

## O PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS VOLTADAS PARA AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

O papel e a importância socioeconômica das empresas de pequeno porte – micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) – têm sido amplamente debatidos por especialistas em políticas públicas em âmbito mundial. Apesar de o debate sobre a importância das MPMEs ter influenciado a criação, no Brasil, de todo um arcabouço legal específico e de ter suscitado ações governamentais de apoio diferenciado para o segmento, ele não tem sido capaz de produzir diagnósticos mais objetivos que avaliem a efetividade dessas medidas e que possam, assim, orientar as políticas públicas para este grupo de empresas. O que se percebe é que o debate, dada a magnitude da questão no país, ainda pode ser considerado incipiente, não resultando na construção das bases conceituais necessárias para o desenvolvimento de políticas que imprimam de forma efetiva a esse segmento empresarial a dinâmica que se observa em diversos outros países, com destaque para os mais desenvolvidos.

Em que pese essa relativa carência de estudos, tornou-se lugar comum o discurso que atribui às MPMEs a importância de servirem como um dos principais pilares do desenvolvimento econômico. Nos debates sobre políticas públicas, tanto em países “em desenvolvimento” – como é o caso do Brasil – quanto em países ditos subdesenvolvidos, estas empresas adquirem destaque ainda maior, uma vez que são consideradas como instrumentos de promoção da equidade social, dada sua capacidade de geração de emprego e renda de maneira geral e, em particular, pelas possibilidades de oferta de trabalho aos indivíduos de mais baixa qualificação.

É inegável que, também com destaque para esta última década, novos e significativos olhares têm sido lançados pelo Estado brasileiro em direção ao segmento. É fato que alguns resultados positivos vêm sendo alcançados. Todavia, o conjunto de indicadores disponíveis aponta para uma situação nesse segmento que não é compatível com o restante da realidade

econômica do país nem com a posição que ele ocupa no conjunto dos demais indicadores econômicos.

Portanto, faz-se necessária maior compreensão do conjunto de políticas públicas voltadas para o suporte e o desenvolvimento das firmas de pequeno porte, a fim de permitir uma avaliação mais consistente dessas ações governamentais. Assim, este estudo consiste em uma análise das políticas públicas no âmbito federal do governo brasileiro voltadas para o segmento das MPMEs. É importante se ter em conta que não se trata de uma avaliação de seus impactos, mas apenas de um mapeamento do conjunto de políticas existentes e de uma primeira análise acerca de sua cobertura.

O trabalho está subdividido em quatro grupos. No primeiro (seção 2), observa-se o ordenamento jurídico, descrevendo-se os principais instrumentos legais e regulatórios que privilegiam as firmas de pequeno porte. Estes compreendem a própria Constituição Federal de 1988, além de diversas leis específicas, tais como: o Estatuto da Microempresa (Lei nº 7.256/1984); a Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Lei nº 9.317/1996); o Estatuto das Micro e Pequenas Empresas (Lei nº 9.841/1999); a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, ou Lei do Simples Nacional ou Supersimples (Lei Complementar nº 123/2006); a Lei do Microempreendedor Individual (Lei Complementar nº 128/2008); e a revisão da Lei Geral (Lei Complementar nº 147/2014). A elas somam-se a Lei da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004), o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016) e a Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005). Como se pode observar, há um amplo leque de dispositivos legais – tanto de ordem tributária quanto relativos aos procedimentos regulamentares – que privilegiam as empresas de pequeno porte.

O segundo aspecto analisado diz respeito à estrutura institucional direcionada diretamente para as MPMEs

(seção 3). Nele se descreve o aparato governamental constituído para esta finalidade. Trata-se da Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE). Vinculada à Presidência e com *status* de ministério, a SMPE tem por incumbência assessorar o presidente da República na formulação, na coordenação e na articulação das políticas, das diretrizes, dos programas e das ações voltados para o incentivo e o desenvolvimento das MPMes. A ela, somam-se o Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda; o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; e o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), vinculado à SMPE. Há, ainda, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entidade que faz parte do Sistema S, criado em 1972 com o objetivo de atuar como um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento dos pequenos negócios de todo o país. Por fim, há o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o Brasil é o país que conta com a maior e mais relevante estrutura institucional de apoio a essas empresas. Entretanto, o que se constata é que o conjunto de políticas ainda carece de coordenação tanto na própria esfera federal quanto, principalmente, entre os diversos níveis da Federação.

Os planos e as políticas de governo compõem o terceiro grupo, no qual se encontram descritos a forma de inserção e o tratamento dado a essas empresas nos diversos planos de governo (seção 4). São aí referidos os mais recentes planos plurianuais (PPAs): Plano Brasil em Ação (1996-1999); Plano Avança Brasil (2000-2003); Plano Brasil de Todos (2004-2007); Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011); e Plano Mais Brasil (2012-2015). A esses planos, somam-se diversos planos e políticas voltados especificamente para o desenvolvimento, implementados pelo governo federal no âmbito de cada um dos PPAs: a Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), de 1990; a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008; o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (Pacti), de 2007; o Plano Brasil Maior (PBM), de 2011; e o Programa Brasil Mais Produtivo, de 2016.

Ao final, são abordados programas e ações específicos, que se constituem nos diversos instrumentos operacionais destinados a fomentar o segmento (seção 5). São eles:

- os instrumentos de apoio ao investimento, tais como os programas de capital anjo, capital semente e *venture capital* (o Fundo Criatec, a BNDES Participações S/A – BNDESPar e o Inovar, da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep);
- os instrumentos de financiamento voltados para as MPMes (o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, o Programa de Subvenção Econômica, o BNDES Automático, o BNDES Finame, o Cartão BNDES, o BNDES MPME Inovadora, o Programa de Geração de Renda – Proger Urbano, o BNDES Microcrédito, o Crescer, da Caixa Econômica Federal, e o Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil – BNB);
- os programas de garantia de crédito (Fundo Garantidor de Investimentos – BNDES FGI, Fundo de Garantia de Operações – FGO, Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda – Funproger, Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas – Fampe, do Sebrae, as sociedades de garantia de créditos – SGCs); e
- outros instrumentos, tais como o próprio Sebrae, os programas de compras governamentais, as incubadoras e os parques tecnológicos, os arranjos produtivos locais (APLs) e os Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs), e o Programa de Estímulo ao Uso de Tecnologia da Informação em Micro e Pequenas Empresas (Proimpe).

É tratado, ainda na seção 5, um fenômeno que vem ocorrendo naturalmente, que é a disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TICs), que deverão ter profundos impactos no desenvolvimento do segmento.

A principal constatação do trabalho é a de que há uma abundância de instrumentos no país voltados para o apoio às empresas de menor porte; mas, ao que tudo indica, há igualmente uma carência de foco e de coordenação entre eles e entre os órgãos responsáveis, o que acaba por impactar negativamente sua eficácia.