ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Nogueira, Mauro Oddo

Working Paper

O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para as empresas de pequeno porte

Texto para Discussão, No. 2217

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Nogueira, Mauro Oddo (2016) : O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para as empresas de pequeno porte, Texto para Discussão, No. 2217, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/146653

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

2217
TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

Mauro Oddo Nogueira

ipea

2217
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, agosto de 2016

O PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS VOLTADAS PARA AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE[1]

Mauro Oddo Nogueira[2]

1. O autor agradece primeiramente a Graziela Ferrero Zucoloto, por uma interlocução de tal ordem ao longo da elaboração deste trabalho que, em verdade, tornou possível sua realização. É grato a Larissa de Souza Pereira, pelas suas inúmeras contribuições em diversas fases deste trabalho. Agradece também a Carlos Henrique Leite Corseuil (Ipea), Gesmar Rosa dos Santos (Ipea) e Lavínia Barros de Castro (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), pelo trabalho de revisão deste texto e pelas suas valiosas contribuições. Evidentemente, exime a todos de quaisquer responsabilidades sobre incorreções ou omissões que, por ventura, persistam neste trabalho. Por fim, agradece à equipe do BNDES, que forneceu inúmeros dados aqui utilizados.
2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete Substituto
Márcio Simão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: N8; H25; O2.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ORDENAMENTO JURÍDICO 11

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL 18

4 PLANOS E POLÍTICAS DE GOVERNO 22

5 PROGRAMAS E AÇÕES ESPECÍFICOS 35

6 UM CENÁRIO QUE SE DESCORTINA 62

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 66

REFERÊNCIAS 68

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 74

SINOPSE

Este estudo consiste em uma análise do conjunto das políticas públicas no âmbito federal do governo brasileiro voltadas para o segmento das micro, pequenas e médias empresas. 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. Esse conjunto foi subdividido em quatro grupos: ordenamento jurídico, em que são descritos os principais instrumentos legais e regulatórios que privilegiam as firmas de pequeno porte; estrutura institucional, em que se descreve o aparato governamental direcionado especificamente para o segmento; planos e políticas de governo, grupo no qual se encontra descrita a forma de inserção e o tratamento dado a essas empresas nos diversos planos de governo; e, por fim, programas e ações específicos, que trata dos diversos instrumentos operacionais destinados a fomentar o 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.

Palavras-chave: micro e pequenas empresas; empresas de pequeno porte; políticas públicas.

ABSTRACT

The current study consists in an analysis of the set of federal public policies of the Brazilian government aimed at the segment of micro, small and medium enterprises. It is not an evaluation of their impacts, but only a mapping of existent policies and a first analysis of their coverage. This set of policies was divided in four groups. The juridical order, in which the main legal and regulatory instruments that favor small businesses. The institutional structure, in which the governmental apparatus directed specifically at this segment is described. The governmental plans and policies, in which the form of insertion and the treatment given to these firms in the many government plans are explained. And finally, the specific programs and actions, encompassing the diverse instruments that aim to stimulate the segment. The primary conclusion of the study is that there is an abundance of mechanisms in the country regarding the support of small sized businesses, although there is a lack of focus and coordination between them and between the responsible agencies, which turns out to negative impact in their efficacy.

Keywords: small business; development policies.

1 INTRODUÇÃO

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.

A tabela 1 oferece um panorama da representatividade das empresas de pequeno porte na economia brasileira. Em 2011, incluindo os microempreendedores individuais (MEIs), estas representavam 97,8% do número de empresas formalmente registradas no Brasil, respondendo por 54,2% do total de empregos formais. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) estima que elas contribuíram com 39,7% da renda do trabalho daquele ano (Sebrae, 2012). Quanto a seu potencial de geração de riqueza, os dados são controversos; mas, ainda segundo o Sebrae, as micro e pequenas empresas (MPEs) contribuíram com 27% para a formação do produto interno bruto (PIB) brasileiro e com 31,5% da massa salarial do país entre 2009 e 2011 (Sebrae, 2014a).

TABELA 1
Empresas e pessoas ocupadas, por porte (2011)

Porte	Empresas		Pessoas ocupadas[1]	
	Número	%	Número	%
MPEs	7.241.808	97,8	20.470.780	54,2
Empreendedores individuais	1.664.447	22,5	1.698.999	4,5
Microempresas	4.685.702	63,3	10.181.308	27,0
Pequenas empresas	891.659	12,0	8.590.473	22,7
Médias e grandes empresas	159.908	2,2	17.292.138	45,8
Total	**7.401.716**	**100,0**	**37.762.918**	**100,0**

Fonte: Sebrae (2014e).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Os dados disponíveis referem-se ao número de empregados. Para estimar-se o pessoal ocupado, considerou-se que cada empresa conta com um sócio-gerente.

É preciso atentar para o fato de que os dados apresentados referem-se a 2011. De acordo com o Empresômetro MPE,[1] da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em fevereiro de 2016, o total de empresas de pequeno porte formalmente registradas no Brasil atingia a marca de 14.616.489, sem uma mudança de monta na configuração da distribuição por porte. Ou seja, em cinco anos, o número dessas empresas no Brasil praticamente dobrou. Parte disso se deve ao programa do MEI, que nessa data registrava 5.856.791 cadastrados. Entretanto, mesmo nas outras categorias, o crescimento foi expressivo, da ordem de 21%.

Em que pese haver uma relativa carência de estudos voltados especificamente para o segmento, tornou-se lugar comum um 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 (OCDE e Cepal, 2012).

A despeito dessa realidade, o que se observa no Brasil é que o segmento das empresas de pequeno porte se defronta historicamente com dilemas e dificuldades que, para grande parte dessas firmas, se constituem em obstáculos para o desenvolvimento de sua produtividade e, consequentemente, seu crescimento. O resultado disso é um elevado grau de heterogeneidade com significativa concentração nos estratos de menor produtividade. As mazelas de que padecem são inúmeras, entre as quais se destacam: ambiente de negócios desfavorável; baixa capacidade inovadora; dificuldade no acesso ao crédito; baixa intensidade tecnológica; baixo nível de qualificação de pessoal, com destaque para a baixa qualificação gerencial; elevado grau de informalidade; baixa capacidade contributiva, entre outras.

É inegável que, com destaque para esta última década, novos e significativos olhares têm sido lançados pelo Estado brasileiro em direção ao segmento. Segundo o que se pode constatar a partir dos trabalhos da OCDE e Cepal (2012) e de Ferraro

1. Disponível em: <http://empresometro.cnc.org.br/>.

(2011), o Brasil é, entre os demais países da América Latina e do Caribe, aquele que conta com um dos mais sólidos e abrangentes conjuntos de apoio governamental às MPMEs. Possui o órgão de fomento, o Sebrae, com o maior orçamento relativo na região: 0,085% do PIB contra 0,018% de média para a América Latina e o Caribe, ou seja, 4,7 vezes maior que a média (OCDE e Cepal, 2012). Ademais, conta com uma vasta gama de instrumentos legais e de programas específicos, além da criação, em 2013, de um ministério voltado exclusivamente para o segmento (Secretaria da Micro e Pequena Empresa – SMPE). Contudo, tais incentivos não têm se mostrado capazes de dar conta das dimensões do problema. Se, por um lado, há uma melhora nos indicadores para o segmento, por outro, estes não se desenvolvem com as taxas que seriam necessárias para a incorporação definitiva de todos os segmentos das MPMEs em um ambiente efetivamente dinâmico da economia, reduzindo, assim, a heterogeneidade que caracteriza o segmento.

É fato que alguns resultados positivos vêm sendo alcançados. Um exemplo é a taxa de mortalidade infantil das empresas. Estima-se que 24,4% das firmas criadas em 2007 encerraram suas atividades ainda nos dois primeiros anos de vida (Sebrae, 2014b). Considerando-se que a maioria quase absoluta dos novos empreendimentos é de empresas de pequeno porte, esse indicador diz respeito fundamentalmente a esse segmento. Em comparação com outros países, esse valor é bastante razoável. Por exemplo, no mesmo ano esta taxa era de 21,4% na França, 22,4% no Reino Unido, 25,1% na Bélgica e 32,8% na Finlândia, segundo dados do European Union Estatistical Office (Eurostat).[2] É importante chamar atenção para o fato de que, na década de 2000, esta taxa superava os 40% no Brasil.

Por sua vez, o Banco Mundial efetua uma avaliação do ambiente de negócios em uma abrangente lista de países. Esta avaliação é baseada em informações objetivas que se referem ao arcabouço regulatório e às condições de mercado para a abertura e a operação de uma empresa nos países. A partir desses dados, é produzida uma série de indicadores que engloba os custos e os prazos para o cumprimento das exigências legais, a tributação, as condições para operações de comércio exterior e acesso ao crédito, o *enforcement* legal. Estes indicadores são divulgados em um relatório denominado *Doing*

2. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tin00170&language=en>. Acesso em: 16 jun. 2015.

Business. Um estudo de Mation (2014) mostra que, a partir dos dados do *Doing Business* entre 2003 e 2014, houve uma melhora no ambiente de negócios em praticamente todo o mundo e que isso se deu de forma mais acentuada nos países em desenvolvimento. Todavia, o Brasil permaneceu praticamente estagnado ao longo do período, sem melhorias em quase nenhum dos indicadores.

Por exemplo, no indicador relativo à facilidade para iniciar um negócio, o Brasil ocupava, em 2013, a 130ª posição em um *ranking* de 185 países. Em 2014 essa posição melhorou, mas ainda foi a 123ª colocação entre 189 países e a 21ª em 35 da América Latina e do Caribe (Banco Mundial, 2014). Se formos observar o grau de informalidade (participação da economia informal no PIB), em 2007, o país ocupava a 96ª posição em 144 países (Schneider, Buehn e Montenegro, 2010). Todos esses indicadores não são compatíveis com o restante da realidade da economia do país e com a posição que ele ocupa no conjunto dos demais indicadores econômicos.

A despeito de a Constituição Federal, desde 1988, estabelecer que as empresas de pequeno porte devam ser objeto de tratamento privilegiado, somente em anos mais recentes, quando passaram a ganhar destaque inúmeras medidas e ações direcionadas ao desenvolvimento das MPMEs, esse objetivo passou a ser buscado. Um indicador desse fato é a atenção que o segmento passou a receber por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir do início desta década (Rieche e Santos, 2010). Porém, os resultados, apesar de positivos, não têm se mostrado capazes de delinear uma trajetória consistente e sustentável de redução das disparidades de produtividade que separam a maior parte dessas empresas dos estratos mais produtivos da economia (Nogueira, 2016a).

Como se verá neste trabalho, ao longo das últimas décadas, uma miríade de políticas, ações e instrumentos legais específicos destinados ao fomento das MPMEs vem sendo implementada no país. Contudo, parece haver uma carência tanto de foco quanto de coordenação entre tais instrumentos, o que estaria comprometendo grande parte de sua efetividade.

É importante salientar que não há aqui a intenção de se conduzir uma avaliação de impacto dessas políticas, mas apenas compor um panorama descritivo, destacando os segmentos para os quais se destinam e a cobertura (ou abrangência) que vêm logrando

atingir. Além disso, não temos a ambição de esgotar o tema, mesmo porque existem inúmeras políticas e programas públicos desenvolvidos por governos subnacionais, além daqueles conduzidos por entidades privadas, organizações não governamentais (ONGs) etc. Concentramos nossa atenção naqueles vinculados ao governo federal. Ademais, incluímos algumas iniciativas que, mesmo não sendo governamentais, entendemos que, por sua relevância no contexto geral das MPMEs, merecem ser aqui citadas.

2 ORDENAMENTO JURÍDICO

Há, no Brasil atual, um ordenamento jurídico que concede uma série de privilégios às MPMEs. Estes dizem respeito, fundamentalmente, a regimes tributários diferenciados, simplificação do sistema tributário específico e dos procedimentos de registro, além de outros dispositivos, como o tratamento diferenciado nas compras governamentais. A análise dos principais instrumentos legais de nível federal existentes mostra que há um processo evolutivo tanto em relação a um aprofundamento e um aumento da abrangência do tratamento diferenciado conferido a essas empresas quanto da eficácia desses instrumentos.

O primeiro instrumento legal no país a considerar as especificidades das pequenas firmas foi a Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, que estabeleceu o *Estatuto da Microempresa*, instituindo "tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial" (Brasil, 1984, art. 1º, *caput*) para as empresas com faturamento de até 10 mil Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs). Esse tratamento diferenciado consolida-se mais quando passa a fazer parte da própria *Constituição Federal de 1988*, que, no inciso IX do art. 170 de seu texto original, já determinava que a ordem econômica deverá observar, entre outros princípios, "o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte" (Brasil, 1988).[3] Também o art. 179 estabelecia que:

> a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las

3. Esse inciso teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, para: "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país" (Brasil, 1995b).

> pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (Brasil, 1988).

Todavia, somente oito anos depois, com a promulgação da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, cunhada como a *Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte*, teve início o processo de efetiva regulamentação desses princípios constitucionais. Por ter instituído o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), esse dispositivo se tornou conhecido como Lei do Simples. Caracterizando-se por uma alteração sobre a forma de tributação para as MPEs que unificou seis tributos federais, a lei excetuava do enquadramento algumas atividades, principalmente de prestação de serviços.

No final da década de 1990, foi promulgado, por meio da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, o *Estatuto das MPEs*, que amplia os benefícios, assegurando "às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado e simplificado nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial" (Brasil, 1999b, art. 1º, *caput*). Sete anos depois surge o grande marco legislativo específico para as MPEs: a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conhecida como a *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas*, ou simplesmente como Lei Geral. É também chamada por alguns de Simples Nacional ou Supersimples. Além das questões tributárias, a Lei Geral estabelece diversas outras modalidades de tratamento diferenciado para as MPEs.

No aspecto tributário, unificou oito tributos federais, estaduais e municipais, e simplificou sua forma de arrecadação, o que resultou numa redução efetiva do montante total de impostos a serem pagos. Outro ponto extremamente relevante desse instrumento foi o tratamento privilegiado assegurado às MPEs nas compras governamentais, poderoso instrumento de política de fomento. A lei estabeleceu a simplificação de procedimentos para que as MPEs participem de licitações, incluindo vantagens comparativas em caso de empates nos processos licitatórios. Permitiu, ainda, a existência de licitações exclusivas para as MPEs, até o valor de R$ 80 mil. Nas licitações não exclusivas, passou a ser permitida também a obrigatoriedade da subcontratação ou a aquisição de bens e serviços de natureza divisível fornecidos por MPE.

Os impactos dessa medida são significativos e crescentes. Como resultado, em 2013, as compras realizadas por entidades do governo federal junto às micro e pequenas empresas totalizaram R$ 17,0 bilhões: um aumento de 20,3% em relação a 2008 e um crescimento de participação no total das compras da ordem de 27,9% no mesmo período. Em 2013, dos R$ 68,4 bilhões gastos pelo governo federal com aquisição de bens e contratações de serviços, 30% foram utilizados com os pequenos negócios, o que equivale a R$ 20,5 bilhões, um aumento superior a 33% em relação a 2012 (Brasil, 2014). Todos os estados brasileiros já criaram regulamentos similares à Lei Geral para o tratamento de suas compras governamentais (Sebrae, 2014b).

Em 2008, a Lei Geral foi objeto de uma alteração por meio da *Lei Complementar nº 128*, de 19 de dezembro desse ano, que introduziu um dos mais inovadores programas direcionados ao microempreendedor e à superação da informalidade, o MEI. A nova legislação passou a permitir que profissionais autônomos que faturem até R$ 60 mil por ano tornem-se formais, isto é, obtenham o registro de pessoa jurídica, o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), por intermédio de um procedimento único, extremamente simplificado, o qual pode ser obtido de maneira instantânea pela internet. Além disso, esses microempreendedores ficam isentos dos tributos federais, sendo sujeitos a uma contribuição mensal única que varia, conforme a atividade, de R$ 37,20 a R$ 42,20, destinada à previdência social e ao imposto específico da atividade.[4] Até 14 de setembro de 2014, portanto, em quatro anos, 4,3 milhões de autônomos se cadastraram como MEI.[5]

A mais recente revisão da Lei Geral se deu por meio da *Lei Complementar nº 147*, de 7 de agosto de 2014. Uma das principais mudanças foi o aumento de seu campo de cobertura, permitindo o enquadramento de 140 atividades de prestadores de serviços e profissionais liberais que antes eram excluídos da lei. Representou também um importante avanço no marco regulatório, introduzindo normas que têm como objetivo simplificar a abertura e a baixa de empresas, uma vez que estabelece a utilização de um único número de cadastro, o Cadastro Nacional Único Empresarial, com o CNPJ sendo

4. Esses impostos específicos são: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que é um tributo estadual; e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que é municipal.
5. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>. Acesso em: 14 set. 2014.

o identificador único das empresas, eliminando, desse modo, as inscrições estadual e municipal. Também deverá agilizar o trâmite eletrônico para a liberação de alvarás e licenças nos órgãos que constituem a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). Ainda nesse contexto, a Lei Geral desburocratiza diversos procedimentos, como alguns relativos a obrigações trabalhistas e ao acesso à justiça (OLGMPE, 2016). Além disso, a lei introduz, em seu art. 55, o princípio da fiscalização orientadora,[6] o que pode vir a ter profundos impactos na relação entre os empresários e o Estado.

Até o final de 2013, havia 8,2 milhões de optantes pelo Simples Nacional, resultado de 1,1 milhão de novas opções feitas naquele ano. Deste total, 900 mil (82%) eram MEIs, enquanto as microempresas e as empresas de pequeno porte representaram outros 200 mil cadastros (Sebrae, 2014c).

