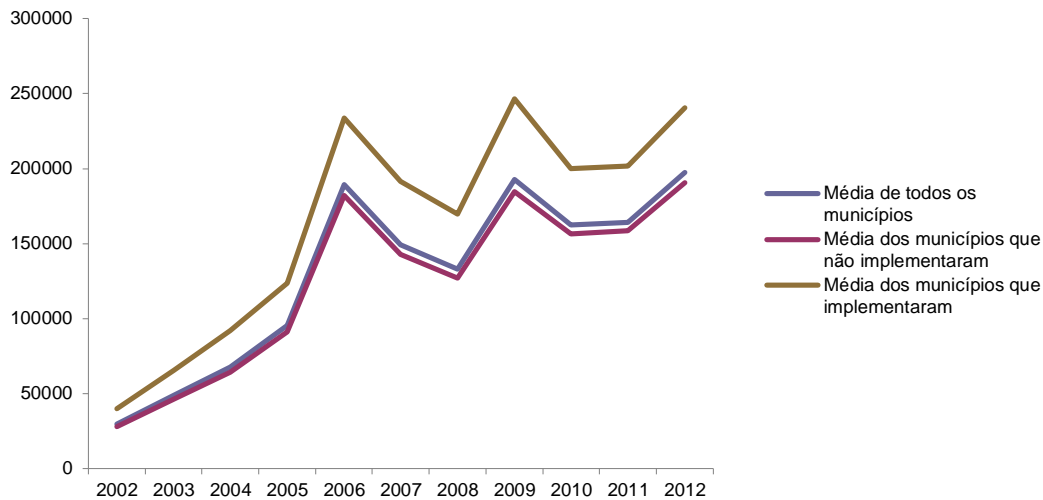
Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

Figura 5 – Média do PIB-M (Municípios de 5.001 a 10.000 hab. – 2002 a 2012)



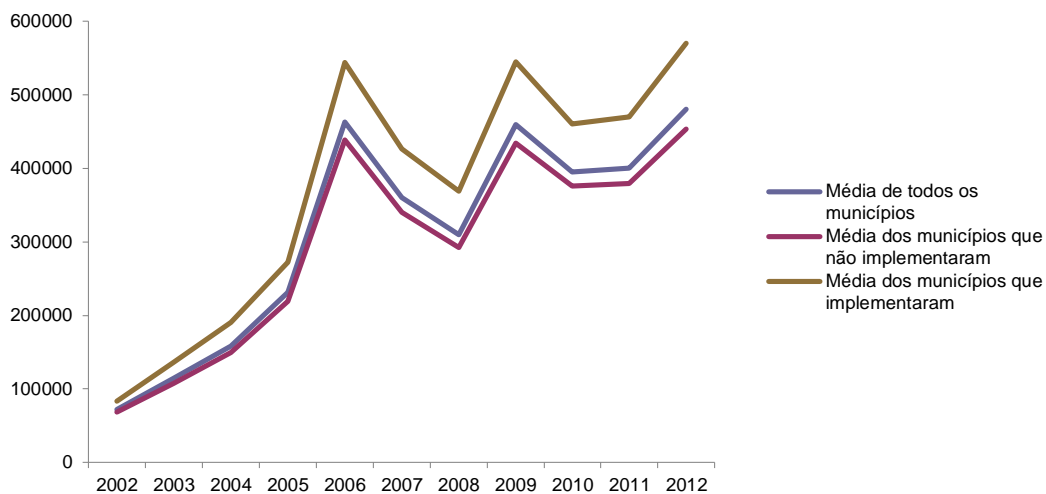
Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

Figura 6 – Média do PIB-M (Municípios de 10.001 a 20.000 hab. – 2002 a 2012)



Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

Figura 7 – Média do PIB-M (Municípios de 20.001 a 50.000 hab. – 2002 a 2012)

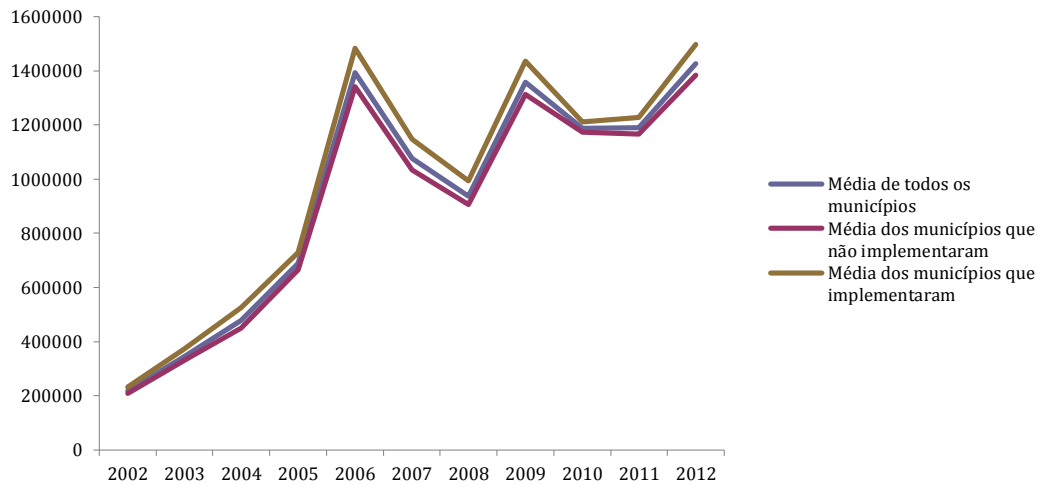


Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

As diferenças entre as diferenças dos municípios com mais de 50 mil habitantes não se mostrou estatisticamente significativa, ou seja, a implementação da Lei Geral não impactou no PIB-M. Pode-se explicar tal resultado pelo fato de que tais localidades já apresentam uma dinâmica econômica desenvolvida ou em desenvolvimento, com um setor empresarial já articulado, e com incentivos ao empreendedorismo que antecedem a Lei Geral. É provável que estes municípios possuam demandas naturais a bens e serviços, o que incentiva o setor privado a oferecê-los, independentemente de uma política de apoio específica às micro e