Os aspectos positivos dessa legislação parecem ser inegáveis. Entretanto, ainda existem obstáculos relevantes que necessitam ser superados. Estudos sobre o impacto do MEI estão em curso e apresentam resultados ambíguos (Nogueira, 2016c). Sobre os impactos nas atividades das MPEs em geral, ainda não se dispõe de muitas evidências. Porém, algumas questões são proeminentes.

A Lei Geral não trata só de tributos, ela também sugere a simplificação e a unificação de licenças (alvará, bombeiros, vigilância sanitária, meio ambiente etc.) e processos para a abertura, a manutenção e o encerramento das MPMEs. Contudo, para que isso de fato funcione, é necessário que os estados e os municípios façam sua parte, uma vez que o arranjo federativo vigente no Brasil lhes confere autonomia legislativa em várias matérias tributárias e na regulação de inúmeros aspectos das atividades produtivas. Sendo assim, uma lei federal não pode impor a esses entes federativos mudanças em seus respectivos arcabouços legais. Para que a Lei Geral cumpra integralmente sua finalidade, é necessário que os estados e os municípios ajustem suas leis e procedimentos administrativos aos princípios dessa lei.

6. O § 1º desse artigo determina que "será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração" (Brasil, 2006).

Esse processo, no que tange aos aspectos tributários, vem caminhando razoavelmente. Porém, no que diz respeito à simplificação de procedimentos e às considerações da regulação, os avanços ainda são incipientes. Lembremo-nos que, em 2014, o país possuía 26 estados mais o Distrito Federal e 5.570 municípios. Assim, a construção desse "consenso legislativo" é uma tarefa nada trivial, ainda mais sendo a Federação brasileira um caso peculiar no mundo, no qual os municípios são também entes federativos (Linhares, Mendes e Lassance, 2012). Há indícios de que existem barreiras a esse consenso, em especial quanto aos municípios, havendo, ainda, muito o que avançar nesse processo de compatibilização, tanto do ponto de vista tributário quanto, especialmente, no que se refere ao arcabouço regulatório.

A consequência desse quadro é de que tanto as MPMEs em geral quanto os MEIs não estão muitas vezes efetivamente desobrigados de cumprir os mesmos ritos formais (inclusive licenças e alvarás) que as demais empresas. Esse fato tem produzido um "estrangulamento", principalmente na formalização dos MEIs, criando uma espécie de formalidade pela metade.

Até abril de 2014, 73,6% (4.099) dos municípios haviam regulamentado a Lei Geral, mas somente 31,2% (1.738 municípios) a implementaram (Sebrae, 2014b). Ou seja, mesmo as questões mais imediatas estabelecidas pela lei desde a sua primeira versão, em 1996, passadas quase duas décadas, ainda não atingiram nem mesmo um terço dos municípios brasileiros. Há, no entanto, sinais positivos recentes: devido a parcerias com os tribunais de contas estaduais, sua implementação vem crescendo no último ano (ao final de 2013, estava implementada em 1.634 municípios, o que representava 20,3% do total).

Há, ainda, uma questão importante que é o fato de a lei acabar por estabelecer uma barreira ao crescimento, imposta por haver um patamar fixo para o enquadramento da empresa nos benefícios da legislação e de suas implicações.[7] O que pode ocorrer é a indução das empresas a um "esforço" no sentido de não crescerem, a fim de permanecerem enquadradas nas categorias que têm direito aos benefícios da lei. Perder essa condição especial por incrementos de faturamento pouco significativos, mas que

7. Os valores de enquadramento das MPEs estabelecidos pelo Estatuto das Micro e Pequenas Empresas em 2006 foram corrigidos em 50% ao final de 2011 (Brasil, 2011b).

ultrapassem o limite do enquadramento implica um aumento de carga tributária e de complexidade escritural que consome muito mais recursos que o eventual aumento nos lucros. E, uma vez que os processos de crescimento raramente se dão em taxas muito altas, o empresário acaba optando por "frear" seu negócio a fim de não ver seus lucros reduzidos.

A fim de melhor ilustrar esse processo, imagine-se, por exemplo, que uma empresa tenha a possibilidade de crescer 5% em um ano. Esses 5% a mais que viriam no lucro podem não compensar os aumentos de custo decorrentes de perder o enquadramento no Simples, levando o empresário a optar por não crescer. Se o crescimento fosse da ordem de 50%, certamente seria vantajoso, mas é praticamente impossível um negócio ter tal possibilidade de crescimento em apenas um ano. Entretanto, ele jamais atingirá o crescimento de 50% se não seguir um processo de crescimento contínuo acumulado de pequenas taxas anuais. Isso significa dizer que empresas deixam de crescer para permanecerem beneficiárias do instrumento, gerando uma contradição em relação aos seus próprios objetivos.

Evidentemente, parcela significativa desse "esforço" não se materializa no mundo real, mas apenas nos registros escriturais das empresas – e, por consequência, também nas estatísticas –, contribuindo para o agravamento da semiformalidade, isto é, de situações nas quais operam, de forma articulada e complementar, atividades formais e informais (Nogueira, 2016c). Nesse caso, a despeito de não se verificarem os impactos negativos diretos na dinâmica de crescimento real da economia, há outras questões em jogo que produzem impactos talvez ainda mais perversos. Além disso, nos deparamos com o comprometimento dos registros que são a base para a produção das estatísticas que subsidiam a formulação das políticas públicas.

Todavia, está em curso um debate que tem por objetivo a apresentação, por parte do governo federal, de uma proposta de lei que institua uma tabela progressiva na faixa de enquadramento, eliminando o "degrau" existente por meio do estabelecimento do que vem sendo chamado de um Simples de Transição (Moraes, 2015). Essa medida já se encontra em análise pelo Legislativo federal, na forma de um apensado ao Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 125/2015, conhecido como o projeto Crescer sem Medo.

No bojo do crescente reconhecimento da importância econômica das firmas de pequeno porte e de suas especificidades, o governo federal, ao dar em 2004 os primeiros passos na institucionalização do sistema de "incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo" por meio da promulgação da *Lei da Inovação* (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004), conferiu alguns privilégios para as MPEs. Estes diziam respeito ao estímulo para a formação de alianças entre as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) e a iniciativa privada em "ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos" (Brasil, 2004b, art. 3º, parágrafo único); e ao compartilhamento dos laboratórios das ICTs com "laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica" (*op. cit.*, art. 4º, inciso I).

Esse dispositivo determinava, ainda, de maneira mais explícita que "as agências de fomento deverão promover, por meio de programas específicos, ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICTs" (*op. cit.*, art. 21), além de estabelecer como diretriz para a aplicação da lei a garantia do "tratamento favorecido a empresas de pequeno porte" (*op. cit.*, art. 27, inciso III). A partir dessa lei, foram também criadas as condições para a oferta de linhas de crédito específicas para a inovação – destacadamente a Subvenção Econômica, que será abordada mais adiante neste trabalho –, que acabaram por beneficiar as MPMEs. Em 2010, ao se alterar o arcabouço legal que regulamenta as compras públicas (Brasil, 2010), foi introduzida na Lei da Inovação a determinação para que fosse dado "tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços (...) às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs" (Brasil, 2004b, art. 27, inciso IV).

Em 2016, foi constituído, por meio da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o *Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação*. Este dispositivo insere um sem-número de modificações na Lei da Inovação, inclusive no que se refere ao apoio às MPMEs. Além da explicitação dos conceitos de incubadora de empresas e de polo tecnológico (Brasil, 2016a, art. 2º, incisos III e XI, respectivamente), foi introduzido o conceito de bônus tecnológico, que se refere à "subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte" (*op. cit.*, inciso XIII). A lei passou a estabelecer que todos os níveis federativos poderão, de diversas maneiras, apoiar a "criação, a implantação

e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas" (*op. cit.*, art. 3º-B). Além disso, estabeleceu que "a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e as respectivas agências de fomento manterão programas específicos para as microempresas e para as empresas de pequeno porte" (*op. cit.*, art. 3º-D). A esses somam-se outros destaques para o apoio e o incentivo ao empreendedorismo (*op. cit.*, art. 15-A) e a incubadoras, parques tecnológicos, microempresas e empresas de pequeno porte (*op. cit.*, art. 19, § 6º, incisos III e XII). Por fim, o conceito de tratamento favorecido propugnado anteriormente para as MPMEs foi ampliado para "assegurar tratamento diferenciado, favorecido e simplificado" (*op. cit.*, art. 27, inciso III).

Do ponto de vista das MPMEs, aparentemente podemos supor que se tratam de avanços. Todavia, no âmbito geral, a lei tem se mostrado controversa, com um acalorado debate, particularmente na comunidade acadêmica.[8] De todo modo, ainda é cedo para termos alguma noção de seus impactos; a lei foi promulgada quando estávamos finalizando este trabalho.

Por fim, merece também destaque a chamada *Lei do Bem*, a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Quase em continuidade à Lei da Inovação, esta lei versa sobre uma grande variedade de temas relacionados ao desenvolvimento econômico. No art. 18, em seu capítulo III, *Dos incentivos à inovação tecnológica*, a lei estende os incentivos fiscais estabelecidos no art. 17 para "as importâncias transferidas a microempresas e empresas de pequeno porte (...) destinadas à execução de pesquisa tecnológica e de desenvolvimento de inovação tecnológica" (Brasil, 2005).

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Até 2013, a principal responsabilidade pela formulação e condução das políticas federais direcionadas às empresas de pequeno porte estava a cargo do *Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas* do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Em março de 2013, foi criada a *SMPE*. Vinculada à Presidência

8. Sobre esse assunto, ver, por exemplo: <http://www.adusp.org.br/index.php/ciencia-tecnologia-e-inovacao/2451-projeto-que-privatiza-producao-cientifica-e-tecnologica-e-aprovado-no-senado>. Acesso em: 2 mar. 2016.

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 (Brasil, 2013, art. 24-E, I).

A Lei Geral, em seu art. 2º, estabelece que o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte deverá ser regido por três instâncias: 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)*, antes vinculados ao MDIC e atualmente à SMPE (Brasil, 2006). Ao primeiro compete a regulação dos aspectos tributários, enquanto ao terceiro, a dos processos de registro, além da legalização de empresários e pessoas jurídicas.

Destaque especial merece o segundo, o *Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*. Trata-se de um órgão colegiado que tem por finalidade orientar e assessorar a formulação e a coordenação da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação. Presidido e coordenado pela SMPE, é composto por representantes de órgãos federais que têm relação com o segmento e com a formulação de políticas públicas, de governos e fóruns estaduais, e de diversas entidades de representação e apoio ao segmento. Atualmente, mais de 130 órgãos e instituições estão representados no fórum. Seu objetivo é divulgar e promover o fortalecimento das MPEs brasileiras, funcionando como espaço de debates e conjugação de esforços entre o governo federal e as entidades nacionais de apoio e representação nacional (Souza, 2014). Como desdobramento do fórum nacional, várias Unidades da Federação (UFs) já implantaram seus respectivos fóruns estaduais.

O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tem tido participação ativa e exitosa em vários campos de atuação, com destaque para a integração vertical dos entes subnacionais da Federação, a formulação das revisões da Lei Geral e a mobilização para influenciar na sua aprovação. Há, todavia, uma questão que merece ser observada. Ocupam o proscênio dos debates várias entidades representativas dos diversos segmentos das MPMEs. A questão é que, evidentemente, os estratos das MPMEs que têm voz e atuação nessas entidades são aqueles formados pelas empresas

mais desenvolvidas, mais dinâmicas, ou seja, com maiores níveis de "maturidade organizacional" (Nogueira, 2016b). Tais empresas possuem interesses específicos, especialmente em questões tributárias. Assim sendo, há uma sub-representação, que resulta em uma "submanifestação" e, por conseguinte, uma "subdefesa" dos interesses do enorme contingente de firmas mais precárias.

Destaca-se no cenário nacional o *Sebrae*. Entidade que faz parte do Sistema S,[9] o Sebrae foi 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. Trata-se de uma estrutura com um porte considerável, que, com um orçamento em 2013 de aproximadamente R$ 3,4 bilhões (Sebrae, 2014c), conta com pontos de atendimento nas 27 UFs. São mais de 5 mil colaboradores diretos e cerca de 8 mil consultores e instrutores credenciados. Os serviços prestados, que podem ser encontrados no portal da instituição,[10] concentram-se nas cinco áreas elencadas a seguir.

1) Informação: pesquisas, artigos, publicações, notícias etc.
2) Consultoria: análise do negócio e consultoria direta a empresas e cooperativas.
3) Treinamento: mais de quarenta cursos e palestras em gestão, presenciais e à distância, para atender a novos empreendedores ou empresas já existentes.
4) Publicação: publicações sobre os mais diversos temas e setores do empreendedorismo.
5) Premiação: premiações que valorizam, incentivam e estimulam os pequenos negócios, divulgando a visão empreendedora.

Em 2013, o Sebrae atendeu a 1.974.849 empresas de pequeno porte, significando aumento de 20% em relação a 2012, quando foram atendidas 1.640.322 empresas (Sebrae, 2014c). É, sem dúvida alguma, a maior e mais importante organização de apoio às MPMEs da América Latina.

9. Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas privadas, sem fins lucrativos, com recursos oriundos de contribuições constitucionais compulsórias dos agentes econômicos dos setores atendidos, voltadas para o treinamento profissional, a assistência social, a consultoria, a pesquisa e a assistência técnica, que, além de terem seu nome iniciado com a letra s, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Também fazem parte do Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Social de Transporte (Sest); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); e Instituto Euvaldo Lodi (IEL) (Sistema S..., 2011).
10. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/o_que_fazemos>.

Os Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011 incorporaram o conceito de sistemas produtivos locais e, a partir disso e da ênfase que esse adquiriu no debate do desenvolvimento, foi instituído pelo MDIC, em agosto de 2004, o *Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL)*. Naquele momento era composto por 23 instituições governamentais e não governamentais; em 2005 foram incorporadas dez novas instituições, passando o grupo a conter 33 instituições (doze ministérios, treze agências governamentais, cinco bancos de desenvolvimento nacionais e regionais, um banco privado, o Sebrae e a Confederação Nacional da Indústria – CNI). O GTP APL tem como atribuição elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais (APLs) em todo o território nacional.

Inicialmente, o grupo concentrou suas atenções em onze APLs-piloto, distribuídos nas cinco regiões do país, com o propósito de testar a metodologia de atuação integrada. Em 2005, foram identificados 957 arranjos no país, que poderiam ser objeto da ação do grupo. Em 2011, o GTP APL focava sua atuação em 267 APLs prioritários, buscando atender a critérios de diversidade setorial e prioridades de desenvolvimento regional. Entretanto, não foi possível localizar informações atualizadas sobre a atuação do grupo. As informações de OBAPL (2015) indicam a existência de 752 APLs em todas as 27 UFs.

Ao que tudo indica, é a falta de coordenação e articulação horizontal e vertical que se apresenta como um dos principais embaraços para que uma miríade de políticas já existentes no país adquira efetividade. Não se trata, portanto, de uma questão de falha institucional, mas sim de uma definição política. A criação de um ministério específico para as MPMEs, a despeito de teoricamente dispor de maior poder para cumprir esse papel centralizador das políticas, não seria condição necessária nem suficiente para a reversão do quadro de dificuldades que caracteriza o segmento. O desenvolvimento econômico do país depende da dinâmica das MPEs e, somente atribuindo-se centralidade à questão da heterogeneidade que as caracteriza, esta poderá ser superada. E é essa decisão política, independentemente do órgão que assuma o papel de condutor do processo, que é relevante. Evidentemente, a criação de um ministério é uma sinalização nesse sentido, mas tudo dependerá de sua real capacidade de articulação, decorrente do respaldo político que lhe vier a ser atribuído. Tendo ainda pouco tempo de existência, é cedo para que se possa avaliar essa capacidade. Cumpre

destacar que a SMPE foi a principal condutora da importante revisão da qual a Lei Geral foi objeto (Lei Complementar nº 147/2014); vem sendo também a responsável pela condução de importantes mudanças na institucionalidade que afeta as MPMEs, como a implantação do Cadastro Nacional Único Empresarial, do portal que permitirá a constituição e a baixa eletrônica de empresas, e a formulação da tabela progressiva de transição do Simples.

4 PLANOS E POLÍTICAS DE GOVERNO

Do ponto de vista das macropolíticas, o governo federal pauta sua atuação com base em duas categorias de planos. A primeira é o PPA. Instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, trata-se de um plano de médio prazo que tem por objetivo organizar e viabilizar a ação pública por intermédio de diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo governo federal, estadual ou municipal ao longo de um período de quatro anos. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos, bem como as ações para viabilizar as metas previstas. O PPA é a base para a elaboração das leis orçamentárias.

Paralelamente aos PPAs, há uma espécie de "tradição" no governo federal brasileiro de implementar planos ou políticas de desenvolvimento que adquirem, em grande medida, razoável centralidade política. Apresentamos, primeiramente, um breve levantamento sobre os objetivos e as metas estabelecidos nos PPAs do governo federal para as MPMEs nas últimas duas décadas. Em seguida, são descritos os demais planos e políticas que contemplaram, de algum modo, ações voltadas para as empresas de menor porte.

4.1 PPAs

4.1.1 De 1996 a 1999: Plano Brasil em Ação

Na Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996, que institui este plano, são poucas as referências ao segmento. Na seção que trata da alocação de recursos, a lei estabelece como prioridade que "nas áreas da indústria e do comércio exterior, os recursos serão destinados preferencialmente à desconcentração geográfica da produção industrial [da atividade econômica], com o apoio às micro e pequenas empresas [e às atividades

artesanais] e com a elevação da qualidade e da competitividade" (Brasil, 1996, seção I.2). Na infraestrutura econômica de comunicações, que a:

> ampliação e modernização da infraestrutura e serviços de telecomunicações, desenvolvendo um amplo leque de alternativas de serviços, desde os mais simples, de fácil utilização e custos módicos para as famílias de baixa renda e microempresas – no meio rural e urbano – até os mais sofisticados, transmitindo voz, imagens, dados e textos em altas velocidades e faixas largas (*op. cit.*, seção II).

Há, no art. 39 da Lei Orçamentária de 1996 (Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995), à qual este PPA se associa, a seguinte referência:

> as agências financeiras oficiais de fomento observarão, na concessão de empréstimos e financiamentos, respeitadas suas especificidades, as seguintes prioridades: (...)
>
> III - estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo popular, mediante apoio à expansão e ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas, com recursos administrados pelo Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal (Brasil, 1995a).

Essa mesma redação se repete no art. 42 da lei orçamentária do ano seguinte (Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996). Como podemos ver, àquela época, a despeito do que estabelece a Constituição Federal em seus arts. 170 e 179, o único tratamento privilegiado oferecido às MPMEs, afora a intenção de melhorar a oferta de infraestrutura de comunicação, era uma diretriz relativa ao seu financiamento. Esta se desdobrava na determinação de que os bancos federais deveriam dar prioridade ao financiamento dessas empresas.

4.1.2 De 2000 a 2003: Plano Avança Brasil

Assim como a anterior, a Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, faz referência à Lei Orçamentária de 2000 (Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999). Nesta, mais uma vez, a ênfase do apoio às MPMEs concentra-se na concessão de créditos; no § 3º do art. 66, a lei determina que "os bancos de desenvolvimento federais e seus agentes financeiros adotarão políticas de fomento de forma a dar tratamento preferencial aos segmentos dos micro, pequenos e médios empreendimentos" (Brasil, 1999a).

4.1.3 De 2004 a 2007: Plano Brasil de Todos

Neste plano, formalizado por meio da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, pela primeira vez as MPMEs são alvo de uma atenção efetiva. Já na definição das estratégias de desenvolvimento de longo prazo, é definido como desafio 23 "incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora" (Brasil, 2004a).

O plano está estruturado em três megaobjetivos; estes, subdivididos em desafios, para os quais são estabelecidas diretrizes. As questões associadas aos empreendimentos de pequeno porte são objeto de tratamento em dois dos megaobjetivos.

No Megaobjetivo I, *Inclusão social e redução das desigualdades sociais*, privilegia-se a questão do microcrédito. Tendo em conta a essência desse objetivo, que tem como pano de fundo os programas de transferência de renda, o contexto das microempresas é interpretado pela perspectiva de geração de trabalho e renda, ou seja, em uma perspectiva que o considera como uma questão social. Assim, faz sentido a ênfase dada ao microcrédito.

É no Megaobjetivo II, *Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais*, que a importância econômica das MPMEs aparece como explicitamente reconhecida. Em primeiro lugar, dois dos desafios incluem essas empresas em suas diretrizes. Mas o fato de maior destaque é que há um desafio específico para o universo dos pequenos negócios. Esses três desafios significam que há um reconhecimento explícito de que a consecução do megaobjetivo – que é essencialmente voltado para o desenvolvimento socioeconômico – passa pela questão das MPMEs.

No desafio *Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo*, aparecem as seguintes diretrizes:

> 1. Revisão e consolidação das políticas de concessão de crédito dos agentes financeiros públicos com vistas a fortalecer o microcrédito, tanto na área rural como na urbana; (…)
>
> 4. Democratização e simplificação do acesso ao crédito para micro, pequena e média empresas (Brasil, 2004a).

Já no desafio *Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade*, há a diretriz:

> 12. Implementar legislação e programas de crédito e microcrédito voltados aos setores da economia solidária (Brasil, 2004a).

Observe-se que, nesse caso, a ênfase ainda aparece direcionada à concessão de microcrédito. É no desafio *Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso* que a dimensão econômica das MPMEs começa a ganhar destaque. Nesse, consta a diretriz 9: "apoio ao desenvolvimento da base de pesquisa e desenvolvimento (recursos humanos, infraestrutura e financiamento) na indústria nacional e nas micro, pequena e média empresas" (Brasil, 2004a).

Essa perspectiva se torna ainda mais clara no desafio *Ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais*, que tem como diretrizes:

> 7. Promoção da cultura exportadora entre as pequenas e médias empresas e ampliação da sua participação nas exportações; (…)
>
> 13. Viabilização das pequenas e médias empresas no comércio exterior;
>
> 14. Estímulo à composição de consórcio de pequenas e médias empresas para a exportação (Brasil, 2004a).

Mas o principal destaque é o desafio *Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora*. Nele, além da questão social, o reconhecimento da importância econômica das MPMEs para o desenvolvimento nacional é clara e explicitamente declarado. Pelo seu ineditismo na formulação das políticas públicas, cabe aqui transcrever a íntegra desse desafio.

> As empresas de menor porte são essenciais à elevação da competitividade sistêmica da economia brasileira. Longe de serem atores marginais no tecido produtivo, contribuem de forma significativa para a produção de bens e serviços e, mais ainda, para a geração de emprego. As estatísticas mostram que dois terços dos postos de trabalho em 2001 estavam no segmento de micros, pequenas e médias, em 2,3 milhões de estabelecimentos do país (99,8% do total).

No entanto, à diferença dos países desenvolvidos, no Brasil essas empresas têm recebido insuficiente atenção por parte dos governos. Isto contrasta com a imensa desigualdade de acesso, relativamente a grandes empresas, a condições básicas de sobrevivência e expansão, tais como crédito, tecnologia, recursos humanos, capacidade para aquisição de insumos em termos de qualidade e preços, capacidade para vender e para exportar, e assim por diante.

É necessário alterar substancialmente esse quadro. Deverão ser aperfeiçoadas, ao longo do período 2004-2007, as iniciativas que favoreçam empresas de menor porte, com acesso a capital de giro. Condição essencial para isso é a regulamentação das aplicações dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial, das instituições financeiras públicas, bem como das cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores, para operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista.

Além de queda de juros e de aumento de financiamento, o governo buscará a organização de cooperativas de crédito de livre admissão, de tal forma que populações com acesso restrito a serviços financeiros tenham dinheiro para pequenos empreendimentos rurais e urbanos geradores de emprego.

Diretrizes:

1. Estímulo ao cooperativismo, ao associativismo e ao desenvolvimento de novas formas de economia solidária;

2. Utilizar o poder de compra do governo no fortalecimento das micro, pequena e média empresas;

3. Fomento à participação das micro, pequena e média empresas nas cadeias produtivas;

4. Promoção de associações de pequenas e médias empresas objetivando a produção e comercialização em escala;

5. Reformulação do sistema tributário, facilitando a criação de microempreendimentos;

6. Incentivo ao micro e pequeno empreendedor por meio da economia solidária;

7. Disponibilização de bases científicas inovadoras para as pequenas e médias empresas;

8. Promoção de políticas de incentivo à criação de micro e pequena empresa com medidas que garantam sua formalização e sustentabilidade;

9. Apoio fiscal, creditício e tecnológico às micro, pequenas e médias empresas;

10. Oferta de crédito e microcrédito em condições adequadas aos atores da economia solidária (Brasil, 2004a).

Salta aos olhos o fato de que, conforme se constata ao longo dessa análise sobre as políticas públicas, os principais instrumentos de fomento às MPMEs ganharam corpo a partir deste PPA, com destaque especial para a promulgação da Lei Geral, em 2006.

4.1.4 De 2008 a 2011: Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade

Este plano é consistente com a tendência de destaque para as MPMEs; todavia, sua função como instrumento de estímulo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico perde relevância em razão do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Instituído pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o plano traz, em seu anexo I, uma relação de 214 programas finalísticos de governo. Cada um dos programas está ligado a um objetivo de governo, um objetivo setorial e um objetivo específico. Também estão definidos seu público-alvo, indicadores, projetos e atividades, com as respectivas previsões orçamentárias.

Nesse plano, o Programa 1016, Artesanato Brasileiro, tem como objetivo setorial "fortalecer as microempresas e empresas de pequeno e médio porte", sendo seu objetivo específico o de "fortalecer a competitividade do produto artesanal para a geração de trabalho e renda e promover seu acesso ao mercado externo" (Brasil, 2008b, anexo I, p. 20).

O Programa 0471, Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social, tem como público-alvo, entre outros, as MPEs. Porém, está inserido em um contexto no qual o objetivo de governo é "promover a inclusão social e a redução das desigualdades", o objetivo setorial é "promover a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento social" e o específico é "ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico e científico visando à melhoria da qualidade de vida das populações em situação de vulnerabilidade social" (*op. cit.*, p. 81). Note-se aqui que a ênfase dada é, como no programa anterior, de caráter social, e não de desenvolvimento e crescimento econômico.

Essa mesma ênfase aparece no Programa 0103, Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda, cujos três objetivos focalizam a questão da geração de empregos e da distribuição de renda. Nesse caso, o público-alvo são as "micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais, microempreendedores, empresas pertencentes a setores prioritários de políticas governamentais de desenvolvimento, de arranjos produtivos locais ou de setores intensivos em mão de obra" (*op. cit.*, p. 90).

É somente no Programa 0419, Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte, entre os 214 listados, que o segmento merece destaque. Com o objetivo de governo de "promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda" e o objetivo setorial de "fortalecer as microempresas e empresas de pequeno e médio porte", seu objetivo específico é o de:

> aprimorar o tratamento privilegiado às microempresas e empresas de pequeno e médio porte nas áreas de tecnologia, formação e capacitação, acesso à informação, comércio exterior, acesso ao crédito e infraestrutura, bem como implementar políticas públicas de caráter vertical com vistas à promoção do desenvolvimento integrado dessas empresas em arranjos produtivos locais, possibilitando a geração de emprego e renda e o estímulo às exportações (*op. cit.*, p. 131).

Seu público-alvo são as microempresas e empresas de pequeno e médio porte, com base na Lei Complementar nº 123/2006.

Há, ainda, o Programa 1387, Microcrédito Produtivo Orientado, que mais uma vez tem como foco, em seus objetivos, a geração de empregos e distribuição de renda, e o Programa 1388, Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). Este segundo programa não faz referência às MPMEs, mas, como veremos adiante quando tratarmos dos programas de desenvolvimento, elas acabam por fazer parte de seu escopo. Ocorre que esta política já havia sido lançada em 2003-2004 e, à época de vigência deste PPA, já em 2008, foi substituída pela PDP.

Como se pode perceber, a maior ênfase desse plano está no papel social das MPMEs e não no econômico. Isso também transparece na Mensagem Presidencial que o encaminha para a apreciação por parte do Congresso Nacional. Em sua seção que trata da elevação da competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica, há

uma retomada de seu papel no desenvolvimento econômico, contudo, ainda com um viés direcionado à geração de emprego e renda:

> as microempresas e empresas de pequeno porte também terão atenção especial, tendo em vista a sua capacidade de geração de emprego e renda. Esse segmento representa cerca de 98% das empresas do setor produtivo nacional, e responde por 80% da força de trabalho e 42% da massa salarial do país. O programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas visa fortalecer essas empresas por meio do desenvolvimento de ações de capacitação técnico-gerencial, acesso a informação e tecnologia, comércio exterior e acesso ao crédito, além de promoção do desenvolvimento integrado dessas empresas em arranjos produtivos locais, aumentando a competitividade dos produtos e a inserção comercial destas (Brasil, 2007a, p. 109).

Esse viés é reforçado nas metas prioritárias, nas quais está estabelecida a oferta acumulada até 2011 de microcrédito para empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte de R$ 3,8 milhões. Também na definição dos objetivos do governo, essa perspectiva é reforçada por meio da ênfase no microcrédito – o programa Microcrédito Produtivo Orientado – e do destaque atribuído ao programa Economia Solidária em Desenvolvimento. O tratamento da questão do desenvolvimento econômico reitera essa perspectiva ao afirmar que "a redução da informalidade é elemento vital para que o crescimento econômico possa converter-se em mudanças concretas no dia a dia da população de mais baixa renda" (*op. cit.*, p. 73).

Porém, a seção que trata da desoneração e do aperfeiçoamento do sistema tributário constante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) propõe a criação de "incentivos ao desenvolvimento tecnológico e ao fortalecimento de pequenas e microempresas" (*op. cit.*, p. 30). O programa Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade, por sua vez, apresenta uma preocupação com a função econômica do segmento, definindo que este:

> buscará facilitar e incentivar o acesso das microempresas, empresas de pequeno e médio porte aos instrumentos de avaliação da conformidade, informação e serviços de metrologia, além de colaborar com a superação de barreiras técnicas, para aumentar a competitividade interna e externa das pequenas e médias empresas (*op. cit.*, p. 109).

Para a melhora da cobertura previdenciária, o programa propõe a desoneração da contribuição previdenciária do autônomo, do segurado facultativo e dos microempreendedores. É no escopo dessa proposta que se desenvolveu o programa do MEI.

4.1.5 De 2012 a 2015: Plano Mais Brasil

O texto da lei que institui este plano, Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, é inespecífico em relação às MPMEs, fazendo referência apenas a prioridades do Plano Brasil Sem Miséria e do PAC. O seu detalhamento, assim como no PPA anterior, é feito no anexo I. Este contém 65 programas temáticos, para os quais estão definidos indicadores, montantes e fontes de recurso. A cada programa está associado um conjunto de objetivos, que se desdobram em metas e iniciativas.

A visão do microcrédito como instrumento de política social pode ser depreendida de sua contextualização no plano. As referências ao microcrédito, como indicador, objetivo, meta ou iniciativa, aparecem nos programas: 2012, Agricultura Familiar; 2044, Autonomia e Emancipação da Juventude; e 2071, Trabalho, Emprego e Renda.

O destaque à função econômica das MPMEs é evidenciado pela existência de um programa específico para o segmento (Programa 2047), para o qual estão definidos quatro objetivos. Todavia, pelos próprios objetivos, é possível perceber a prevalência de um viés direcionado ao papel social – e não econômico – atribuído às MPMEs:

- Objetivo 0836 – regulamentar no âmbito da União e incentivar a implementação nos estados e municípios do marco legal das MPEs, com vistas a fortalecer e ampliar os incentivos governamentais para o desenvolvimento econômico e social do segmento (com cinco iniciativas);
- Objetivo 0837 – promover a capacitação, a inovação, o acesso ao crédito, a inserção comercial, o encadeamento produtivo e o fomento às relações cooperativas e associativas para MPEs, de forma a estimular seu crescimento e competitividade, potencializando sua participação nos processos de geração de emprego e renda (com dezesseis iniciativas);
- Objetivo 0838 – promover a cooperação técnica e financeira internacional para as MPEs, inclusive as artesanais e as organizadas em APLs (com quatro iniciativas); e
- Objetivo 0839 – desenvolver, disponibilizar e consolidar sistemas de gestão do conhecimento sobre MPEs, inclusive as artesanais e as organizadas em APLs, para o compartilhamento de conhecimento e a geração de vantagem competitiva de mercado (com seis iniciativas).

4.2 Planos e políticas de desenvolvimento

O primeiro desse conjunto de instrumentos ao qual nos referiremos é a *Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice)*. Implementada a partir de 1990, esta reproduz a pouca importância atribuída às MPMEs à época. Sua única referência é o objetivo de apoiar "as pequenas e médias empresas tecnologicamente dinâmicas, de maneira a difundir o uso de subcontratação pelas firmas de maior porte e combater a excessiva concentração vertical hoje observada" (Brasil, 1990, anexo, item 6.4). Ou seja, a despeito do que estabelece a Constituição Federal, o governo de então considerava como merecedoras de atenção especial apenas as empresas de base tecnológica, com vistas a que estas integrassem as cadeias de produção das grandes firmas.

A política que se seguiu a essa, a *Pitce*, surgiu somente em 2004 e é ainda mais inespecífica no que tange aos pequenos negócios. Sua única menção ao segmento aparece na ideia de que "a organização industrial e a dinâmica da inovação e difusão de tecnologias determinam comportamentos empresariais diferenciados. Desta forma, a política para um setor intensivo em capital, estruturado por grandes empresas, não pode ser a mesma que para outro setor, intensivo em trabalho e caracterizado por pequenas empresas" (Brasil, 2003, p. 7). Fato curioso, como cabe relembrar, é que esta política aparece como um dos programas (o 1388) do PPA 2008-2011.

Em 2008 é publicada a *PDP*. Implementada na vigência do PPA 2008-2011, ela sofre um certo "desalinhamento" em relação a este, uma vez que é a Pitce, a qual a PDP vem a substituir, que consta como programa do PPA. A PDP, em certa medida, compensa a menor ênfase como agente do desenvolvimento econômico atribuída às MPMEs naquele plano. São várias as propostas da política para essas empresas, e todas, em conformidade com a própria natureza da política, têm como pano de fundo o reconhecimento desse papel econômico. Todavia, ainda assim, algum viés de "política social" ainda permanece. Isso é explicitamente declarado na PDP:

> para amplificar os efeitos competitivos e distributivos positivos do atual ciclo de expansão no longo prazo, também é vital abrir espaço para novos atores, alargando as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas (MPEs). Esta é uma condição básica para induzir um maior crescimento do emprego e da inclusão social no país e constitui o quarto desafio desta Política de Desenvolvimento Produtivo (Brasil, 2008a, p. 9).