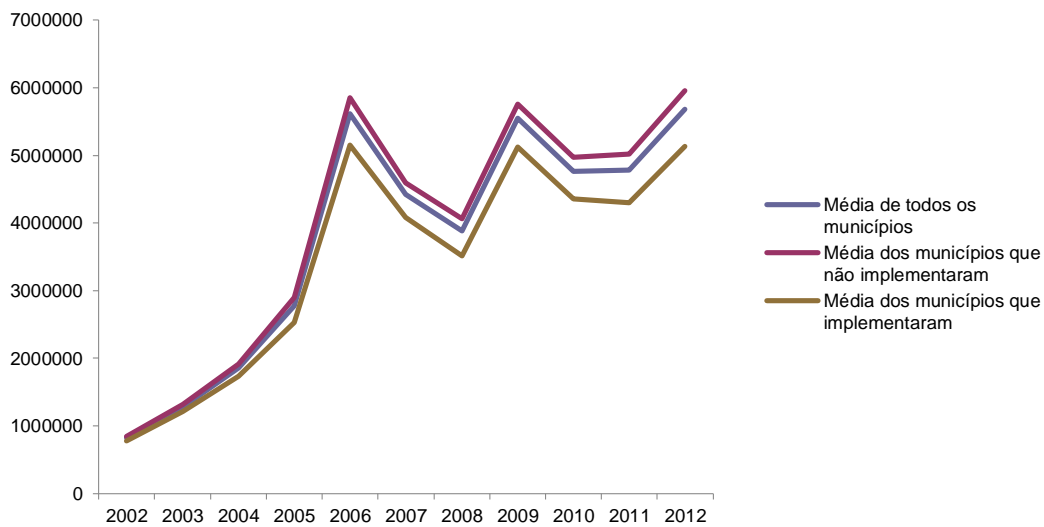
pequenas empresas. A insignificância estatística desses grupos de municípios fica evidenciada nas Figuras 8 a 10.

Figura 8 – Média do PIB-M (Municípios de 50.001 a 100.000 hab. – 2002 a 2012)



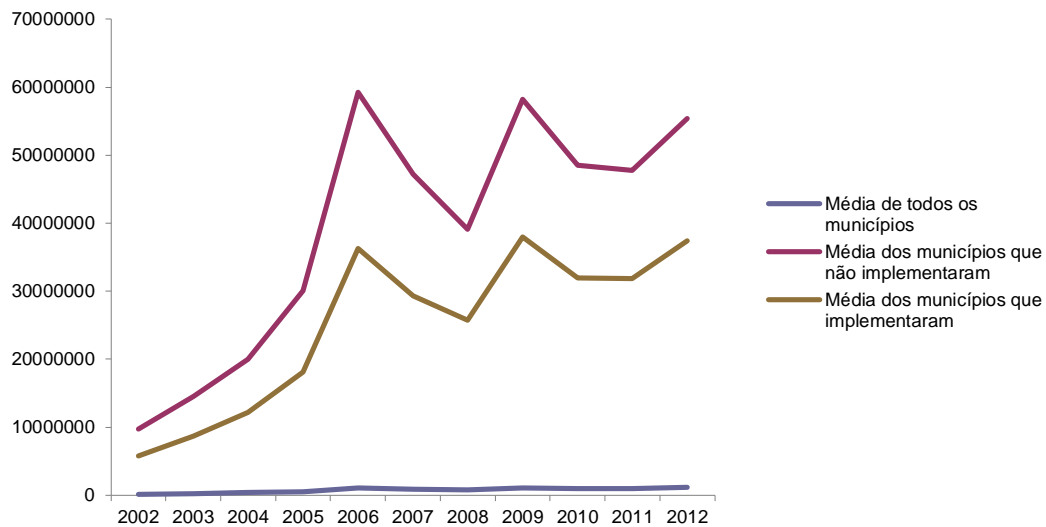
Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

Figura 9 – Média do PIB-M (Municípios de 100.001 a 500.000 hab. – 2002 a 2012)



Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

**Figura 10 – Média do PIB-M
(Municípios com mais de 500.000 hab. – 2002 a 2012)**



Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa.

Estes resultados podem indicar que a implementação da Lei influenciou no aumento observado entre as diferenças médias do PIB-M nos municípios de até 50 mil habitantes. Alguns questionamentos podem ser levantados quanto a interferência de programas do governo federal de transferência de renda, como o Bolsa Família, nesse resultado. Entretanto, quando considerado o conjunto de municípios, esses fatores que não foram observados nas regressões do *diff-in-diff* têm grande probabilidade de afetarem tanto o grupo de controle quanto o grupo de tratamento e, dessa forma, as diferenças entre as médias desses tendem a não interferir nos resultados.

Além do programa Bolsa Família, outros dois de abrangência nacional podem ser citados como variáveis de interferência: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PMCMV possui modalidade específica para municípios com até 50 mil habitantes, mas essa linha do programa não vem recebendo recursos significativos. Em geral, o repasse da União para o PMCMV é feito diretamente para as construtoras. Os efeitos desse programa para o município poderiam se relacionar com a dinamização do mercado imobiliário e da geração de emprego. Quanto ao primeiro, não foi possível identificar uma dinamização do mercado imobiliário local, segundo o IPEA (2011). Em relação ao mercado de trabalho, Hirata (2009) diz que o

impacto do programa na geração de emprego é temporário e não é capaz de, por si só, impactar significativamente os índices de emprego local.

Os investimento provenientes do Programa de Aceleração do crescimento podem ter influenciado nos resultados tanto do indicador do PIB municipal quanto no restante, principalmente os relacionados à infraestrutura e sustentabilidade. Entretanto, devido à complexidade em isolar os municípios beneficiados por obras do PAC, as regressões dos estimadores *Diff-in-Diff* não desconsideram os efeitos desse de programa. Portanto, sugere-se que em estudos futuros, seja feita tal depuração.

4.2. IMPOSTO SOBRE SERVIÇO DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN)

Estatisticamente, a Lei Geral não impactou significativamente a arrecadação geral de ISSQN, bem como a arrecadação dos municípios de até 10 mil habitantes, conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – Indicador fiscal (ISSQN)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
ISSQN							
Geral	2.4e+06	2.5e+06	2.1e+04 ^{n/s}	6.1e+06	6.1e+06	2.5e+04 ^{n/s}	3560.172 ^{n/s}
Até 5.000	6.1e+04	6.6e+04	5616.662 ^{n/s}	2.0e+05	2.2e+05	1.2e+04 ^{n/s}	6316.066 ^{n/s}
De 5.001 a 10.000	1.2e+05	1.2e+05	1562.563 ^{n/s}	3.7e+05	3.4e+05	-2.7e+04 ^{n/s}	-2.9e+04 ^{n/s}
De 10.001 a 20.000	2.4e+05	2.9e+05	5.5e+04 ^{n/s}	6.7e+05	8.6e+05	1.8e+05***	1.3e+05**
De 20.001 a 50.000	6.6e+05	7.6e+05	1.1e+05 ^{n/s}	1.9e+06	2.3e+06	3.4e+05***	2.3e+05*
De 50.001 a 100.000	2.6e+06	2.1e+06	-4.9e+05 ^{n/s}	7.6e+06	5.6e+06	-2.0e+06***	-1.6e+06**
De 100.001 a 500.000	1.4e+07	1.1e+07	-3.9e+06 ^{n/s}	3.8e+07	2.6e+07	-1.2e+07***	-8.1e+06**
Mais de 500.000	2.8e+08	7.8e+07	-2.0e+08 ^{n/s}	6.5e+08	1.8e+08	-4.6e+08***	-2.6e+08 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;

^{n/s}; indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

Nos municípios de 10 a 50 mil habitantes, houve acréscimo médio na arrecadação de ISSQN no valor de R\$ 120.000,00 (municípios de 10.001 a 20.000 habitantes) e de R\$ 210.000,00 após 2007, ano da publicação da Lei Geral. Nos municípios de 50 mil até 500 mil habitantes, os resultados são estatisticamente significativos, porém indicam uma perda no montante arrecadado com ISSQN, que variam de R\$ 1.500.000,00 a R\$ 7.900.000,00.

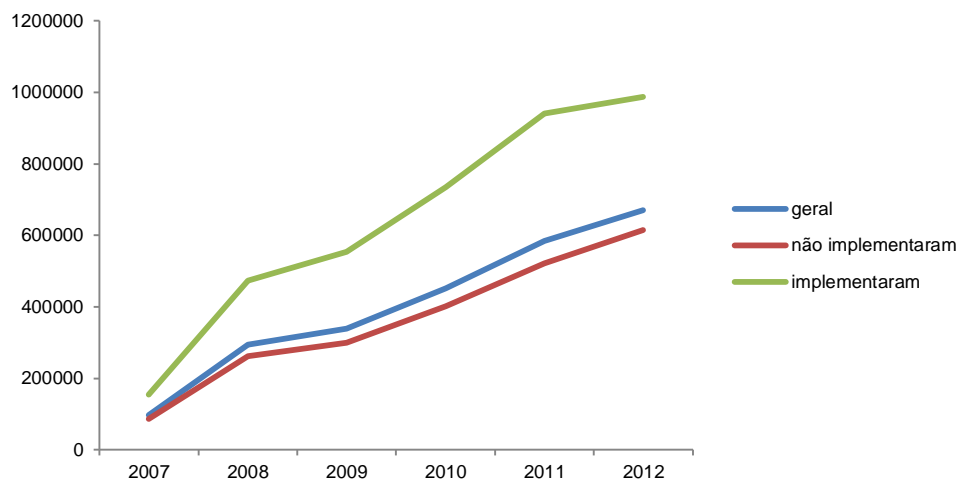
Por fim, os municípios com mais de 500 mil habitantes não tiveram estatisticamente suas receitas de ISSQN impactadas pela Lei Geral. Na realidade, em todos os indicadores aqui analisados, tais municípios não obtiveram significância

estatística. Isso pode ser explicado pelo número reduzido de municípios deste porte (36 no total, dos quais dez são do grupo de tratamento e 26 do grupo de controle).

A disposição das significâncias estatísticas sugere que outros fatores, e não apenas a implementação da Lei Geral, podem estar interferindo nos resultados.

Como parâmetro de comparação, apresenta-se abaixo a evolução da arrecadação média de ISSQN do Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para micro e pequenas empresas).

Figura 11 – Média da arrecadação de ISSQN do Simples Nacional (2007 a 2012)

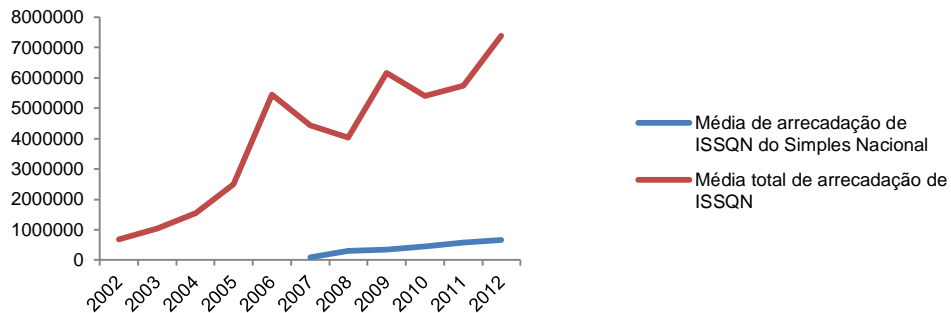


Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos dados da Receita Federal.

A partir dessa figura, é possível perceber que a arrecadação média de ISSQN do Simples Nacional nos municípios que implementaram a Lei Geral, no período de 2007 a 2012, foi superior à média geral e à média dos municípios que não implementaram. Isso corrobora com a hipótese de que a implementação da Lei Geral pode aumentar a arrecadação de ISSQN.

Entretanto, o montante médio de arrecadação de ISSQN pelo Simples Nacional é pequeno em comparação com o total arrecadado desse imposto. Além disso, o impacto que empresas de médio e grande porte exercem sobre a arrecadação é consideravelmente maior do que a exercida por micro e pequenas empresas. Quando se compara a arrecadação do Simples Nacional, que abarca apenas MPEs com a arrecadação total de ISSQN, essa diferença fica evidente (Figura 12).

Figura 12 – Comparação entre a arrecadação média total de ISSQN e a média de arrecadação desse imposto do Simples Nacional (2002 a 2012)



Fonte: Elaboração pelo autor, a partir dos dados da Receita Federal.

No cálculo do estimador de diferenças em diferenças, a arrecadação de ISSQN foi considerada de forma geral, ou seja, incluíram-se os valores desse imposto arrecadados das médias e grandes empresas, talvez por isso os resultados mostraram-se inconclusivos. Portanto, para se mensurar o real impacto da implementação da Lei Geral na arrecadação de ISSQN seria necessário desconsiderar a interferência das médias e grandes empresas, analisar-se-ia apenas a arrecadação desse imposto proveniente das micro e pequenas empresas. No âmbito desta pesquisa, um esforço de coleta e tratamento de dados nesse sentido seria inviável.

4.3. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)

No geral, a implementação da Lei Geral não causou impacto na arrecadação de IPTU, o estimador *diff-in-diff* não obteve significância estatística. Como mostra a Tabela 3, esse resultado repete-se quando se estratifica a amostra por porte populacional. Apenas os municípios de 10.001 a 20.000 habitantes obtiveram significância, em média os municípios desse porte que implementaram a Lei Geral tiveram aumento médio na arrecadação de IPTU no valor de R\$49.000,00. Entretanto, essa significância é inconclusiva e não é possível afirmar que, de fato, a Lei Geral impactou positivamente na arrecadação desse imposto. É possível que tal resultado esteja enviesado, já que os outros resultados não apresentaram relevância estatística.