Porém, podemos considerar que o segmento recebe tratamento de destaque, uma vez que é o primeiro entre os seis destaques estratégicos da PDP.[11] A atenção voltada transparece nas macrometas, ou metas-país, que preveem a ampliação da atividade exportadora das MPEs, considerando que a participação nas exportações representa a:

> síntese da competitividade das empresas, da sua capacidade de sobrevivência e de seu potencial de crescimento, considerando-se que, quando as MPEs se habilitam a competir no mercado externo, obtém-se um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas para conquistar mercados e se esperam aumentos do faturamento e de geração de emprego (*op. cit.*, p. 20).

Por fim, sem abandonar a perspectiva social, mas tendo como justificativa a importância das MPEs na estrutura produtiva – "as MPEs representavam 96% das empresas industriais e 20% do PIB (em 2005), além de ter uma participação expressiva na geração de emprego e renda no país" (Brasil, 2008a, p. 27) –, a PDB estabelece que, "para fortalecer a inserção doméstica e internacional desse conjunto de empresas, foi desenhado um programa específico com metas e ações articuladas, que tem, entre suas principais iniciativas, a regulamentação da Lei Geral das MPEs, o fortalecimento de atividades coletivas e o fomento de atividades inovativas" (*idem*, *ibidem*).

Paralelamente a essa política, o então denominado Ministério da Ciência e Tecnologia (atualmente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI) publica o *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (Pacti)*, referenciado ao quadriênio 2007-2010. Articulado com o PAC e a PDP, este plano tem entre seus principais objetivos gerais o de "ampliar o apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico das empresas, acelerando o desenvolvimento de tecnologias avançadas e de setores portadores de futuro e massificando programas de extensão e capacitação tecnológica, com ênfase nas empresas de micro, pequeno e médio portes" (Brasil, 2007b, p. 23).

A política atualmente em vigor, implantada a partir de 2011, é o *Plano Brasil Maior (PBM)*. Em última análise, o foco do PBM em relação às MPMEs se concentra na revisão da Lei Geral, que foi efetivada em 2014. Entre as diretrizes estabelecidas

11. Esses são: o fortalecimento das MPEs; a expansão das exportações; a integração produtiva com a América Latina e o Caribe, com foco inicial no Mercado Comum do Sul (Mercosul); a integração com a África; a regionalização ou descentralização espacial da produção no país; e a produção ambientalmente sustentável.

para a dimensão sistêmica do plano, a de incentivo ao investimento, que "objetiva a redução do custo do investimento por meio de instrumentos financeiros, tributários e regulatórios", destaca aqueles que "promovam a modernização e a simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresas" (Brasil, 2011a).

Há, ainda, uma diretriz específica para as MPMEs:

> Competitividade de Pequenos Negócios
>
> O Plano Brasil Maior contempla o apoio ao microempreendedor individual (MEI) e às micro e pequenas empresas (MPEs) por meio de:
>
> 1. ampliação do acesso ao crédito para capital de giro e investimento;
>
> 2. preferência local nas compras públicas (Brasil, 2011a).

Tanto a diretriz de incentivo ao investimento quanto o item 2 da diretriz de competitividade dos pequenos negócios remetem à revisão da Lei Geral. Isso fica ainda mais evidente quando se observa o conjunto das principais medidas efetivadas a partir do PBM, em que se registra a ampliação do Simples Nacional e do MEI (revisão da Lei Geral).

O que chama atenção nesse plano é o descasamento, ao menos no que se refere às MPMEs, entre seus objetivos e o instrumento de monitoramento. O plano estabelece um conjunto de dez metas no qual há uma direcionada às MPMEs, a meta 6, que é a de "fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras" (Brasil, 2011a). O indicador utilizado não remete a nenhum dos objetivos explicitados no plano.

Em abril de 2016, o governo federal, por meio do MDIC, anunciava um novo plano: o *Brasil Mais Produtivo* (Brasil, 2016b). Em que pese sua timidez, por se tratar de um programa de desenvolvimento do governo federal e em face das dimensões da indústria brasileira – um orçamento de apenas R$ 50 milhões e um público-alvo de 3 mil empresas industriais –, do ponto de vista de sua concepção, podemos considerá-lo um grande avanço.

Em primeiro lugar, seu principal objetivo é oferecer uma "resposta rápida para o dilema da baixa produtividade da indústria brasileira" (Brasil, 2011a), aumentando a produtividade das empresas atendidas em 20%. A questão da produtividade tem sido identificada como um dos problemas centrais para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro (Nogueira, 2016a). Além disso, o público-alvo do programa é exclusivamente o segmento das firmas de pequeno porte, aquele que, segundo o mesmo diagnóstico, é exatamente o "calcanhar de Aquiles" da baixa produtividade nacional: ao mesmo tempo o principal responsável por ela e o que tem a maior possibilidade de aumentá-la. Mais ainda, o programa se concentrará nos setores de alimentos e bebidas, metalomecânico, moveleiro, e de vestuário e calçados; a chamada indústria tradicional, justamente aquela identificada pelo autor como a que seria central nesse processo.

Ademais, pela primeira vez o instrumental a ser utilizado na promoção do desenvolvimento não se baseia naqueles "tradicionais": incentivos fiscais e créditos subsidiados. O programa consiste, basicamente, no fornecimento de consultoria voltada para a otimização de seus processos produtivos e as empresas participantes terão, também, direito a uma reserva de vagas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para atender às necessidades de qualificação de seu pessoal. Em outro estudo, Nogueira (2016b) defende exatamente que o aumento da produtividade das MPMEs exige políticas voltadas para as necessidades específicas das empresas, foco na melhoria dos processos e aumento do conteúdo de qualificação pessoal nas empresas, muito mais que créditos incentivados e benefícios fiscais.

O custo estimado para cada beneficiário é de um total de R$ 18 mil, cabendo a cada um a contrapartida de R$ 3 mil, que poderão ser pagos por meio do Cartão BNDES (uma descrição mais detalhada deste produto é apresentada na subseção 5.2). Ou seja, é um programa de baixo custo unitário para o Estado, que está dentro da capacidade de pagamento das firmas e apoiado em um exitoso instrumento de crédito para as MPMEs, o que implica uma experiência de integração de instrumentos. Espera-se, ainda, que o programa produza um efeito multiplicador das boas práticas.

Trata-se, portanto, de uma importante mudança de rumo – ou melhor, de paradigma – nas políticas de desenvolvimento do país, que, ao que tudo indica, conseguiram uma efetividade bastante superior à que vem sendo obtida até agora. Contra o programa pesam sua já citada reduzida dimensão diante da realidade do país, sua abrangência

limitada à indústria, e a exigência de que a empresa seja parte de um APL para participar do programa. Se, por um lado, empresas de APLs são mais aderentes às ferramentas técnicas que serão empregadas e oferecem maior capilaridade e sinergia para o seu transbordamento, por outro, essa exigência limita ainda mais a abrangência do programa. De todo modo, o programa pode ser encarado como um alvissareiro primeiro passo. Cabe, por fim, o registro de que ele estava sendo apresentado quando do encerramento deste estudo e que, diante do atual quadro de incertezas na situação política do país, não podemos afirmar, neste momento, que ele virá a ser efetivamente implementado.

5 PROGRAMAS E AÇÕES ESPECÍFICOS

Um rápido olhar sobre o cenário brasileiro permite identificar a existência de uma profusão de programas e ações nas três esferas de governo direcionados especificamente para as MPMEs. Nesta análise nos ateremos apenas àqueles que têm abrangência nacional. De modo geral, estes são vinculados ao governo federal. Todavia, existem alguns casos de iniciativas privadas ou de governos de entidades subnacionais que adquiriram relevância e dimensões que justificam que aqui sejam incluídos. Conforme já foi dito, não se pretende fazer uma avaliação de impacto ou da eficiência desses programas. Trata-se tão somente de um mapeamento dos principais programas, com a descrição de suas regras básicas de funcionamento, seu público-alvo e sua abrangência.

A análise está segmentada de acordo com as seguintes características dos instrumentos abordados: *i*) *investimentos*, recursos financeiros destinados a compor o capital social da empresa, ou seja, trata-se de capital de risco; *ii*) *financiamentos*, linhas de crédito voltadas exclusivamente para as MPMEs, com condições mais favoráveis que aquelas que o mercado ordinariamente ofertaria; *iii*) *garantias*, sistemas de garantias de crédito que permitem que as MPMEs tenham acesso ao sistema financeiro que usualmente exige garantias que ultrapassam as capacidades das pequenas firmas; e *iv*) *outros*, ações e programas que não se relacionam diretamente com o contexto financeiro das empresas, ou seja, não envolvem aporte de recursos ou benefícios fiscais.

5.1 Investimentos

Os investimentos destinados às MPMEs podem ser classificados em três categorias: investidor anjo (capital anjo); capital semente; e *venture capital*. Trata-se de investimentos

de alto risco, uma vez que são aplicados em empresas nascentes ou em suas fases iniciais. Assim, para diluir o risco mediante a diversificação da carteira, os investidores normalmente operam por meio de fundos. O objetivo dos investidores é alavancar o crescimento da empresa, aumentando assim o valor de mercado de sua participação societária para posterior saída do negócio.

As operações de *investidores anjo* ocorrem em empresas nascentes (*startups*) em seus estágios iniciais ou, até mesmo, quando ainda se trata apenas de um projeto. Normalmente envolvem montantes de menor vulto, representam participação minoritária no capital social e o investidor não interfere diretamente na gestão do negócio, porém, muitas vezes este atua como um conselheiro dos empreendedores.

Capital semente é uma modalidade de investimento direcionada a empreendimentos já estabelecidos, mas ainda em sua fase inicial. Envolvem quantias maiores que as do capital anjo – atualmente giram em torno de R$ 1 milhão – e, além do aporte financeiro, auxiliam na capacitação gerencial e financeira do negócio.

O *venture capital* é o investimento que ocorre em um estágio mais avançado de empreendimentos que apresentam elevado potencial de crescimento, podendo mesmo envolver empresas de médio porte. Os recursos, aportados, de maior monta visam subsidiar as primeiras expansões do negócio e podem representar parcelas mais significativas do capital social. De modo geral, os investidores atuam diretamente na gestão ou no aconselhamento dos empreendedores.

Na modalidade *capital anjo*, até mesmo por suas peculiaridades, não há ações governamentais direcionadas ao apoio ou à criação de fundos. Todavia, nesse segmento destacam-se duas organizações privadas sem fins lucrativos que têm o propósito de identificar e aproximar as partes interessadas: investidores e empresas nascentes (nas fases pré-operacional ou recém-operacional). São estas a Gávea Angels e a Anjos do Brasil.

O apoio estatal começa a partir do *capital semente*. O *Fundo Criatec* surgiu em 2007 por iniciativa do BNDES e é atualmente mantido por um consórcio de gestores. Tem por objetivo o financiamento de longo prazo de empresas em estágio inicial (inclusive estágio zero), com perfil inovador e que projetem um elevado retorno. Com capital de R$ 80 milhões do BNDES e com R$ 20 milhões do Banco do Nordeste

do Brasil (BNB), o fundo investiu até setembro de 2014 em 36 empresas. Além do investimento, o Criatec participa da gestão das empresas. O fundo está programado para encerrar suas atividades em novembro de 2017, mas por regulamento pode ser prorrogado por mais cinco anos.[12]

Em 2012, o BNDES lançou as bases para a implantação do *Criatec II*, voltado para realizar investimentos em empresas inovadoras que atuem prioritariamente nos setores de tecnologia da informação e comunicação (TIC), biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia e agronegócios. Tem capital de R$ 170 milhões, com o BNDES respondendo por R$ 120 milhões (podendo chegar a R$ 136 milhões); o BNB, por R$ 30 milhões; o Badesul Desenvolvimento – Agência de Fomento/RS, por R$ 10 milhões; e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), por R$ 10 milhões.[13] Em outubro de 2014, o BNDES encerrou o processo de seleção de gestor para a implantação do Criatec III.[14]

Na modalidade *venture capital*, destacam-se duas iniciativas. A *BNDES Participações S/A (BNDESPar)* é uma subsidiária do BNDES que opera como gestora de participações. Surgiu em 1982 a partir da fusão de outras três subsidiárias do banco: a Mecânica Brasileira S/A (Embramec); a Financiamento de Insumos Básicos S/A (Fibase); e a Investimentos Brasileiros S/A (Ibrasa) – todas criadas em 1974.[15] Em setembro de 2014, detinha participação direta em 35 MPEs e preparava o lançamento da operação de um fundo de investimentos voltado diretamente para *venture capital* em empresas de pequeno porte (Loureiro, 2014).

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) deu início em 2001 ao projeto *Inovar*, iniciativa que tem por finalidade impulsionar a criação e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica por meio da promoção de investimentos em capital de risco ou *venture capital*. A carteira de empresas investidas pelo Inovar é composta por cem companhias, considerando empresas que são ou foram suportadas por investimentos

12. Disponível em: <http://www.fundocriatec.com.br/pt-BR/quem-somos>. Acesso em: 21 ago. 2014.
13. Dados disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Renda_Variavel/BNDES_Fundos_Mutuos_Fechados/FundoCriatecII/edital_criatec2.html>. Acesso em: 21 ago. 2014.
14. Para mais informações sobre o Criatec III, acessar: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Criatec/criatecIII.html>. Acesso em: 1º out. 2014.
15. Dados consultados no portal Didaticativa. Disponível em: <http://www.didaticativa.com>. Acesso em: 2 fev. 2016.

oriundos de 25 fundos.[16] Até 2009 haviam sido aportados US$ 45 milhões ao fundo (OCDE e Cepal, 2012).

Além desses dois programas operados pelo governo federal, existem diversos fundos privados de investimentos voltados para o *venture capital*. De acordo com a Associação Brasileira de Startups (ABS), em 2013 os quinze principais fundos com atuação no Brasil eram (Zuini, 2013):

- americanos: Redpoint eVentures, Accel Partners, Flybridge, Tiger Global, Atomico e 500 Startups (este último também uma incubadora);
- alemão: Rocket Internet;
- argentino: Kaszek Ventures;
- israelense-brasileiro: Initial:Capital; e
- brasileiros: Monashees Capital, Fir Capital, Confrapar, Trindade Investimentos, e.Bricks e DGF Investimentos.

Sem menosprezar a importância do conjunto aqui apresentado de instrumentos de financiamento, é preciso atentar para o fato de que sua abrangência é restrita a um segmento muito específico das MPMEs. A maior parte das empresas que são objeto desses investimentos é considerada como "altamente inovadora" e atuante em atividades de alta tecnologia. Alguns destes fundos operam, até mesmo, exclusivamente com firmas dessas atividades.[17] Em outras palavras, esse modelo de financiamento é típico do estrato mais dinâmico e sua função é fomentar o desenvolvimento da fronteira tecnológica e não do universo mais amplo das MPMEs. Se observarmos os números apresentados, veremos que as empresas beneficiadas são contadas em dezenas, enquanto, segundo a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), em 2011 havia 384 incubadoras abrigando 2.640 firmas inovadoras no país,[18] isso em um universo com uma ordem de grandeza de milhões de MPEs e no qual 33.700 empresas industriais eram, em 2008, classificadas como inovadoras (IBGE, 2010).

16. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=inovarFinep>. Acesso em: 17 mar. 2014.
17. O próprio anglicismo utilizado no contexto no qual estas operações se desenvolvem é um sinal disso. Nele, o mais usual é o emprego de termos tais como *business, startup, early stage, angel capital, seed capital, venture capital, private equity, buy-out, due diligence* etc.
18. Disponível em: <http://anprotec.org.br/site/pt/incubadoras-e-parques/>. Acesso em: 1º set. 2014.

Há, ainda, na literatura algumas análises críticas a esses sistemas de apoio. Um estudo de Chesnais e Sauviat (*apud* Arroio e Scerri, 2014) argumenta que sua eficácia depende de condições peculiares de mecanismos socioeconômicos e instituições que são típicas dos Estados Unidos e que não se espelham nos países periféricos.

5.2 Financiamentos

O primeiro instrumento de financiamento a merecer destaque é o *Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)*,[19] também conhecido como *Fundos Setoriais*. Apesar de não ser um programa desenhado especificamente para as MPMEs, a participação de empresas de pequeno porte em sua carteira é considerável. Tendo como objetivo ampliar e estabilizar o financiamento para a área de ciência e tecnologia (C&T), os fundos setoriais teriam como principal objeto projetos de C&T e atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) que envolvam parcerias entre universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento públicos e privados. Igualmente, o FNDCT fomentaria o incentivo à geração de conhecimento e às inovações que contribuam para a solução dos grandes problemas nacionais.

Criado em 1999 com recursos oriundos de diferentes setores produtivos, derivados de receitas variadas, como *royalties*, compensação financeira, licenças, autorizações etc., o FNDCT é gerido por um comitê gestor específico para cada um dos fundos setoriais. Fazem parte do comitê o MCTI e representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCTI que operam os fundos: a Finep e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Desde sua implantação até 2009, o fundo investiu recursos da ordem de R$ 9,4 bilhões. Esses recursos vêm crescendo continuamente; entre 2007 e 2009, somaram quase R$ 5,3 bilhões e em 2010 os recursos superaram os R$ 3,0 bilhões.

O FNDCT tem sido uma importante fonte de financiamento público para o desenvolvimento tecnológico no Brasil; mas, sob a ótica das MPMEs, há algumas considerações a serem feitas. Sendo seus recursos destinados a atividades de C&T e P&D, da mesma forma que os fundos de investimento, direciona-se a um segmento muito específico destas empresas. Isso, evidentemente, não retira sua importância para esse

19. Para mais informações acerca do FNDCT, ver: <http://fndct.mcti.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2014.

segmento, nem minimiza a importância do próprio segmento para o desenvolvimento nacional, mas o fundo não pode ser visto como instrumento de fomento para a maioria das firmas de pequeno porte do país. Além disso, há uma questão associada à eficácia do modelo operacional do FNDCT no desenvolvimento tecnológico do universo empresarial. Segundo algumas avaliações dos fundos setoriais, entre as quais podemos destacar os trabalhos de Kubota, Nogueira e Milani (2011) acerca do Fundo Setorial de Tecnologia da Informação (CT-Info) e de Santos (2015) sobre as pesquisas em energias renováveis dos diversos fundos setoriais, com destaque para o Fundo Setorial de Energia, o envolvimento do setor empresarial nos projetos financiados por estes ainda é consideravelmente baixo. Por inúmeros motivos, a maioria desses projetos está direcionada à pesquisa acadêmica e não à solução de problemas concretos do universo produtivo. No caso do CT-Info, os autores falam mesmo em uma "captura" do fundo pelo que denominam como "complexo acadêmico-universitário" (Kubota, Nogueira e Milani, 2011).

Outra fonte importante de financiamento para a inovação no país é o *Programa de Subvenção Econômica*. Lançado em 2006, tem por objetivo promover o aumento das atividades de inovação e o incremento da competitividade das empresas e da economia brasileira. Consiste de um apoio financeiro caracterizado pela aplicação de recursos não reembolsáveis diretamente em empresas, de modo a compartilhar entre estas e o Estado os custos e os riscos inerentes a tais atividades. Seu principal agente é também a Finep.[20] Em 2009, o programa contava com quinhentas empresas em sua carteira, sendo a maioria delas de menor porte (tabela 2) e para as quais foi concedido um total de R$ 755 milhões em financiamentos.

TABELA 2
Distribuição da carteira financiada pela Subvenção Econômica, por porte (2009)

Porte	Faixa de faturamento (R$)	(%)
Sem faturamento	Até 100,00	7
Micro	De 100,01 a 240 mil	13
Pequeno porte	De 240 mil a 2,4 milhões	33
Pequena	De 2,4 milhões a 16 milhões	27
Média	De 16 milhões a 90 milhões	11
Média-grande	De 90 milhões a 300 milhões	4
Grande	Acima de 300 milhões	5

Fonte: Finep.

20. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/instrumentos-de-apoio/subvencao-economica>.

O programa foi paralisado, tendo seus últimos editais sido lançados em 2013. Porém, um esforço para sua retomada levou ao lançamento de um novo edital, no valor de R$ 53 milhões, em setembro de 2015 (Finep, 2015). Este edital oferece condições diferenciadas (porcentagem de contrapartida sobre o valor da subvenção) para empresas de diferentes portes: 10% para MPEs; 15% para médias; e 20% para grandes empresas. Como se pode constatar, as empresas de pequeno porte vêm tendo atenção prioritária do programa. É importante frisar mais uma vez, no entanto, que estamos nos referindo a um programa que atinge um segmento essencial para o país, mas cuja abrangência – somente 450 empresas beneficiadas (91% de 500) – é restrita.

Outro instrumento do BNDES para o financiamento das MPMEs é o *BNDES Automático*. Este produto oferece, desde 2008, quatro linhas de financiamento, sendo uma delas destinada às MPMEs. O crédito é destinado exclusivamente a projetos de investimento, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos.[21] Para a modalidade MPMEs, são elegíveis as empresas ou produtores rurais com faturamento ou renda anual de até R$ 90 milhões. Esta linha também permite que investimentos financiáveis tenham sido realizados nos doze meses anteriores à data de entrada da solicitação de financiamento no BNDES. Incidem sobre o empréstimo as seguintes taxas: Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que em outubro de 2014 estava fixada em 5% ao ano (a.a.); remuneração básica do BNDES, de 1% a.a.; taxa de intermediação financeira, de 0,1% a.a.; e remuneração da instituição financeira operadora, negociada diretamente entre esta e o cliente. A participação do banco é limitada a 90% do valor total do projeto, podendo a instituição operadora complementar o valor; os prazos de carência e amortização também são negociados diretamente entre a empresa e a instituição financeira operadora.[22] Até junho de 2014, 3.358 empresas haviam sido atendidas por este produto.

O mesmo BNDES oferece, ainda, o BNDES Finame. Trata-se de um financiamento destinado à produção ou à aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, que devem fazer parte do catálogo de produtos credenciados pelo banco. Nesta modalidade são oferecidas seis linhas de financiamento. A partir de 2006,

21. As máquinas, os equipamentos e os bens de informática e automação que façam parte do projeto de investimento devem ser novos, produzidos no país, credenciados no BNDES e devem apresentar índice de nacionalização mínimo de 60%, calculado conforme instruções definidas pelo BNDES, ou cumprir o Processo Produtivo Básico (PPB).
22. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/bndesautomatico>. Acesso em: 8 out. 2014.

foram direcionadas linhas específicas para MPMEs que atualmente se concentram em: aquisição de bens de capital, o MPME BK; e aquisição de ônibus e caminhões, o MPME Ônibus e Caminhões. As condições são similares às do BNDES Automático: faturamento de até R$ 90 milhões. Os juros, no caso de máquinas e equipamentos, equivalem à TJLP mais a remuneração do BNDES (neste caso, igual a 0,9% a.a.), mais a remuneração da instituição financeira, negociada entre esta e o tomador do crédito.[23] Para ônibus e caminhões, a composição dos juros é equivalente, no entanto, a somente 70% da TJLP. Os prazos de carência e amortização são também negociados diretamente, limitados a dois e cinco anos, respectivamente.[24] Somando-se as duas linhas, 121.395 firmas foram financiadas pelo instrumento até junho de 2014. A tabela 3 apresenta o histórico de evolução do número de empresas atendidas pelos produtos BNDES Automático e BNDES Finame desde sua implantação.

TABELA 3
Número de MPMEs financiadas pelo BNDES Automático e BNDES Finame (2006-2014)

Ano	BNDES Automático	BNDES Finame	
		MPME BK	MPME Ônibus e Caminhões
2006	-	4.363	-
2007	-	19.200	-
2008	80	25.141	-
2009	397	19.125	-
2010	587	2.262	-
2011	716	31.206	4.100
2012	769	13.387	1.623
2013	577	460	-
2014[1]	232	528	-
Total	**3.358**	**115.672**	**5.723**

Fonte: BNDES.
Nota: [1] Até junho desse ano.

Em 2003 foi implantado o *Cartão BNDES*, que vem se mostrando um dos mais profícuos e inovadores instrumentos de fomento para os pequenos negócios no país, seja por sua abrangência, seja por suas características operacionais. Tendo como base o conceito de cartão de crédito, sua finalidade é financiar os investimentos de empresas com

23. A título de exemplo, a taxa praticada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em outubro de 2014 era de 6,5% a.a. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mp/linha_credito/financiamentos/finame/saiba_mais.asp>. Acesso em: 21 out. 2014.
24. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/bndesfiname>. Acesso em: 8 out. 2014.

faturamento bruto anual de até R$ 90 milhões. Os cartões são operados pelas principais bandeiras e emitidos por instituições financeiras comerciais a partir de recursos oriundos do BNDES. Podem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de produtos expostos no portal de operações do Cartão BNDES,[25] que são oferecidos por fornecedores credenciados. A partir de 2013, o cartão também passou a ser utilizado para o pagamento de registros de propriedade intelectual (marcas, patentes etc.) junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Com taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado financeiro,[26] seu limite de crédito, negociado entre o cliente e o banco emissor, pode atingir até R$ 1 milhão e o prazo de amortização, também a critério do banco emissor, varia entre 3 e 48 meses.[27]

A expansão do Cartão BNDES e os resultados obtidos desde a sua implantação são expressivos. Essa magnitude em seus resultados faz merecer a apresentação de um retrato mais minucioso de sua evolução. A tabela 4 e o gráfico 1 mostram a evolução da demanda pelo cartão desde o início de suas operações.

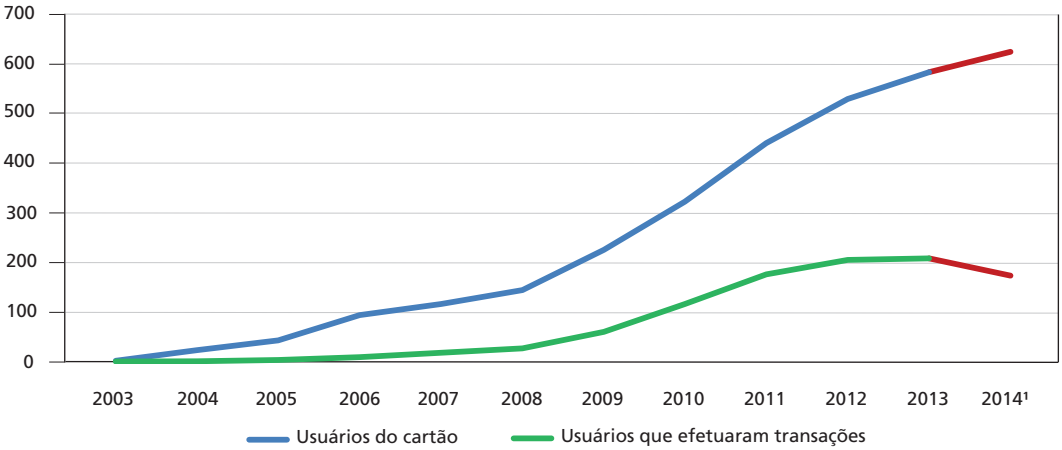
TABELA 4
Evolução da utilização do Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Usuários (mil) (A)	Variação anual (%)	Novas adesões (mil)	Usuários com transação (mil) (B)	Variação anual (%)	Taxa de utilização (%) (B)/(A)
2003	2	-	-	0,094	-	4,7
2004	23	1.050,0	21	0,763	711,7	3,3
2005	43	87,0	20	3,5	358,7	8,1
2006	94	118,6	51	9,3	165,7	9,9
2007	116	23,4	22	18,0	93,5	15,5
2008	144	24,1	28	27,0	50,0	18,8
2009	225	56,3	81	60,0	122,2	26,7
2010	322	43,1	97	116,0	93,3	36,0
2011	440	36,6	118	176,0	51,7	40,0
2012	529	20,2	89	205,0	16,5	38,8
2013	583	10,2	54	208,0	1,5	35,7
2014[1]	624	7,0	41	173,0	-16,8	27,7

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até meados de setembro desse ano.

25. Disponível em: <http:// www.cartaobndes.gov.br>.
26. A taxa de juros do Cartão BNDES é definida mensalmente, em função da taxa a termo divulgada pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima), calculada com base nas Letras do Tesouro Nacional. Em outubro de 2014, era de 0,92% ao mês (a.m.), quando a taxa referencial de juros (a Selic) estava fixada em 0,91% a.m.
27. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/Cartao_BNDES>. Acesso em: 2 dez. 2014.

GRÁFICO 1
Usuários do Cartão BNDES (2003-2014)
(Em 1 mil)



Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até meados de setembro de 2014.

Como se pode observar, o cartão havia atingido, em setembro de 2014, a marca de 624 mil usuários cadastrados. Isso significa que o instrumento, em dez anos de existência, beneficia praticamente 10% das MPMEs do país. Entre 2003 e 2012, o cartão viveu um período de franca e acelerada expansão, sendo que em 2009, ano da grande crise econômica mundial, houve um "pico" em sua expansão. Todavia, chama atenção que, a partir de 2012, o crescimento de usuários e da própria utilização do cartão vem arrefecendo. Como ainda há um contingente de mais de 6 milhões de empresas que não se utilizam dele, o que significa que ainda há muito espaço para sua expansão, esse fato merece ser detalhadamente estudado para que sua abrangência possa continuar crescendo com as taxas que seriam desejáveis. As mesmas constatações e observações se aplicam às transações efetuadas no cartão (tabela 5 e gráfico 2).

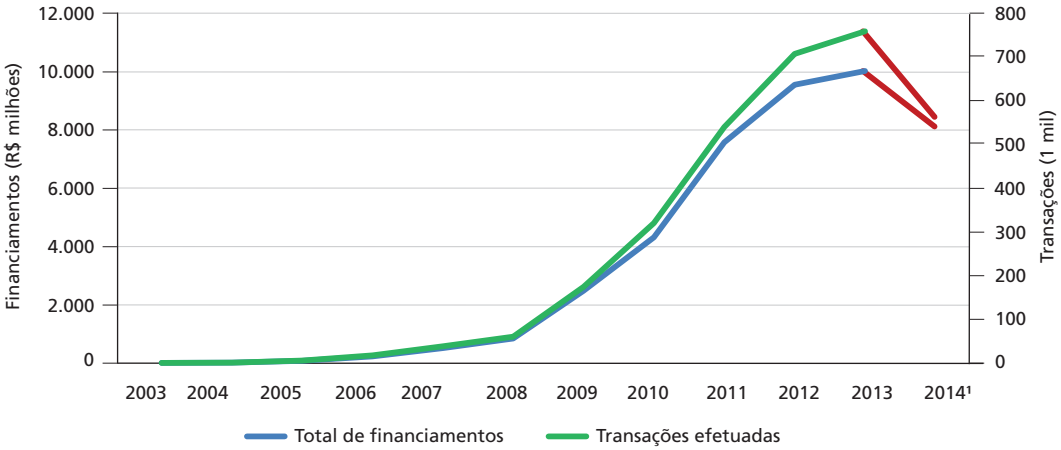
Já do lado da oferta, conforme mostram a tabela 6 e o gráfico 3, o crescimento mantém-se ainda sustentado.

TABELA 5
Evolução das transações realizadas com o Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Total financiado[1] (R$ milhões) (C)	Transações (mil) (D)	Variação anual (%)	Transações por usuário (D)/(A)	Variação anual (%)	Valor médio da transação (C)/(D)
2003	1,17	0,097	-	1,03	-	12.061,86
2004	12,14	1,0	930,9	1,31	27,0	12.140,00
2005	71,74	5,8	480,0	1,66	26,4	12.368,97
2006	225,19	17,6	203,4	1,89	14,2	12.794,89
2007	509,17	38,1	116,5	2,12	11,8	13.364,04
2008	845,70	60,2	58,0	2,23	5,3	14.048,17
2009	2.478,55	174,0	189,0	2,90	30,1	14.244,54
2010	4.313,98	320,0	83,9	2,76	-4,9	13.481,19
2011	7.574,08	540,0	68,8	3,07	11,2	14.026,07
2012	9.543,39	707,0	30,9	3,45	12,4	13.498,43
2013	10.022,63	759,0	7,4	3,65	5,8	13.205,05
2014[2]	8.110,63	563,0	-25,8	3,25	-10,8	14.406,09
Total	**43.708,4**	**3.185,8**				**13.719,76**

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Valores correntes.
[2] Até meados de setembro desse ano.

GRÁFICO 2
Volume de transações do Cartão BNDES (2003-2014)



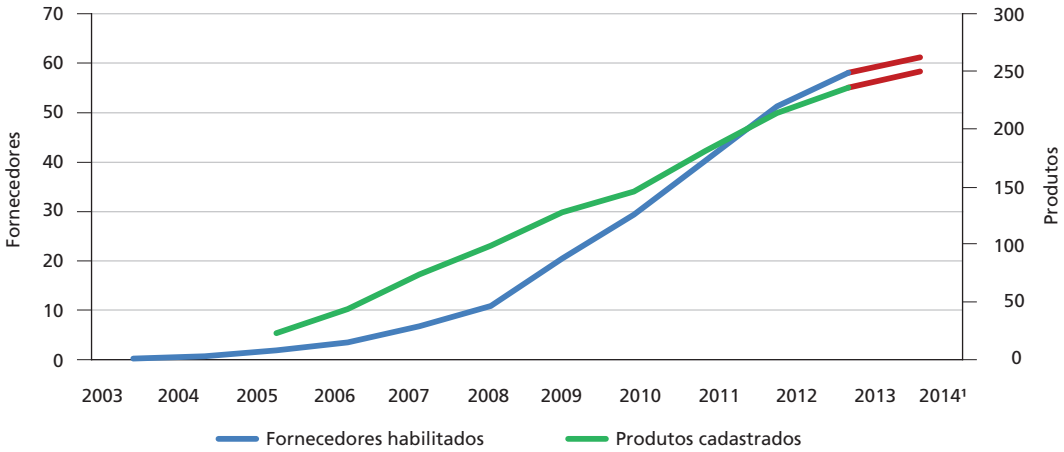
Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até meados de setembro desse ano.
Obs.: Valores correntes.

TABELA 6
Evolução da oferta de produtos pelo Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Fornecedores (mil) (E)	Variação anual (%)	Produtos cadastrados (mil) (F)	Variação anual (%)	Produtos por fornecedor (F)/(E)
2003	0,235	-	-	-	-
2004	0,74	214,9	-	-	-
2005	1,9	156,8	23	-	12,1
2006	3,5	84,2	44	91,3	12,6
2007	6,8	94,3	74	68,2	10,9
2008	10,9	60,3	99	33,8	9,1
2009	20,5	88,1	128	29,3	6,2
2010	29,4	43,4	146	14,1	5,0
2011	40,3	37,1	181	24,0	4,5
2012	51,3	27,3	214	18,2	4,2
2013	58,1	13,3	236	10,3	4,1
2014[1]	61,2	5,3	250	5,9	4,1

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até meados de setembro desse ano.