Tabela 5 – Indicador fiscal (IPTU)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratament o (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
IPTU							
Geral	1.7e+06	2.0e+06	3.1e+05 ^{ns}	3.1e+06	3.8e+06	7.0e+05 ^{ns}	3.9e+05 ^{ns}
Até 5.000	2.3e+04	2.7e+04	4469.207 ^{ns}	4.3e+04	5.0e+04	6862.459**	2393.253 ^{ns}
De 5.001 a 10.000	6.8e+04	6.7e+04	-870.026 ^{ns}	1.3e+05	1.3e+05	8291.953 ^{ns}	9161.979 ^{ns}
De 10.001 a 20.000	1.4e+05	2.1e+05	6.6e+04***	2.6e+05	3.9e+05	1.2e+05***	5.9e+04*
De 20.001 a 50.000	5.5e+05	6.0e+05	5.2e+04 ^{ns}	1.0e+06	1.1e+06	1.1e+05 ^{ns}	5.9e+04 ^{ns}
De 50.001 a 100.000	2.3e+06	1.8e+06	-4.7e+05 ^{ns}	4.2e+06	3.3e+06	-8.2e+05***	-3.4e+05 ^{ns}
De 100.001 a 500.000	1.1e+07	8.4e+06	-2.6e+06 ^{ns}	2.0e+07	1.7e+07	-3.5e+06**	-9.7e+05 ^{ns}
Mais de 500.000	1.9e+08	6.6e+07	-1.2e+08 ^{ns}	3.3e+08	1.2e+08	-2.1e+08**	-8.9e+07 ^{ns}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;
^{ns} indica que não há significância estatística.

Fonte: dados da pesquisa.

O não impacto da implementação na arrecadação de IPTU pode ser justificado pelo fato de esse tributo possuir algumas peculiaridades.

Em muitos municípios, as características da economia local estreitam as possibilidades de arrecadação do IPTU. Podem existir casos em que os administradores locais não tenham interesse em explorar adequadamente esse imposto. Além disso, o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro cria duas assimetrias principais: a primeira é que não incentiva os governos locais a obterem recursos por meio de esforço próprio de arrecadação, e a segunda é que beneficia os municípios menos populosos (ARRETCHE, 2010). Em tais prefeituras, a proximidade do eleitor com as autoridades locais costuma ser bem maior do que nos grandes centros. Assim sendo, à medida que as prefeituras contam com elevados montantes de transferências *per capita* para financiar suas atividades, não há incentivo para implementar fontes de arrecadação próprias. Soma-se a isso o fato de que o IPTU é um tributo direto, que onera um segmento específico da sociedade.

Mesmo que houvesse vontade política da prefeitura em potencializar sua capacidade arrecadatória, surgiriam obstáculos decorrentes de deficiências administrativas, pois a capacidade tanto de alterar quanto de fazer cumprir os dispositivos legais concernentes ao IPTU depende, em grande parte, de um aparato institucional desenvolvido em nível local.

4.4. GASTOS COM INVESTIMENTOS

Como mostra a Tabela 6, de forma geral, os coeficientes estimados para as diferenças entre as médias das despesas com investimento nos dois grupos (quarta e quinta colunas) são significativos do ponto de vista estatístico nos dois períodos. O estimador de diferenças em diferença também se mostrou significativo, indicando que os municípios que implementaram a Lei Geral gastaram em média R\$1.800.000,00 a mais do que os municípios que não a implementaram.

Tabela 6 – Indicador orçamentário (Investimento)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ Investimento							
Geral	2.7e+06	4.6e+06	1.8e+06**	6.3e+06	1.0e+07	3.7e+06***	1.8e+06*
Até 5.000	5.5e+05	7.3e+05	1.8e+05**	1.2e+06	1.7e+06	4.5e+05***	2.7e+05***
De 5.001 a 10.000	7.3e+05	8.3e+05	1.0e+05***	1.7e+06	2.0e+06	3.5e+05***	2.4e+05**
De 10.001 a 20.000	1.1e+06	1.4e+06	2.4e+05***	2.7e+06	3.1e+06	4.8e+05***	2.4e+05**
De 20.001 a 50.000	2.2e+06	2.5e+06	3.5e+05**	5.0e+06	5.9e+06	8.9e+05***	5.3e+05**
De 50.001 a 100.000	6.0e+06	7.0e+06	9.7e+05 ^{n/s}	1.3e+07	1.2e+07	-5.7e+04 ^{n/s}	-1.0e+06 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	2.1e+07	1.6e+07	-4.2e+06 ^{n/s}	4.6e+07	3.7e+07	-9.0e+06***	-4.8e+06 ^{n/s}
Mais de 500.000	1.4e+08	7.9e+07	-5.7e+07 ^{n/s}	3.4e+08	1.9e+08	-1.4e+08**	-8.3e+07 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;

^{n/s}: indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados por porte populacional estão semelhantes aos do PIB-M. A Lei Geral impactou significativamente os municípios de até 50 mil habitantes. Nessas localidades, o aumento médio do gasto com investimentos variou de R\$240.000,00 a R\$530.000,00.

Os estimador *diff-in-diff* não se mostrou significante para os municípios com mais de 50.000 habitantes.

4.5. GASTOS COM INFRAESTRUTURA

Como mostra a Tabela 7, o coeficiente *diff-in-diff* obteve significância tanto na amostra geral quanto nos municípios de até 50 mil habitantes. De forma ampla, os municípios que implementaram a política tiveram um aumento médio de suas despesas na área de infraestrutura no valor de R\$1.300.000,00.

Entre os municípios de até 50 mil habitantes, o aumento médio do gasto em infraestrutura variou entre R\$240.000,00 a R\$440.000,00. Nos demais, a Lei Geral não impactou nesse gasto.

Tabela 7 – Indicador orçamentário (Infraestrutura)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ Infraestrutura							
Geral	4.0e+06	6.0e+06	2.0e+06***	8.5e+06	1.2e+07	3.3e+06**	1.3e+06**
Até 5.000	7.1e+05	9.0e+05	1.9e+05***	1.4e+06	1.9e+06	4.4e+05***	2.4e+05***
De 5.001 a 10.000	8.9e+05	1.1e+06	2.4e+05***	1.9e+06	2.3e+06	4.4e+05***	1.9e+05*
De 10.001 a 20.000	1.5e+06	1.9e+06	4.2e+05***	3.1e+06	3.9e+06	8.6e+05***	4.4e+05***
De 20.001 a 50.000	2.8e+06	3.3e+06	4.9e+05***	5.9e+06	6.7e+06	7.7e+05***	2.8e+05**
De 50.001 a 100.000	7.4e+06	8.0e+06	5.7e+05 ^{n/s}	1.4e+07	1.4e+07	-2.2e+05 ^{n/s}	-7.9e+05 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	2.5e+07	2.2e+07	-2.9e+06 ^{n/s}	5.5e+07	4.4e+07	-1.1e+07**	-7.9e+06 ^{n/s}
Mais de 500.000	3.0e+08	1.2e+08	-1.8e+08 ^{n/s}	6.4e+08	2.4e+08	-4.0e+08***	-2.2e+08 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;
^{n/s} indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

4.6. GASTOS COM SUSTENTABILIDADE

O coeficiente das diferenças entre as diferenças da amostra geral de municípios é significativo do ponto de vista estatístico. Na média, localidades que implementaram a Lei Geral gastaram R\$1.200.000,00 a mais na área de sustentabilidade do que os que não implementaram.