GRÁFICO 3
Fornecimento de produtos por meio do Cartão BNDES (2003-2014)
(Em 1 mil)



Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até meados de setembro desse ano.

Além da abrangência, o Cartão BNDES se destaca pelos efeitos sistêmicos que pode vir a produzir na economia nacional. Desde sua criação já foram aplicados mais de R$ 40 bilhões – só em 2013 foram mais de R$ 10 bilhões – destinados essencialmente à aquisição de bens de capital, isto é, à modernização de processos produtivos. Diante

da perspectiva de trajetória estrutural para a necessária elevação da produtividade da economia do país que assumimos neste estudo, o cartão ocupa posição central como instrumento de política de desenvolvimento e crescimento econômico. Finalmente, como um efeito complementar, ele também se torna um instrumento de abertura de oportunidades de negócios para as próprias MPMEs, uma vez que estas podem também cadastrar-se como fornecedoras e oferecer seus produtos por meio do sistema, o que é um excelente canal para quem dispõe de parcos recursos para investimento em *marketing*.

Um programa mais recente implantado pelo BNDES veio tentar preencher uma importante lacuna no apoio às atividades inovativas, que diz respeito à fase de "empacotamento" do produto. Uma análise mais detalhada dessa problemática no país pode ser obtida em Nogueira (2016b). Implantado a partir de 2014, o programa *BNDES MPME Inovadora* tem por objetivo financiar os investimentos necessários para a introdução de inovações no mercado, aportando recursos destinados à implementação do plano de negócios das MPMEs com perfil inovador (BNDES, 2015). O produto financia de 70% a 90% do valor total dos itens financiáveis, em um limite de R$ 20 milhões, por um prazo de até dez anos, com carências que variam de 3 a 48 meses.

Segundo o banco, até o final de 2015 haviam sido concretizadas 137 operações, em um valor total de R$ 261,2 milhões. É interessante notar que 57% destas operações atingiram o valor de, no máximo, R$ 1,0 milhão, isto é, beneficiaram empresas de menor porte. Diante da realidade nacional, este é um contingente ainda muito incipiente de empresas, mas deve-se ter em conta que o programa está se iniciando. Na modalidade taxa fixa, a taxa de juros até então praticada era de 6,5% a.a., porém, para 2016, foi determinada sua elevação para 12,0% a.a. A expectativa é que isso implique uma desaceleração do programa.

Outro importante instrumento de financiamento é o *Programa de Geração de Renda (Proger Urbano)*, o qual foi criado em 1994 e começou a operar em 1995. Utilizando-se de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o programa destina-se ao financiamento de longo prazo de pequenos negócios, profissionais autônomos, cooperativas e associações de produção que sejam responsáveis pela criação de empregos ou mantenham um posto de trabalho existente e que estejam interessadas

em investir no crescimento, na modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade.[28]

Operado pelo Banco do Brasil (BB) e pela Caixa, de 1995 a 2000 (último dado disponível) foram realizadas 386 mil operações de crédito pelo programa, no valor total de R$ 2,8 bilhões (Passos e Costanzi, 2002). Observe-se que em 2000 foi formalizada quase a metade dos contratos firmados desde o início do programa: 185 mil operações. Contudo, tendo em vista a origem de seus recursos, é de se esperar, dada a atual conjuntura econômica do país, uma sensível contração no programa.

Por fim, como importantes instrumentos para o financiamento das MPEs – em especial para as microempresas, os MEIs e os trabalhadores autônomos de modo geral –, existem as operações de microcrédito. O microcrédito começou a ganhar forma em Bangladesh, em 1976, a partir de uma iniciativa do economista Muhammad Yunus. Agindo individualmente e com capital próprio, o professor começou a conceder, na cidade de Jobra, empréstimos de pequena monta (da ordem de centavos de dólar), com juros equivalentes aos normais do mercado financeiro e tendo como única garantia um sistema baseado em grupos de cinco pessoas que ficavam moralmente responsáveis umas pelas outras. Os tomadores desses créditos eram essencialmente mulheres trabalhadoras autônomas extremamente pobres e que, por não terem acesso às linhas de crédito comerciais para financiarem seu capital de giro, ficavam atreladas a agiotas que impunham exigências que as colocavam em condições de trabalho escravo. O baixíssimo índice de inadimplência o incentivou a expandir o sistema e assim, em 1983, surge o Grameen Bank, a primeira instituição financeira do mundo especializada em microcrédito (Yunus, 2011). Pela iniciativa, Yunus e o Grameen Bank foram agraciados com o prêmio Nobel da Paz em 2006.

O governo federal brasileiro criou em 2005 o *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado* (Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005) e a partir dele implantou, no final de 2011, o programa *Crescer*. No escopo deste programa, destacam-se três linhas de microcrédito, uma operada pelo BNDES e duas por bancos comerciais federais: a Caixa e o BNB. Fazem parte do Crescer, ainda, mais dois bancos federais: o BB e o Banco da Amazônia.

28. Disponível em: <http://proger.mte.gov.br/portalsaep/pages/home.xhtml>. Acesso em: 19 nov. 2015.

O *BNDES Microcrédito* se destina a financiar empreendedores autônomos e firmas com receita bruta igual ou inferior a R$ 360 mil por ano. Sua implantação antecede ao Crescer, mas foi incorporado a este a partir de sua criação. Os recursos destinam-se sempre ao financiamento de capital de giro e/ou de investimentos produtivos fixos, como obras civis, compra de máquinas e equipamentos novos ou usados, e compra de insumos e materiais. Os créditos são concedidos, a partir de recursos repassados pelo BNDES, por agentes operadores denominados Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (Impos).[29] Tanto o valor do financiamento como a taxa de juros são determinados pelo agente operador, de acordo com limites preestabelecidos.[30]

Como o BNDES não atua diretamente no apoio aos microempreendedores, os interessados devem recorrer a agentes operadores do microcrédito, e são estes que analisam a possibilidade de concessão de crédito e as condições do financiamento. Atualmente a taxa de juros está em torno de 1,1%;[31] mais uma Taxa de Abertura de Crédito (TAC), limitada a 2%, e o valor máximo financiado é de R$ 1 milhão.

Como se pode constatar, as condições para o crédito, apesar de serem mais atraentes que aquelas que geralmente vigoram nas diversas modalidades de empréstimos pessoais concedidos por bancos comerciais, são menos favoráveis que as dos financiamentos de caráter social, como o Sistema Financeiro da Habitação e o próprio Cartão BNDES. Os juros são superiores mesmo aos praticados para os financiamentos de automóveis novos, que estavam, em outubro de 2014, na casa de 1,5% a.m.

A tabela 7 mostra a evolução dos créditos concedidos no programa. Segundo Montoro (2010), entre 2005 e outubro de 2010, o BNDES Microcrédito concedeu um total de R$ 111,7 milhões em financiamentos. No mesmo período, o Cartão BNDES superou os R$ 8,0 bilhões. Mesmo considerando-se a natureza distinta dos programas, a abrangência do primeiro ainda é acanhada. Todavia, o programa vem se expandindo

29. Agências de fomento, instituições financeiras, cooperativas singulares ou organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).
30. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/BNDES_Microcredito/>. Acesso em: 8 out. 2014.
31. Essa taxa de juros é definida mensalmente, em função da taxa a termo divulgada pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima), calculada com base nas Letras do Tesouro Nacional, estando limitada a 4,0% a.m. (Montoro, 2010).

rapidamente, tendo beneficiado, até junho de 2014, um total de praticamente 900 mil microempreendedores formais e informais.

TABELA 7
Evolução do BNDES Microcrédito (2005-2014)

Ano	Número de operações
2005	360
2006	8.572
2007	57.447
2008	81.888
2009	88.281
2010	94.866
2011	111.268
2012	150.624
2013	228.189
2014[1]	77.986
Total	**899.481**

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até junho desse ano.

O programa *Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer Caixa)* vem apresentando um dos resultados mais significativos. Consiste na oferta de crédito para a compra de equipamentos e matéria-prima ou para a melhoria física da empresa. O valor depende da análise do crédito e da capacidade de pagamento do empreendimento, sendo o valor mínimo igual a R$ 300,00 e o máximo, a R$ 15 mil, com até doze meses para amortização, dependendo de sua finalidade. Os juros, em agosto de 2014, estavam fixados em 0,40742% a.m. mais uma TAC de 1% sobre o valor do contrato. O sistema é operado pelas próprias agências da Caixa e, por meio de parcerias para atuação em microcrédito, por algumas prefeituras e instituições de microfinanças. O público-alvo são empreendedores individuais ou microempresas de qualquer ramo de atividade com faturamento de até R$ 120 mil por ano. Entre 2012 e 2013, foram concedidos R$ 1,3 bilhão em empréstimos para 600 mil tomadores (Caixa, 2012).

Cabe destacar o *Crediamigo*, do BNB. De acordo com Soares *et al.* (2011 *apud* Souza *et al.*, 2012), o programa é responsável por cerca de 60% do mercado desse tipo de operações no Brasil, sendo inclusive considerado o maior programa de microcrédito da América do Sul. Criado em 1998 e posteriormente também vinculado ao programa Crescer, tem como mercado-alvo preferencial o pequeno comércio urbano da região

Nordeste do país, segmento que responde por 85,8% de sua carteira (Neri, 2008). Os valores iniciais do financiamento variam de R$ 100,00 a R$ 6 mil, de acordo com o produto, a necessidade e o porte do negócio, podendo ser renovados até o limite de R$ 15 mil, com uma taxa de juros, em outubro de 2014, de 1,2% a.m. e prazos de amortização variando de quatro a oito meses. Em 2013, o Crediamigo concedeu R$ 5,76 bilhões em empréstimos em 3,4 milhões de operações para uma carteira de mais de 1,6 milhão de clientes ativos. Até agosto de 2014, suas operações acumuladas, desde sua criação, somavam R$ 25,7 bilhões em empréstimos em 18,9 milhões de operações.[32]

Além dos programas aqui citados, a partir de 2007, vem se desenvolvendo uma vigorosa expansão na oferta de microcrédito no país, operado por bancos públicos, privados e diversas modalidades de instituições sem fins lucrativos (Arroio e Scerri, 2014). A observação desse conjunto de instrumentos leva a crer que não se pode considerar que há uma carência de linhas de crédito voltadas para as firmas de menor porte. Mas, ao se considerar a abrangência dos instrumentos, há um fato que se destaca: os que fogem aos modelos tradicionais de crédito – o Cartão BNDES e o microcrédito – são capazes de uma penetração expressiva tanto em relação aos demais quanto até mesmo em relação ao universo de MPEs no país. Isso vai ao encontro do argumento de que é necessário desenvolver, estimular e disseminar instrumentos dessa natureza, uma vez que, como argumenta OCDE e Cepal (2012), os financiamentos tradicionais exigem uma "liturgia burocrática", garantias de crédito e, por conta de uma expectativa maior de risco, impõem taxas às MPMEs que acabam por se tornar barreiras intransponíveis para que essas os acessem. São exatamente essas características que diferenciam os instrumentos que têm conseguido uma abrangência compatível com as dimensões do nosso país.

5.3 Garantias

Um dos maiores obstáculos para o crescimento das MPMEs em todo o mundo, e em especial nos países periféricos, reside na dificuldade para o acesso ao financiamento de sua expansão. A literatura sobre o tema é ampla – como exemplo, podemos citar os estudos de Arroio e Scerri (2014) e OCDE e Cepal (2012) – e chama atenção para o fato de que uma das principais fontes desta dificuldade está na incapacidade de

32. Disponível em: <http:// www.banconordeste.gov.br/crediamigo/>. Acesso em: 2 out. 2014.

oferecer garantias de créditos capazes de satisfazer as perspectivas de riscos estabelecidas pelas instituições financeiras comerciais. Em função dessa avaliação de risco elevado, os créditos ou lhes são negados, ou lhes são oferecidos em condições (juros e prazos) muito desvantajosas em relação àquelas praticadas para as firmas de maior porte. Na realidade, foi exatamente este fenômeno que motivou a concepção do microcrédito. Ocorre que essa situação não é uma peculiaridade dos empreendimentos que são atendidos por este instrumento. Mesmo não sendo "desprotegidos" a ponto de terem como única alternativa o recurso a agiotas, a falta de garantias nos padrões estabelecidos pelo mercado financeiro atinge também empreendimentos mais bem estruturados, formalizados, até de médio porte. A fim de eliminar tal obstáculo, foram formulados dois sistemas de garantias destinados a dar condições para que as MPMEs possam acessar o mercado financeiro nas mesmas condições que as demais empresas: os fundos garantidores e as sociedades de garantia de créditos (SGCs).

Os fundos caracterizam-se por uma reserva de capital que é alocada ao tomador de empréstimo para ser oferecida como garantia ou complemento de garantias para a instituição financiadora e pela qual o tomador assume o encargo de pagamento de uma taxa ou comissão de concessão da garantia. O que se espera é que esta taxa ou comissão, a despeito de onerar o financiamento, seja inferior ao *spread* de risco cobrado pelo concedente.

No BNDES destaca-se o *Fundo Garantidor de Investimentos (BNDES FGI)*. Implantado em 2009, é direcionado para MPMEs, caminhoneiros autônomos, empresas em implantação, podendo ser utilizado em operações de financiamento de capital de giro, projetos de expansão de unidades produtivas, produção voltada à exportação, produção ou aquisição de máquinas e equipamentos nacionais, aquisição de *softwares* nacionais, de componentes destinados à produção, de ônibus ou caminhões e de autopeças. Seu limite de utilização é de R$ 10 milhões, podendo responder por um máximo de 80% do valor total do financiamento. Analogamente às demais operações da instituição para o segmento, o limite para elegibilidade é de faturamento anual de R$ 90 milhões. Para a operação, o tomador deve pagar o Encargo de Concessão de Garantia (ECG), que varia em função do prazo total da operação e da porcentagem do financiamento garantido pelo fundo; como exemplo, para um financiamento com prazo total de dez anos, o ECG varia entre 1,235% a.m., para uma cobertura de 20%, e 5,130% a.m., para uma de 80%. Em

outubro de 2014, o saldo disponível no fundo para novas garantias era de R$ 6,68 bilhões e acumulava uma exposição total de R$ 3,15 bilhões.[33]

Outro fundo de responsabilidade do governo federal é o *Fundo de Garantia de Operações (FGO)*, operado pelo BB. Também implantado a partir de 2009, tem por finalidade complementar as garantias necessárias à contratação de operações de crédito (capital de giro e/ou investimento) por MPMEs, com faturamento bruto anual de até R$ 15 milhões, e MEIs, com faturamento bruto de até R$ 60 mil por ano. Sobre a operação incide uma comissão de concessão de garantia, que varia, da mesma forma que no BNDES FGI, conforme o prazo das operações e a porcentagem de cobertura. Para investimentos, a garantia oferecida limita-se a R$ 500 mil e, para capital de giro, a R$ 150 mil; em ambos os casos, pode cobrir até 80% do valor financiado.[34] Ao final de junho de 2014, havia 483,1 mil operações com cobertura do FGO (BB, 2014).

O BB é também o gestor do *Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger)*. O fundo foi constituído em 2000 a partir de recursos oriundos do FAT e destina-se a garantir parte dos riscos das operações de financiamento desenvolvidas no âmbito do Proger Urbano e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Neste último caso, trata-se de uma arquitetura interessante, uma vez que coordena dois instrumentos distintos. Operado pelos bancos federais (BB, Caixa, BNB e Banco da Amazônia), o Funproger garante até 80% das operações de crédito de MPEs com faturamento bruto anual de até R$ 6 milhões; de cooperativas e associações; e de pessoas físicas, incluindo empreendedores individuais dentro de um limite de R$ 160 mil. As taxas de concessão do aval são de 0,1%, calculadas sobre o valor garantido multiplicado pelo prazo do financiamento.[35]

Finalmente, há um fundo de garantias operado pelo Sebrae, o *Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe)*, instituído em 1995 com a função de complementar as garantias exigidas por instituições financeiras conveniadas. Os recursos do fundo avalizam até 80% das operações de crédito para investimento fixo, capital de giro

33. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/apoio/fgi>. Acesso em: 6 out. 2014.
34. Disponível em: <http://bb.com.br/portalbb/page3,108,10562,8,0,1,2.bb>. Acesso em: 10 out. 2014.
35. Disponível em: <http://www.bb.com.br/portalbb/page3,110,4497,11,0,1,3.bb>. Acesso em: 10 out. 2014.

puro e operações mistas (investimento fixo com capital de giro associado), exportação, desenvolvimento tecnológico e inovação dentro dos limites descritos na tabela 8.

TABELA 8
Limite da garantia do Fampe/Sebrae
(Em R$ mil)

Porte	Modalidade			
	Capital de giro	Investimento fixo e capital de giro associado	Exportação na fase de pré-embarque	Desenvolvimento tecnológico e inovação
MEI	5	15	30	60
Microempresa	30	100	150	300
Empresa de pequeno porte	60	150	300	600

Fonte: Sebrae (2014c).

Até agosto de 2012, o fundo atendeu a cerca de 205 mil empresas, assegurando um total de avais de R$ 5,6 bilhões como garantia complementar para R$ 7,7 bilhões em financiamentos, de acordo com informações disponíveis no portal do Sebrae. Em 2013 foi praticamente atingida a marca de 236 mil operações no ano, representando um crescimento de 12% em relação a 2012 (Sebrae, 2014c).

As *SGCs* surgiram na França, no início do século XX, e efetivamente começaram a florescer na década de 1960 na Itália, na própria França e em países ibéricos. Fundamentam-se na ideia de ajuda mútua e se constituem tanto pela associação de empresários, que contribuem com cotas para formar fundos de aval, quanto pela reunião de sócios apoiadores, que são empresas e instituições de maior porte que apoiam a iniciativa com o propósito de fortalecer os pequenos negócios estabelecidos em seu entorno. No Brasil, a partir da implantação do novo Código Civil brasileiro em 2002, instalou-se um ambiente jurídico favorável à constituição das SGCs. Do ponto de vista operacional, assemelham-se aos fundos garantidores. O que as diferencia é o processo de constituição do fundo e, para aquelas constituídas pela associação de empresários, a exigência de que os beneficiados sejam também cotistas do fundo.

Até dezembro de 2012, o país contava com cinco SGCs em operação: Garantiserra, no Rio Grande do Sul; Noroeste Garantias, Garantioeste e Garantisudoeste, no Paraná; e Garantia dos Vales, em Minas Gerais. A Garantiserra, que começou a operar em 2005, é a mais antiga delas, tendo as demais entrado em operação somente em 2011. Juntas, possuíam 1.102 associados, sendo metade pertencente à Garantiserra. Além dessas,

existem ainda mais cinco SGCs constituídas, mas que ainda não estão em operação: Garantinorte, no Rio de Janeiro; Garantiparaíba, na Paraíba; Garantinorte e Centro Sul, no Paraná; e Alto Paranaíba, em Minas Gerais. A tabela 9 apresenta um resumo das operações das SGCs no Brasil. Observe-se que cerca de dois terços dessas operações foram realizados pela Garantiserra.[36]

TABELA 9
SGCs no Brasil (2013[1])

Indicadores	
Número de sócios	1.473
Quantidade de operações	1.492
Operações	
Valor das operações (R$ mil)	54,0
Valor das garantias (R$ mil)	35,6
Valor médio das operações (R$ mil)	36,0
Valor médio das garantias (R$ mil)	24,0
Média das garantias (%)	63,00
Inadimplência (%)	1,77

Fonte: Rede das SGCs e Sebrae (2014c).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Valores acumulados até 2013.

As SGCs também operam como sistema de garantia complementar, e as porcentagens cobertas variam de uma sociedade para outra, indo desde 58,3%, na Garantiserra, para 80%, na Garantia dos Vales; a média está em 63%, segundo a Rede das SGCs. Observe-se que há uma clara concentração dessas sociedades na região Sul do país. Ocorre que, para que essas entidades se desenvolvam, é imprescindível a existência de um ambiente propício. Formadas a partir de um processo cooperativo e que envolve operações financeiras complexas, somente empresas com elevados níveis de "maturidade organizacional" têm as condições necessárias para constituí-las. Mais ainda, somente estas têm até mesmo o conhecimento da possibilidade de instituir sociedades desse gênero. Assim, sua distribuição geográfica e o pequeno número de operações ante as dimensões do segmento das MPMEs refletem a heterogeneidade regional que caracteriza o país, no qual as regiões Sul e Sudeste apresentam patamares de produtividade muito superiores aos das demais regiões, mesmo comparando-se os mesmos setores/atividades econômicas (Matteo, 2015).

36. Disponível em: <http://www.sociedadegarantiacredito.com.br/quem-somos>. Acesso em: 1º out. 2014.

5.4 Outros

Se observarmos com atenção os instrumentos, os mecanismos e os programas descritos até aqui, constataremos que predominam aqueles direcionados ao financiamento ou à concessão de benefícios fiscais para as MPMEs. No entanto, conforme citado anteriormente neste trabalho, para muitas delas esses instrumentos são inacessíveis, quando não indesejáveis, principalmente no contexto da informalidade e da "semiformalidade". Além disso, recorrer a um desses instrumentos pressupõe que a firma já seja detentora de um determinado nível de "maturidade organizacional" (que varia para cada um dos instrumentos apresentados). Ou seja, não é de se esperar que a maior parte deles seja capaz, de modo geral – ou pelo menos de maneira direta –, de elevar esta maturidade, mas tão somente de beneficiar as empresas que já a detenham, produzindo o ciclo de endogeneidade na utilização desses mecanismos apontado por Nogueira *et al.* (2013) em um estudo no qual foram avaliados o BNDES Exim e o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) do BB, instrumentos de *drowback* de incentivo à exportação; a Lei do Bem; e o CT-Info.

Assim, entendemos que a concepção de instrumentos capazes de atingir as empresas menos maduras (inclusive as informais) e de fomentar uma trajetória de elevação da maturidade das firmas tem importante papel no desempenho sistêmico do segmento. Apresentamos a seguir algumas iniciativas existentes no país que têm essas características.

A primeira e mais destacada delas é o *Sebrae*. Na terceira seção deste texto, já fizemos uma breve apresentação dessa entidade, com uma descrição de suas formas de atuação. Desta maneira, destacamos aqui apenas que a parte mais representativa de sua atuação é formada exatamente por ações dessa natureza, por exemplo, os treinamentos e capacitações, a consultoria e a assistência técnica, o apoio à participação em feiras etc.

Outro instrumento da mesma natureza já citado é a *desburocratização* tanto para o registro de abertura quanto para a manutenção das operações das empresas. Os resultados da Lei Geral têm se mostrado muito promissores. As expectativas em relação ao Cadastro Único de Empresas e ao portal – que prometem reduzir drasticamente tempos e procedimentos para abrir, bem como para encerrar uma empresa – são muito positivas por parte de todos os analistas e interessados. Quanto ao MEI, seus resultados concretos ainda são controversos e muitos estudos sobre seus impactos estão em curso, tema também de análise específica neste estudo.

Entre aquilo que já citamos neste trabalho, há também o tratamento diferenciado direcionado às MPMEs nas *compras governamentais*. Os efeitos desse tipo de iniciativa têm se mostrado positivos para o segmento. Dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, oferecer condições privilegiadas para as empresas de menor porte nos leilões de compras governamentais no Brasil parece não ter impacto sobre os preços (Szerman, Sanches e Silva-Junior, 2012). Isso significa dizer que programas dessa natureza têm custo zero para o governo. No entanto, segundo esses autores, seus efeitos são significativos no que tange à participação das firmas de menor porte nesses certames. Em segundo lugar, de acordo com Ferraz, Finan e Szerman (2015), o impacto dessa prática para essas firmas tem se mostrado bastante positivo no país. Em seu estudo os autores verificaram significativos diferenciais de crescimento e geração de emprego favoráveis às empresas que dela se beneficiam. Como vimos, essa prática vem crescendo substancialmente e se disseminando rapidamente nas demais esferas subnacionais de governo.

Outra iniciativa que também vem dando resultados positivos são as *incubadoras* e os *parques tecnológicos*. É verdade que sua abrangência é restrita, posto que se direcionam para um segmento muito específico de empresas, empresas inovadoras no sentido estrito do termo, voltadas para a oferta de novas tecnologias de produtos e processos. Entretanto, o segmento desempenha um papel fundamental no desenvolvimento tecnológico do país e apoiá-lo – principalmente por intermédio de mecanismos análogos aos que estão aqui apresentados – tem sido prática corrente em todo o mundo, especialmente nos países que buscam acelerar seu desempenho em termos de tecnologia.

As incubadoras de empresas atuam no suporte ao desenvolvimento de iniciativas empresariais inovadoras, auxiliando em sua materialização como empreendimento. Para tanto, oferecem infraestrutura, instalações adequadas e suporte gerencial, além de compartilharem recursos tais como secretaria, contabilidade, vendas, *marketing* etc., o que reduz os custos operacionais das empresas, aumentando sua competitividade nesse momento crítico de entrada no mercado. Surgidas em Nova Iorque em 1959, as incubadoras ganharam destaque na década de 1970 com o florescimento do Vale do Silício. A primeira incubadora brasileira (primeira também na América Latina), a Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (ParqTec), entrou em operação no final de 1984 com quatro empresas instaladas.

Os parques tecnológicos são complexos produtivos de base científico-tecnológica que agregam empresas cuja produção se baseia em P&D. Atuam como promotores da cultura da inovação, da competitividade e da capacitação empresarial. Baseados na ideia da sinergia como elemento alavancador do desenvolvimento tecnológico, criam um ambiente propício à transferência de conhecimentos e tecnologias.

Esses sistemas têm por finalidade criar uma rede de proteção às empresas em suas fases iniciais, em que apresentam maior vulnerabilidade. Daí a analogia na denominação de "incubadoras", que evitam a "mortalidade infantil" das firmas. Voltadas para empresas que já nascem com um nível razoável de maturidade, o conjunto de apoios (principalmente de assessoria) e de relacionamentos e inserção no mercado que elas propiciam acabam, também, acelerando seu processo de evolução do amadurecimento (outra analogia).

No Brasil, a Anprotec, criada em 1987, reúne aproximadamente 280 associados, entre incubadoras de empresas, parques tecnológicos, instituições de ensino e pesquisa, órgãos públicos e outras entidades ligadas ao empreendedorismo e à inovação. A associação opera por meio da promoção de atividades de capacitação, articulação de políticas públicas, geração e disseminação de conhecimentos.

Como visto anteriormente, em 2011 existiam 384 incubadoras em operação no país. Elas abrigavam 2.640 empresas, que proviam 16.394 postos de trabalho. Até esse período, já haviam sido graduados outros 2.509 empreendimentos, que produziam um faturamento conjunto de R$ 4,1 bilhões e empregavam 29.205 pessoas (Anprotec, 2014). Segundo a Anprotec, 98% das empresas incubadas inovam, sendo que 28% o fazem com foco no âmbito local, 55% no nacional e 15% no mundial. Na mesma data, o Brasil contava com a existência de cerca de noventa parques tecnológicos.

Outra iniciativa importante para o mesmo segmento de MPMEs foi a criação, pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia, do *Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec)* em 2007. Seu objetivo é apoiar, por meio da articulação e da aproximação entre a comunidade científica e tecnológica e as empresas, as atividades de P&D voltadas para a inovação em produtos e processos, em consonância com as prioridades das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, visando ao aumento da competitividade

das empresas brasileiras. O Sibratec está organizado na forma de três tipos de redes: centros de inovação, serviços tecnológicos e extensão tecnológica.[37]

As duas primeiras não são especificamente orientadas para as MPMEs, apesar de estas também poderem tomar parte. Mas as redes estaduais de extensão tecnológica se destinam a solucionar pequenos gargalos na gestão tecnológica, na adaptação de produtos e processos e na melhoria da gestão da produção das MPMEs. Essas redes reúnem as entidades locais de apoio técnico, gerencial e financeiro, tais como secretarias estaduais de C&T (ou outro órgão estadual que tenha função semelhante), entidades representativas dos setores econômicos, bancos de desenvolvimento regional, fundações de amparo à pesquisa (FAPs), o Sebrae, o IEL e instituições de P&D. No âmbito desta rede, é oferecido apoio tecnológico (técnico, gerencial e financeiro), por meio do qual a Finep oferece apoio financeiro para projetos de até R$ 30 mil, aportando um máximo de 70% dos recursos, cabendo à rede estadual um máximo de 20% e à empresa uma contrapartida mínima de 10%.

Os conceitos de APL e *Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs)* podem desempenhar papel relevante na formulação e na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das MPMEs. Os APLs são definidos pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist)[38] como:

> aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (Cassiolato e Lastres, 2003, p. 26).

A RedeSist também traz a definição de Lastres (2004, p. 5) para as APLs: "aqueles casos de sistemas fragmentados e que não apresentam significativa articulação entre

37. Disponível em: <http://www.portalinovacao.mcti.gov.br/sibratec/>. Acesso em: 14 out. 2014.
38. Rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia.

os agentes". Os SPILs, por sua vez, são entendidos como: "arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local" (Cassiolato e Lastres, 2003, p. 38).

Dois pontos merecem ser ressaltados na utilização dessas duas perspectivas. Trata-se de uma abordagem que permite a incorporação das dimensões espacial (enfatizando a inserção e o relacionamento das firmas com seu contexto), institucional e a visão sistêmica na compreensão da dinâmica produtiva das MPMEs. Esses elementos possibilitam que fatores críticos que não são passíveis de serem capturados pela visão setorial ou de cadeias produtivas possam ser incorporados aos processos de análise e reflexão acerca do segmento. Mais ainda, possibilitam que se atribua ênfase aos processos coletivos, cooperativos e de aprendizagem e inovação, em detrimento da competitividade espúria (Lastres, 2004). Soma-se a isso o fato de que, frequentemente, uma das principais barreiras para o desenvolvimento das MPMEs é seu isolamento em relação a mercados mais amplos, impedindo a especialização e os ganhos de escala. Por isso, políticas focadas em aglomerados podem vir a ser mais efetivas (OCDE e Cepal, 2012, p. 18). Esse trabalho destaca o fato de que "dadas as importantes interações e complementaridades entre políticas, é requerida uma coordenação significativa entre políticas setoriais, assim como políticas de infraestrutura e provisão de serviços para poder resolver os gargalos relevantes para o desenvolvimento produtivo das MPMEs e seu entorno" (*op. cit.*, tradução nossa).

Conforme observam Cassiolato e Lastres (2003), as políticas de desenvolvimento mais recentes observadas no mundo tendem a levar em conta as interações entre empresas e entre estas e seu ambiente, o que permite o aproveitamento das vantagens resultantes das aglomerações. Essa abordagem, ao ser utilizada como suporte para as políticas de desenvolvimento econômico do país, possibilita a citada identificação de fatores tais como características e peculiaridades de cada contexto, sistemas cognitivos, aparatos regulatórios, interação e articulação entre agentes de diversas naturezas (e que não são somente as empresas envolvidas). Todos esses fatores, até os não considerados aqui, devem ser entendidos como fundamentais para a promoção de atributos que permitam o estabelecimento de vantagens competitivas perenes e sustentadas, que vão muito além da eficiência produtiva baseada em redução de custos que acaba privilegiando a precarização do trabalho e da utilização não sustentável dos recursos naturais.

> A heterogeneidade das MPEs implica que as políticas devem calibrar sua intervenção para o tipo de empresa, diferenciando entre as necessidades de políticas que possam ter, por exemplo, as microempresas que operam em mercado local ou um aglomerado incipiente de empresas competitivas e inovadoras. Não existe uma receita comum e as intervenções devem ser específicas para a cadeia produtiva, aglomerado ou região (OCDE e Cepal, 2012, p. 18, tradução nossa).

Observe-se que, na referência à necessidade de "calibrar sua intervenção para o tipo de empresa" em função de sua heterogeneidade a partir das características apresentadas, está sendo explicitado que o contexto no qual a empresa se insere tem papel determinante na conformação de sua "maturidade organizacional", atributo que estamos propondo como central neste trabalho. Desde que essa abordagem começou a adquirir relevância no contexto das políticas públicas, o que se deu durante a primeira década do novo milênio (Arroio e Scerri, 2014), observou-se uma considerável disseminação por todo o território nacional.

A tabela 10 apresenta a distribuição de APLs por UF e permite perceber tal expansão. Porém, há indícios de que, após esse crescimento, a abordagem que toma como ponto de partida a dimensão espacial e a inserção sistêmica da empresa vem sendo, sem que estejam muito claras as motivações, deslocada do proscênio.

TABELA 10
Quantidade de APLs, por UF

UF	Número de APLs
Roraima	9
Amazonas	17
Acre	14
Amapá	15
Pará	31
Rondônia	18
Mato Grosso	17
Tocantins	22
Goiás	49
Distrito Federal	12
Mato Grosso do Sul	33
Maranhão	13
Piauí	38
Ceará	32
Rio Grande do Norte	49

(Continua)

(Continuação)

UF	Número de APLs
Paraíba	25
Pernambuco	17
Alagoas	22
Sergipe	17
Bahia	22
Minas Gerais	65
Espírito Santo	20
Rio de Janeiro	34
São Paulo	72
Paraná	34
Santa Catarina	25
Rio Grande do Sul	30
Total	**752**

Fonte: OBAPL.

Finalmente, outro programa que pode ser caracterizado como pertencente a esta categoria de iniciativas é o *Programa de Estímulo ao Uso de Tecnologia da Informação em Micro e Pequenas Empresas (Proimpe)*, implantado pelo Sebrae e parceiros a partir de 2009. Trata-se de um sistema (uma ferramenta baseada em um sítio na internet) de assistência à micro e à pequena empresa para a realização de um autodiagnóstico que resulta na indicação de soluções de tecnologia da informação adequadas às necessidades de informatização da empresa. O sistema confronta a demanda da micro e da pequena empresa com o portfólio de *softwares* ofertados por fornecedores brasileiros constantes de um catálogo eletrônico, emitindo um relatório com a indicação de soluções com as maiores porcentagens de aderência às necessidades da MPE. O empresário pode, ainda, requisitar o apoio de um consultor que o auxilia na escolha da solução e em sua implantação. Até agosto de 2014, havia 1.091 empresas cadastradas e o sistema oferecia 23 soluções de *software*.[39]

6 UM CENÁRIO QUE SE DESCORTINA

Há um fenômeno que vem ocorrendo e que consideramos que deva ser aqui registrado em face das profundas implicações e desdobramentos que parecem apontar. Não se trata

39. Disponível em: <http://www.catalogodesoftware.com.br/>. Acesso em: 9 set. 2014.

de uma política pública, nem mesmo de um processo que esteja sendo sistematicamente induzido por qualquer entidade em particular. É, antes, um fenômeno social espontâneo e que resulta do próprio processo de evolução das tecnologias e da sociedade em si. Por este motivo, consideramos oportuno abordá-lo neste texto. Trata-se da disseminação, no contexto das MPMEs, e em especial dos empreendimentos informais, de recursos originários das *TICs*.