Municípios de até 5 mil habitantes que implementaram gastaram R\$30.000,00 a mais em média. Os de 5.001 a 10.000 gastaram R\$49.000,00 a mais em média. E os de 20.001 a 50.000 habitantes gastaram em média R\$ 340.000,00 a mais. Nos restantes dos municípios, como mostra a Tabela 6, o estimador *diff-in-diff* não obteve significância, o que indica que a Lei Geral não impactou os gastos desses municípios nessa área.

Tabela 8 – Indicador orçamentário (Sustentabilidade)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ Sustentabilidade							
Geral	8.1e+05	1.7e+06	9.1e+05***	1.8e+06	4.0e+06	2.2e+06***	1.2e+06***
Até 5.000	7.3e+04	7.2e+04	-1.7e+03 ^{n/s}	1.4e+05	1.7e+05	2.9e+04***	3.0e+04**
De 5.001 a 10.000	1.2e+05	1.0e+05	-2.0e+04 ^{n/s}	2.3e+05	2.6e+05	2.9e+04*	4.9e+04**
De 10.001 a 20.000	2.2e+05	2.2e+05	-634.488 ^{n/s}	4.7e+05	5.3e+05	6.0e+04*	6.1e+04 ^{n/s}
De 20.001 a 50.000	4.9e+05	7.6e+05	2.7e+05***	1.1e+06	1.7e+06	6.1e+05***	3.4e+05***
De 50.001 a 100.000	1.5e+06	2.3e+06	7.7e+05 ^{n/s}	3.8e+06	5.3e+06	1.5e+06***	7.3e+05 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	8.4e+06	7.4e+06	-1.0e+06 ^{n/s}	1.8e+07	1.9e+07	1.3e+06*	2.3e+06 ^{n/s}
Mais de 500.000	5.3e+07	4.1e+07	-1.2e+07 ^{n/s}	1.3e+08	8.9e+07	-4.3e+07 ^{n/s}	-3.1e+07 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;
^{n/s} indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

4.7. GASTOS COM EDUCAÇÃO

O estimador *diff-in-diff* mostrou-se significativo ao analisar todos os municípios, na forma da Tabela 9. Em linhas gerais, os resultados indicam que os entes municipais que implementaram a Lei Geral gastaram em média R\$4.500.000,00 a mais do que os que não implementaram. Entretanto, quando se separa as amostras por tamanho populacional, o estimador *diff-in-diff* perde a significância para todos os grupos, exceto para os municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes.

Tabela 9 – Indicador orçamentário (Educação)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ Educação							
Geral	6.3e+06	9.5e+06	3.3e+06**	1.4e+07	2.2e+07	7.7e+06***	4.5e+06**
Até 5.000	1.1e+06	1.1e+06	-3.8e+03 ^{n/s}	2.2e+06	2.3e+06	7.4e+04**	7.8e+04 ^{n/s}
De 5.001 a 10.000	1.7e+06	1.8e+06	6.7e+04 ^{n/s}	3.8e+06	3.8e+06	-4.7e+03 ^{n/s}	-7.2e+04 ^{n/s}
De 10.001 a 20.000	3.2e+06	3.3e+06	1.6e+05 ^{n/s}	7.2e+06	7.4e+06	2.3e+05*	7.4e+04 ^{n/s}
De 20.001 a 50.000	6.2e+06	6.6e+06	3.7e+05 ^{n/s}	1.5e+07	1.5e+07	6.2e+05***	2.6e+05 ^{n/s}
De 50.001 a 100.000	1.4e+07	1.3e+07	-1.2e+06 ^{n/s}	3.3e+07	3.0e+07	-3.4e+06***	-2.2e+06*
De 100.001 a 500.000	4.1e+07	3.5e+07	-5.3e+06 ^{n/s}	9.2e+07	8.1e+07	-1.1e+07***	-6.2e+06 ^{n/s}
Mais de 500.000	3.3e+08	1.5e+08	-1.8e+08 ^{n/s}	6.9e+08	3.5e+08	-3.4e+08**	-1.6e+08 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;

^{n/s}: indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

As informações do referencial teórico não são suficientes para explicar esses resultados. Seria necessária uma análise mais apurada, provavelmente desconsiderando as transferências obrigatórias na área da educação feitas pela União e por Estados, pois estas podem distorcer os resultados. Outra hipótese, que necessitaria ser testada, é que os regramentos dessa área de políticas públicas são tão detalhados, que os gastos pelos entes federados decorrem essencialmente do cumprimento da legislação, minorando a relevância de outros fatores.

4.8. GASTOS COM SAÚDE

A implementação da Lei Geral impactou significativa a amostra geral de municípios. Em média, o grupo de tratamento gastou R\$4.700.000,00 a mais do que o grupo de controle depois de 2007. A significância estatística também ocorre nos municípios de até 5.000 habitantes (R\$78.000,00 a mais), nos de 10.001 a 20.000

(R\$390.000,00) e nos de 20.001 a 50.000 habitantes (R\$950.000,00). No restante, a Lei Geral não impactou nos gastos com saúde, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10 – Indicador orçamentário (Saúde)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ Saúde							
Geral	5.4e+06	8.9e+06	3.4e+06**	1.2e+07	2.0e+07	8.1e+06***	4.7e+06**
Até 5.000	8.7e+05	9.0e+05	3.0e+04 ^{n/s}	1.9e+06	2.0e+06	1.1e+05***	7.8e+04**
De 5.001 a 10.000	1.3e+06	1.4e+06	1.1e+05 ^{n/s}	2.8e+06	3.0e+06	2.1e+05*	9.3e+04 ^{n/s}
De 10.001 a 20.000	2.2e+06	2.4e+06	2.7e+05***	4.9e+06	5.6e+06	6.6e+05***	3.9e+05***
De 20.001 a 50.000	4.1e+06	4.7e+06	5.7e+05***	9.7e+06	1.1e+07	1.5e+06***	9.5e+05***
De 50.001 a 100.000	1.1e+07	1.1e+07	-4.9e+05 ^{n/s}	2.6e+07	2.5e+07	-4.3e+05 ^{n/s}	5.5e+04 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	3.9e+07	3.6e+07	-2.6e+06 ^{n/s}	8.7e+07	8.2e+07	-4.8e+06 ^{n/s}	-2.2e+06 ^{n/s}
Mais de 500.000	3.6e+08	1.9e+08	-1.8e+08 ^{n/s}	8.0e+08	4.3e+08	-3.7e+08***	-1.9e+08 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;
^{n/s} indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados tanto do indicador que mensura os gastos com saúde quanto do que mensura os gastos com educação devem ser analisados com maior cautela. A Lei Geral não possui dispositivos que impactariam diretamente os gastos nessas áreas. A escolha desses indicadores está relacionado com os efeitos que a Lei poderia causar em nível local, ou melhor, no desenvolvimento endógeno trabalhado pela teoria (FILHO, 2001).

Ao incentivar o desenvolvimento do setor de micro e pequenas empresas, a Lei Geral pode influenciar no aumento da demanda por gastos em educação profissional e em vigilância sanitária. Entretanto, esse efeito parece ser secundário. Primeiramente, há o crescimento do setor de MPE, bem como o surgimento de entidades de representação desse setor, que poderá exercer pressão junto à prefeitura para que os gastos com educação profissional ou normalização das atividades empresariais, como as de vigilância sanitária, aumente.

Dessa forma, reconhece-se que o período analisado nesse estudo é curto para se observar algum efeito da implementação da Lei Geral nos gastos municipais com educação e saúde. Entretanto, os resultados aqui apresentados servem como parâmetro de comparação para pesquisas futuras.

4.9. GASTOS COM PROMOÇÃO À AGRICULTURA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

A Lei Geral impactou estatisticamente as despesas com promoção à agricultura, indústria, comércio e serviços tanto na amostra geral quanto nos municípios de até 20 mil habitantes, sendo que o aumento médio do gasto variou de R\$120.000,00 a R\$180.000,00. Nos demais, não houve impacto, como mostra a Tabela 11.

Tabela 11 – Indicador orçamentário (Promoção à agricultura, indústria, comércio e serviços)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ Promoção à agri., ind., com. e serv.							
Geral	3.4e+05	5.8e+05	2.5e+05***	7.1e+05	1.1e+06	4.3e+05***	1.8e+05***
Até 5.000	1.5e+05	3.2e+05	1.7e+05***	3.4e+05	6.8e+05	3.4e+05***	1.7e+05***
De 5.001 a 10.000	1.5e+05	2.8e+05	1.3e+05***	3.3e+05	5.8e+05	2.5e+05***	1.2e+05***
De 10.001 a 20.000	2.2e+05	3.5e+05	1.3e+05***	4.7e+05	7.1e+05	2.4e+05***	1.2e+05***
De 20.001 a 50.000	4.0e+05	4.6e+05	5.8e+04 ^{n/s}	8.6e+05	9.8e+05	1.2e+05***	6.5e+04 ^{n/s}
De 50.001 a 100.000	7.1e+05	1.0e+06	3.2e+05***	1.4e+06	1.8e+06	3.4e+05***	2.4e+04 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	1.6e+06	1.4e+06	-1.2e+05 ^{n/s}	3.0e+06	2.8e+06	-1.6e+05 ^{n/s}	-3.9e+04 ^{n/s}
Mais de 500.000	1.1e+07	2.9e+06	-7.9e+06*	2.3e+07	5.6e+06	-1.7e+07***	-9.3e+06 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;
^{n/s} indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

4.10. GASTOS COM CULTURA, DESPORTO E LAZER

No geral, os municípios que implementaram a Lei Geral gastaram na área de cultura, desporto e lazer em média R\$350.000,00 a mais do que os municípios que não implementaram. Nos municípios estratificados por porte, houve impacto positivo apenas nos municípios de até 5.000 habitantes e nos de 20.001 a 50.000. Nas localidades com população entre 100.001 a 500.000, o impacto foi negativo. Nos demais, o estimador não obteve significância, como aponta a Tabela 12.

Tabela 12 – Indicador orçamentário (Cultura, desporto e lazer)

Indicador	Baseline (antes de 2007)			Follow-up (depois de 2007)			Estimador Diff-in-Diff (D-C)-(B-A)
	Controle (A)	Tratamento (C)	Diff (C-A)	Controle (B)	Tratamento (D)	Diff (D-B)	
Gastos c/ cultura, desporto e lazer							
Geral	4.9e+05	7.5e+05	2.6e+05*	1.1e+06	1.7e+06	6.1e+05***	3.5e+05*
Até 5.000	9.3e+04	1.1e+05	1.5e+04*	2.2e+05	2.6e+05	4.0e+04***	2.5e+04**
De 5.001 a 10.000	1.2e+05	1.4e+05	2.1e+04 ^{n/s}	3.0e+05	3.2e+05	1.8e+04 ^{n/s}	-2.7e+03 ^{n/s}
De 10.001 a 20.000	2.2e+05	2.6e+05	3.6e+04 ^{n/s}	5.3e+05	5.7e+05	3.5e+04 ^{n/s}	-860.788 ^{n/s}
De 20.001 a 50.000	4.2e+05	5.0e+05	8.2e+04**	1.0e+06	1.3e+06	2.4e+05***	1.6e+05***
De 50.001 a 100.000	9.9e+05	9.6e+05	-2.9e+04 ^{n/s}	2.6e+06	2.2e+06	-3.2e+05**	-2.9e+05 ^{n/s}
De 100.001 a 500.000	3.4e+06	2.9e+06	-5.7e+05 ^{n/s}	7.7e+06	6.0e+06	-1.7e+06***	-1.2e+06*
Mais de 500.000	2.9e+07	1.2e+07	-1.7e+07 ^{n/s}	5.6e+07	3.0e+07	-2.6e+07*	-9.3e+06 ^{n/s}

*** indica significância estatística ao nível de 1%; ** significância estatística ao nível de 5%; significância ao nível de 10%;

^{n/s}: indica que não há significância estatística.

Fonte: Dados da pesquisa.

4.11. ANÁLISE GERAL DOS RESULTADOS

Dos dez indicadores analisados, três deles apresentaram evolução mais positiva tanto para a amostra geral quanto para os municípios de até 50.000 mil habitantes que implementaram a Lei Geral. São eles o Produto Interno Municipal, os gastos com Investimento e com Infraestrutura. Os indicadores que mensuram as despesas com Sustentabilidade e Promoção à indústria, comércio e serviços também obtiveram resultados positivos em favor das localidade que implementaram a Lei. O primeiro obteve significância estatística para a amostra geral e para os municípios de até 10.000 habitantes e para os de 20.001 a 50.000 habitantes. O segundo obteve significância para a amostra geral e para as localidade com até 20.000 habitantes.

Quanto ao IPTU, a implementação não alterou o montante arrecadado. Foi explicitado algumas possíveis razões para esse resultado, dentre elas pode-se citar a característica do próprio imposto, que demanda alto valor político para ser cobrado das empresas e dos cidadãos e o fato de necessitar de um corpo administrativo mais técnico.

Os resultados para os outros quatro indicadores foram inconclusivos e necessitam de maior investigação. É provável que a distribuição das significâncias para os resultados do indicador ISSQN esteja enviesado, pois o montante pago desse imposto pelas médias e grandes empresas pode distorcer as médias dos grupos de controle e de tratamento. Como dito anteriormente, o impacto da implementação da Lei Geral na arrecadação desse imposto deveria considerar a

evolução do montante pago apenas pelas micro e médias empresas. Entretanto, não há dados suficientes para fazer essa depuração da base de dados. A disposição das significâncias para os indicadores referentes aos gastos com educação, saúde e cultura, desporto e lazer parecem ser aleatórios por interferência de outros fatores.

Cinco indicadores têm potencial explicativo para responder a pergunta de pesquisa: o PIB, os gastos com Investimento, Infraestrutura, Sustentabilidade e Promoção à agricultura, indústria, comércio e serviços.

Em média, foram nos municípios de até 50 mil habitantes nos quais a implementação da Lei Geral causou impacto significativo do ponto de vista estatístico. Esse resultado corrobora com a hipótese de que nos municípios pequenos o potencial do governo e das micro e pequenas empresas em alterar fatores produtivos e a realidade local é maior.

Guardadas as diferenças metodológicas de cada estudo, bem como a diferença em alguns indicadores, os resultados obtidos aqui se relacionam com os obtidos pelo Sebrae na medida em que apontam para uma provável influência da Lei Geral em indicadores orçamentários municipais. A análise do PIB-M e a estratificação das amostras por porte populacional complementam o estudo do Sebrae, além disso, a busca por teorias científicas que possam explicar essa influência são essenciais para aumentar a compreensão tanto da academia quanto dos gestores públicos das potencialidades de políticas públicas de apoio ao segmento das micro e pequenas empresas.

5 CONCLUSÃO

A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas é considerada nesse estudo como uma política pública com grandes potenciais para estimular o desenvolvimento endógeno municipal, entendido como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região.

Segundo Barquero (2000), os processos de desenvolvimento econômico endógeno ocorridos na Espanha no segunda metade do século XX mostraram que a endoginização do desenvolvimento ocorreu em zonas rurais ou em localidades pouco urbanizadas, em todo caso, fora da influência dos centros metropolitanos.

Dessa forma, os resultados dessa monografia corroboram com a hipótese de que a Lei Geral ao melhorar o ambiente de negócio, simplificando a abertura de empresas, o pagamento de impostos e estimulando o empreendedorismo em nível local, pode ser considerada como um fator de estímulo importante para o desenvolvimento endógeno de localidades pouco povoadas e fora da dinâmica produtiva dos grandes centros urbanos.

Além disso, o setor de MPE é o grande absorvedor de mão de obra em municípios pequenos e representa aproximadamente 99% dos estabelecimento dessas localidades, como apresentado na Introdução dessa monografia. Assim, ações públicas que estimulem o crescimento desse setor torna-se essencial para o desenvolvimento endógeno.

Dessa forma, dos dez indicadores aqui analisados, cinco apresentaram grande potencial explicativo para a pergunta de pesquisa: **Qual tem sido o impacto da implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas no Desenvolvimento Endógeno Municipal?**

O indicador PIB-M demonstrou que municípios pequenos (de até 50 mil habitantes) que implementaram a Lei Geral tiveram um aumento médio do PIB significativo do ponto de vista estatístico. Resultado semelhante ocorreu nos indicadores que mensuram os gastos das prefeituras em investimento, infraestrutura, sustentabilidade e em promoção aos setores da economia (agricultura, indústria, comércio e serviços).

Municípios com mais de 50 mil habitantes, possuem dinâmicas produtivas internas já em desenvolvimento. O impacto de uma política pública de apoio ao seguimento de micro e pequenas empresas é relativamente menor, pois é provável

que essas localidades já desenvolveram seus potenciais internos de forma natural ou por meio de políticas destinadas às empresas de grande porte, que acabam afetando a geração de riqueza, emprego e renda.

Conclusões definitivas sobre o impacto da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas em uma ou mais variáveis de interesse dependem da aplicação sistemática, por vários autores, de diferentes métodos e bases de dados ao longo do tempo. Cada estudo contribui com uma visão do problema, mas somente o conhecimento acumulado pode levar à compreensão das consequências da política na sociedade, bem como ao aprimoramento dela.

Dessa forma, este estudo apresentou indícios de que a Lei Geral pode alterar variáveis econômicas e orçamentárias, principalmente de municípios pequenos. Entretanto, para conhecer o real impacto dessa política no desenvolvimento endógeno local é necessário investigações mais profundas em cada uma das variáveis.

Para uma compreensão cada vez mais desenvolvida acerca do impacto da Lei Geral no desenvolvimento endógeno, é essencial que pesquisas futuras busquem relacionar o crescimento do setor de MPE com indicadores de distribuição de renda, como o índice de GINI, além dos Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH). Os estudos de caso são também primordiais, pois o impacto da Lei Geral no desenvolvimento endógeno ocorre de maneira diferente em cada município. Os resultados aqui apresentados abarcam a maioria dos municípios brasileiros, identificar o impacto da Lei em municípios específicos também é de grande valia ao estudo do desenvolvimento endógeno e do impacto de políticas públicas de apoio ao segmento das MPEs.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **O IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente**. Rio De Janeiro: FGV Projetos, 2013.

FILHO, Jair do Amaral. **A endogeneização no desenvolvimento regional e local. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 23, p. 261-286. 2001.

AMARAL FILHO, Jair do. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, p. 35-74.1996.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

AYYAGARI, Meghana; DEMIRGUC-KUNT, Asli; MAKSIMOVIC, Vojislav. **Small vs. Young Firms across the World: Contribution to Employment, Job Creation, and Growth. Policy Research Working Paper**, Washington, v. 5631, 2011.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Small-scale industry in rural areas: The Spanish experience since the beginning of this century**. Madri: Macmillan, 1988.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual**. Santiago; CEPAL, 2000.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 221-241. 1995.

BECK, Thorsten; DEMIRGUC-KUNT, Asli; LEVINE, Ross. SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence. **Journal of Economic Growth**. Washington, p. 199-229. 2005.

BOTELHO, Maria dos Reis Azevedo. *Políticas de apoio às pequenas empresas industriais no Brasil: uma avaliação a partir da experiência internacional*. 1999. 205 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas. 1999.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

BRASIL. Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

BRASIL. MTE. Relação Anual de Informações Sociais: RAIS: microdados. Brasília, DF, 2003-2013. CD ROM.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional.

BROWN, Charles; HAMILTON, James T.; MEDOFF, James. **Employers Large and Small**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Flexibilidade e Micro e Pequenas Empresas. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 82-87. 1997.

CAVES, Richard E.; PORTER, Michael E.; SPENCE, Andrew Michael. **Competition in the open economy: A model applied to Canada**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

COELHO, F. D. Ambiência produtiva e construção social no território: o programa de desenvolvimento local no município de Piraf. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 9., Madrid, Espanha, 2-5 nov. 2004. *Anais...* Madrid, 2004.

COFFEY, William J.; POLESE, Mario. **Local development: Conceptual bases and policy implications. Regional Studies**, Seaford, v. 19, n. 2, p. 85-93. 1985.

CROCCO, Marco; SANTOS, Fabiana. El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en el Brasil. In: FERRARO, Carlo; STUMPO, Giovanni. **Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Entre avances innovadores y desafíos institucionales**. Santiago: Cepal, 2010. p. 97-161.

DIEESE. Anuário do Trabalho e Emprego. Dieese, 2015.

DINO, Nicole Albuquerque. *Os esforços para “tomar a formalização um bom negócio”: a atuação do Sebrae na criação da Lei Geral das Micro e das Pequenas Empresas*. 2013. 73 f. Brasília: UnB, 2013.

BOTELHO, Maria dos Reis Azevedo. *Políticas de apoio às pequenas empresas industriais no Brasil: uma avaliação a partir da experiência internacional*. 1999. 205 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas. 1999.

FGV. Metodologia de diferenças-em-diferenças. FGV, 2013.

GARIKAI, B. W. Growth of SMEs in Developing Nations: Special Reference to AGOA. COMESA, Lusaka. Zambia, 2011.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GUIMARÃES, M. F. Desenvolvimento regional, efeito de localização e clusters agroindustriais no Brasil. Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado (ALICE), 2007.

HIRATA, Francini. "Minha Casa, Minha Vida": Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?. Revista Aurora, v. 2, n. 2, 2009.

KRAUSE, Cleandro. O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. IPEA, 2011.

LASTRES, Helena et al (Org.). **Globalização e Inovação Localizada**: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

MALKIN, D. La política Industrial en los Países de la OECD. CLAVIJO, F. & CARAK, J. (eds). La indústria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial. Vol.1. Ed. Fondo de Cultura Economica, Mexico, 1994.

MARQUES, Cláudia Brazil; SIEDENBERG, Dieter Rugard; SANTOS, Carlos Honorato Schuch. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local: São José do Norte. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, n. 2, p.57-64, jun. 2008.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; JOYAL, André. Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas: experiências brasileiras e canadenses. In: I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local, 2003, Campo Grande. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local, 2003.

MATOS, Franco de. **Políticas de crédito para pequenos empreendimentos**: análise comparativa da capacidade de intervenção pública Brasil e Argentina. São Paulo: Annablume, 2015.

MEYER, Bruce D.. Natural and quasi-experiments in economics. **Journal Of Business & Economic Statistics**. Alexandria, p. 151-161. abr. 1995.

MIRANDA, Cecília Ferreira de; SILVA, Claude André Jensen Araripe Monteiro da; BENÍCIO, Luciano Felipe de Carvalho. **A Importância dos Micro e Pequenos Empreendimentos na Estrutura Produtiva**. Anais do 18º Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro: Abepro, 1998. 8p.

MIRANDA, Cecília Ferreira. **Os caminhos da participação social nas políticas públicas**: um olhar sobre o Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos municípios brasileiro. 2013. 118 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

NARETTO, Nilton; BOTELHO, Marisa dos Reis; MENDONÇA, Maurício. A Trajetória das Políticas Públicas para Pequenas e Médias Empresas no Brasil: do Apoio Individual ao Apoio a Empresas Articuladas em Arranjos Produtivos Locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p.61-115, jun. 2004.

NERI, Marcelo; MEDRADO, Andre Luiz. **Experimentando Microcrédito**: uma Análise de Impacto do Crediamigo no Acesso a Crédito. Fortaleza: Bnb, 2010.

OECD. Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review. Paris, França. 1994

OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA. Disponível em: <<http://www.leigeral.com.br>>. Acesso em: 7 de nov. de 2015.

PACK, Howard; WESTPHAL, Larry E.. Industrial strategy and technological change: Theory versus reality. **Journal Of Development Economics**. Atlanta, p. 87-128. jun. 1986.

PAGANO, Patrizio; SCHIVARDI, Fabiano. Firm Size Distribution and Growth. **The Scandinavian Journal Of Economics**. Rome, p. 255-274. jun. 2003.

PAULANI, Leda Maria; BRAGA, Márcio Bonik. **A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CÔRTEZ, M. R.; FERNANDES, A. C.; PINHO, M. S. . Redes de Firmas, Inovação e o Desenvolvimento Regional . O Futuro da Indústria: Cadeias Produtivas . 2005.

KUMAR, Krishna B.; RAJAN, Raghuram G.; ZINGALES, Luigi. What determines Firm Size? **National Bureau Of Economic Research**, [s.i], p.2-51, jul. 1999.

RALLET, Alain. Economia de proximidade: em direção a um balanço. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, n. 02, 2002.

ROSENZWEIG, Mark R.. Labor markets in low-income countries. **Handbook Of Development Economics**, [s.i], p.713-762, jun. 1988.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 13.

SANTOS, Anselmo Luís dos; KREIN, José Dari; CALIXTRE; Andre Bojikian. Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. Coletâneas. Volumes, v. 1, 2007

SEBRAE. As micro e pequenas empresas na exportação brasileira: 1998 a 2013. Sebrae, 2014(b).

SEBRAE. Avaliação dos indicadores fiscais nos municípios que adotaram a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Sebrae, 2014. Documento não publicado, disponibilizado pelo Sebrae.

SEBRAE. Manual de Evidências - Indicador de Implementação da Lei Geral. Sebrae, 2012.

SEBRAE. Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira. Sebrae, 2014(a).

SEBRAE. Sobrevivência das empresas no Brasil: coleção estudos e pesquisas. Sebrae, 2013.

SENGENBERGER, Werner et al. The re-emergence of small enterprises: **industrial restructuring in industrialised countries**. [s.i]: International Labour Organisation, 1990.

SILVA, Claudete de Castro. **Desenvolvimento econômico, modelo federativo e município no Brasil**: análise de estratégias de desenvolvimento econômico local nas gestões municipais de Ribeirão Preto (SP) na década de noventa. 1998. 187 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

STÖHR, Walter B.. **Development from below**: the bottom-up and periphery-inward development paradigm. Viena: Interdisziplinäres Inst. Für Raumordnung, 1980.

TOIGO, Renato Francisco. **Análise Comparativa entre o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e a Lei do SIMPLES**. Bento Gonçalves: Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2003.

VIEIRA, Maria Lédio. **A contribuição das micro e pequenas empresas para a redução da pobreza no Brasil**. 2007. 51 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Experiências de políticas de desenvolvimento econômico local nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP) e os impactos no território. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 11, n. 1, p.48-63, ago. 2007.

WORLD BANK. **Can Intervention Work?: The Role of Government in SME Success**. Washington: World Bank, 1994.

WORLD BANK. SME. World Bank Group Review of Small Business Activities. Washington: World Bank, 2002.

YAÑEZ, Clemente Navarro. Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo. **Revista de Fomento Social**, [s.i], v. 53, n. 1, p.31-46, [s.i.] 1998.

YOU, Jong-il. Small firms in economic theory. **Cambridge Journal Of Economics**. [s.i], p. 441-462. abr. 1995.