Antes de entrarmos na questão específica do fenômeno, é necessário discutirmos as raízes sociais de sua construção. Já é por demais conhecido o impacto que as TICs vêm produzindo em praticamente todos os elementos da vida humana. Entretanto, a inserção dos indivíduos no chamado mundo digital não se dá de forma natural. Existem exigências de ordem material: a disponibilidade de um equipamento de informática e o acesso às redes de dados. O barateamento dos equipamentos e dos serviços de rede torna essas condições cada vez mais acessíveis. Mas há uma questão de ordem cognitiva. Para fazer uso dessas tecnologias, é necessário o domínio de um leque de conhecimentos que envolvem um código, ou seja, uma linguagem específica, e uma "lógica" particular que rege a construção dos ambientes computacionais. Subjacente à própria linguagem, é o domínio desta lógica que permite a efetiva compreensão dessa linguagem.

Na verdade, há uma imensa analogia entre os impactos sociais das TICs e o da escrita. Assim como o advento da escrita criou uma clivagem que distingue os mundos letrado e iletrado, o domínio dessas tecnologias distingue o mundo digital do analógico. É o pleno domínio dos códigos de cada um desses mundos que determina o pertencimento dos indivíduos. Assim, no contexto da escrita, o analfabeto é aquele que permanece no mundo iletrado. A partir dessa analogia, foi cunhada a expressão analfabeto digital, que é o indivíduo que não domina o código de operação dos equipamentos de TICs e que, por isso, não é capaz de se inserir no mundo digital. É para a superação dessa situação que são desenvolvidos os programas de inclusão digital.

Mas a analogia não se encerra na "alfabetização" pura e simples. No contexto da escrita, existe um fenômeno denominado analfabetismo funcional. Refere-se a pessoas que conhecem minimamente o código da escrita. Isto é, são capazes de decodificar – ler e verbalizar – frases e textos simples, contudo não conseguem interpretá-los, compreender seu sentido, depreender a mensagem neles contida. Coloca-se como uma segunda barreira ao uso da escrita. A primeira é o domínio do código (a alfabetização propriamente dita);

a segunda é a capacidade de fazer uso efetivo desse código (alfabetização funcional), que deriva da introjeção de sua lógica interna. É a utilização continuada e quotidiana da língua escrita que, ao longo do tempo, desenvolve essa capacidade.

No contexto do mundo digital, existe uma situação muito semelhante: pessoas que conhecem os rudimentos do código incorporado (em especial a codificação das interfaces) aos equipamentos de TICs. São, por conseguinte, capazes de manuseá-los, porém de forma "tutelada", e incapazes de uma utilização criativa desses equipamentos. Em outras palavras, limitam-se a fazer uso apenas das funcionalidades básicas e exclusivamente nas situações em que essas funcionalidades lhes foram apresentadas. Não têm a capacidade de extrapolar esses conhecimentos, uma vez que não dominam a lógica de construção e operação desses códigos. Pelo mesmo processo de analogia, assim como outros autores (Pinho, 2011), denominamos essa situação de analfabetismo funcional digital. São, portanto, pessoas que, a despeito de manusearem equipamentos de TICs, ou seja, de utilizá-los na realização de algumas tarefas, não conseguem extrair deles a mínima parcela das potencialidades que oferecem, principalmente como ferramenta de apoio em suas atividades produtivas, aquilo que o *métier* da informática chama de ferramentas de produtividade.

Podemos tomar dois exemplos paradigmáticos que caracterizariam os limites dessa camada da população. No limite inferior está aquela senhora idosa que, em um terminal de autoatendimento bancário, é incapaz de estabelecer um "canal de comunicação" com a máquina. Assim, é capaz de realizar a operação de saque mensal de sua aposentadoria desde que absolutamente nada de diferente ocorra. Qualquer problema ao longo da operação, uma mudança de interface ou até mesmo, muitas vezes, mudanças no valor da operação, torna-se um obstáculo para que ela a realize. No outro extremo temos os jovens que usam computadores para a troca de mensagens e a navegação nas redes sociais, mas não são capazes de utilizá-los como ferramentas de apoio em suas atividades acadêmicas; não conseguem usar de forma eficiente as ferramentas mais básicas, tais como os editores de texto, planilhas e *softwares* de apresentação. Somente após a superação dessa barreira é que o empresário ou trabalhador consegue efetivamente incorporar a tecnologia a seus processos de trabalho.

Da mesma forma que na língua escrita, é o uso continuado e cotidiano desses equipamentos que faz com que a barreira funcional seja superada e sua lógica imanente

seja introjetada pelo usuário. A crescente difusão dessas tecnologias vem induzindo um processo de superação do analfabetismo funcional digital no mundo das MPEs e da informalidade. Seu uso continuado, cotidiano, o efeito demonstração resultante da interação com concorrentes, clientes, parceiros, entre outros, a necessidade de solução de problemas e até mesmo a pressão social que transforma em vexatório o desconhecimento do uso dessas ferramentas fazem com que gradativamente a barreira seja rompida.

Nesse processo, algumas tecnologias vêm desempenhando papel de destaque. A primeira delas são os *smartphones*. O uso desses aparelhos de telefone que são praticamente minicomputadores, visto que incorporam funcionalidades análogas a estes, inclusive de acesso à internet, está praticamente se universalizando. Dessa forma, pessoas que jamais teriam acesso a computadores, seja por questões financeiras, seja pelas barreiras socioculturais, os estão incorporando cada vez mais a seu dia a dia e, gradativamente, ampliando a gama de recursos de que fazem uso. A partir daí, sua utilização como ferramenta de produtividade cada vez mais se amplia. E o mais importante, isso vem ocorrendo em setores e atividades tradicionalmente dominados pelas microempresas e pela informalidade. Isso ocorre até mesmo em atividades que são praticamente marginais na economia. Uma notícia publicada em 12 de outubro de 2014 no jornal *O Globo* dá conta da existência de um "buscador on-line" na internet voltado para os serviços de "burrinhos sem rabo"[40] (Bertolucci, 2014). São carroceiros que fazem transportes de todos os tipos em carroças por eles mesmos tracionadas e que são tradicionais na cidade do Rio de Janeiro. O *site* reúne centenas de carroceiros autônomos e cooperativas de catadores cadastrados de vários bairros do Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, São Paulo e Belém do Pará. Nele, o cliente pesquisa o bairro, o serviço oferecido e tem acesso aos contatos do carroceiro (geralmente um telefone celular). Havia um projeto de, até o final de 2014, o serviço ser também oferecido por meio de um aplicativo para *smartphones* semelhante aos que já existem para os serviços de táxi, mas, até a data da conclusão deste estudo, isso não havia ainda ocorrido.

Outra faceta do fenômeno é a crescente utilização de *dinheiro eletrônico (cartões de crédito e de débito)* por parte dos micro e pequenos empreendedores, e até mesmo por trabalhadores autônomos e comerciantes informais como meio de pagamento

40. Disponível em: <http://www.burrosemrabo.com.br>.

(Nogueira, 2016d). O efeito imediato desse fato é a redução da informalidade e da semiformalidade. Isso ocorre porque as transações realizadas por intermédio desses meios de pagamento não podem deixar de ser escrituradas, uma vez que ocorrem dentro de um sistema que gera registros que podem vir a ser utilizados pelo fisco. Todavia, os efeitos mais profundos relacionam-se ao mesmo fenômeno da difusão tecnológica. Aceitar pagamentos em cartões pressupõe o uso de um equipamento próprio que pertence à família dos equipamentos de TICs e significa uma "aproximação" da máquina e desse universo, ou contexto, tecnológico, com seus códigos, linguagens e lógicas peculiares. Soma-se, assim, ao processo desencadeado pelos *smartphones*.

Ao que tudo indica, mais um passo no aprofundamento dessa dinâmica está em curso: o recente lançamento comercial da tecnologia que transforma um *smartphone* em uma máquina de transações de dinheiro eletrônico. A expectativa é que esta tecnologia, ainda em fase de penetração, contribua para um processo de coalimentação, aprofundando a disseminação de ambas as tecnologias.

Ainda não há como prever a magnitude dos impactos desse processo, mas não resta dúvidas de que – evitando-se fazer uso da palavra revolução – os efeitos sociais e econômicos serão profundos e, adequadamente direcionados, podem vir a representar um elemento-chave para a transformação produtiva do país. É um processo que vem acontecendo de forma natural na sociedade, mas que poderia ser acelerado por meio de políticas públicas voltadas à facilitação da difusão dessas tecnologias e da superação do analfabetismo funcional digital.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se pode constatar pela exaustiva lista aqui apresentada, a princípio o país não carece de legislação, ações ou mesmo órgãos direcionados ao apoio às MPMEs. Cabe lembrar que tratamos apenas daquelas de âmbito federal. Essa profusão de iniciativas se reproduz e, portanto, se multiplica pelas 27 UFs e pelos 5.570 municípios que compõem a Federação.

A tabela 11 apresenta uma síntese dos instrumentos aqui abordados. É importante atentar para o fato de que ela não deve ser utilizada para efeitos comparativos.

Os números da cobertura não se referem à mesma data, não são determinados pelos mesmos métodos, não possuem a mesma acurácia e não têm por base o mesmo critério de classificação de porte de empresas. É apenas um quadro demonstrativo destinado a oferecer uma ideia aproximada das ordens de grandeza relativa dos instrumentos e de suas dimensões em relação ao universo total das MPMEs. A despeito da diversidade de instrumentos, quando verificamos sua abrangência em comparação com o tamanho do universo das MPMEs, fica o questionamento relativo a qual – ou quais – barreira ainda se interpõe ao desenvolvimento destes empreendimentos.

TABELA 11
Programas de apoio às MPMEs

Instrumento	Ano de implantação	Ano de referência da informação	Cobertura (número de empresas)
Sebrae	1972	2013	1.974.849
Incubadoras	1984	2011	5.149
Fampe	1995	2012	205.000
Proger Urbano	1995	2000	386.000
Crediamigo	1998	2013	1.600.000
Inovar	2001	2013	100
BNDESPar	2002	2014	35
Cartão BNDES	2003	2014	624.000
SGC	2005	2013	1.473
BNDES Microcrédito	2005	2014	899.481
Simples	2006	2013	3.900.000
Subvenção	2006	2009	455
BNDES Finame	2006	2014	121.395
Criatec	2007	2014	36
MEI	2008	2014	4.300.000
BNDES Automático	2008	2014	3.358
FGO	2009	2014	483.100
Proimpe	2009	2014	1.091
Crescer Caixa	2011	2013	600.000
BNDES MPME Inovadora	2014	2016	137
Total de MPEs existentes		**2016**	**14.616.489**

Elaboração do autor.

Ao que parece, esse conjunto de observações acerca das políticas públicas aponta para uma carência de foco quanto ao que se deseja alcançar e de coordenação em relação ao seu desenvolvimento. O que se questiona é que a maior parte das políticas, ainda que possam ter produzido alguns avanços, parece não estar sendo capaz de imprimir ao amplo universo das MPMEs as transformações desejadas com a velocidade

e a dinâmica que seriam necessárias para a redução da heterogeneidade estrutural da economia brasileira. Somente em anos mais recentes, instrumentos não tradicionais, mais acessíveis às empresas de pequeno porte, vêm ganhando um maior espaço no contexto das políticas públicas, entre os quais merecem destaque o microcrédito, o Cartão BNDES, as compras governamentais e as ações do Sebrae. Entretanto, é possível observar uma pulverização das ações – marcadamente aquelas voltadas para o fomento à inovação –, em uma situação na qual há uma miríade de instrumentos e de agentes que operam sem uma coordenação capaz de direcioná-los para um projeto nacional.

O fato é que há uma lacuna de estudos que avaliem os efetivos impactos das diversas modalidades de políticas e de instrumentos existentes, de modo a se poder verificar sua efetividade isoladamente e em conjunto. Esta é uma importante lacuna a ser urgentemente preenchida pelos pesquisadores e estudiosos que se debruçam sobre o tema.

Ainda, questionamos aqui se políticas baseadas primordialmente em benefícios fiscais e/ou créditos incentivados são efetivas, uma vez que podem gerar dependência e desestímulo ao crescimento. Paradoxalmente, em muitos casos estas políticas tornam as empresas "prisioneiras do seu tamanho", capturadas por um processo que foi criado exatamente para permiti-las maiores. Além disso, tais políticas, por sua própria natureza, *vis-à-vis* as características particulares da realidade das MPMEs, apresentam barreiras de entrada que as tornam incapazes de cumprir eficazmente o papel a que se destinam, tornando-se, em muitos casos, pouco atraentes para o público ao qual deveriam se destinar.

REFERÊNCIAS

ANPROTEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. Incubadoras e parques: conceito. Anprotec, 2014. Disponível em: <http://anprotec.org.br/site/pt/ incubadoras-e-parques/>. Acesso: em 1º set. 2014.

ARROIO, Ana; SCERRI, Mario (Ed.) **The promise of small and medium enterprises**. New Delhi; Abingdon: Routledge, 2014. (Series BRICS – National Systems of Innovation).

BANCO MUNDIAL. **Doing business 2014**: compreendendo a regulação para pequenas e médias empresas. 11. ed. Washington: Banco Mundial; Corporação Financeira Internacional, 2014. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20 Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB14-minibook-portuguese.pdf>. Acesso em: 1º set. 2014.

BB – BANCO DO BRASIL. **Relatório da administração** – 1º semestre de 2014. Brasília: BB, 2014. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/2T14ReladBR.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

BERTOLUCCI, Rodrigo. Com 150 profissionais cadastrados, serviço de carroceiros agora atende também pela internet. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 out. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/com-150-profissionais-cadastrados-servico-de-carroceiros-agora-atende-tambem-pela-internet-14223381>. Acesso em: 12 out. 2014.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES MPME Inovadora**. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/mpmeinovadora>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 nov. 1984.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Portaria MEFP nº 365, de 26 de junho de 1990. Diretrizes gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 1990. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/19331.html#Introdu%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 1995a.

_____. Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 ago. 1995b.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 maio 1996.

_____. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2000 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 1999a.

_____. Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 1999b.

_____. Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Brasília: Governo Federal, nov. 2003. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2003.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 2004a.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2004b.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2016. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 2005.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006.

_____. **Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade**: Plano Plurianual 2008-2011 – mensagem presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007a. v. 1. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf>. Acesso em: 25 set. 2014.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento nacional**: Plano de Ação 2007-2010 – documento síntese. Brasília: MCT, 2007b. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0203/203406.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo** – inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: Governo Federal, 2008a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/pdp/arquivos/destswf1212175349.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 abr. 2008b.

Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

_____. **Plano Brasil Maior**. Brasília: Governo Federal, 2011a. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 2011b.

_____. Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cargo de ministro de Estado e cargos em comissão, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º abr. 2013.

_____. **Informações gerenciais de compras e contratações públicas**: micro e pequenas empresas. Brasília: MPOG, 2014. Disponível em: <http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-informativo-comprasnet-mpe-jan-a-mar.pdf>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2016a.

_____. **Plano Brasil Mais Produtivo**. Brasília: Governo Federal, 2016b. Disponível em: <http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/>. Acesso em: 11 abr. 2016.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer Caixa)**. Rio de Janeiro: Caixa, 2012. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mp/linha_credito/mpo_crescer/index.asp>. Acesso em: 21 ago. 2014.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**. *In*: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia (Org.). Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

FERRARO, Carlo (Comp.). **Apoyando a las pymes**: políticas de fomento en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal/Naciones Unidas, 2011.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; SZERMAN, Dimitri. **Procuring firm growth**: the effects of government purchases on firms dynamics. Cambridge: NBER, 2015. (Working Paper, n. 21219).

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Edital de Seleção Pública MCTI/AEB/FINEP/FNDCT**: subvenção econômica à inovação – transferência de tecnologia do SGDC – 01/2015. Rio de Janeiro: Finep, 2015. Disponível em: <http://tinyurl.com/editaldeselecaopublica>. Acesso em: 22 set. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de inovação** – PINTEC 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KUBOTA, Luis Claudio; NOGUEIRA, Mauro Oddo; MILANI, Daniela Nogueira. CT-Info: uma visão a fundo. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 407-444, 2011.

LASTRES, Helena M. M. **Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais. Rio de Janeiro: Sebrae; RedeSist/UFFRJ, 2004.

LINHARES, Paulo de Tarso Frasão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismos à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

LOUREIRO, Marcelo. BNDESPar vai lançar fundo de PMEs com nova regra da CVM. **Brasil Econômico**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 1104, p. 18, 23 jan. 2014. Disponível em: <http://brasileconomico.epaper.grupodia.com.br/contents/paper139043271436.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2014.

MATION, Lucas Ferreira. Comparações internacionais de produtividade e impactos do ambiente de negócios. *In*: CAVALCANTE, Luiz Ricardo Teixeira; DE NEGRI, Fernanda (Org.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014.

MATTEO, Miguel. Heterogeneidade regional. *In*: INFANTE, Ricardo; MUSSI, Carlos; NOGUEIRA, Mauro Oddo. (Ed.). **Por um desenvolvimento inclusivo**: o caso do Brasil. Santiago de Chile: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.

MONTORO, Guilherme F. F. **Atuação do BNDES em microcrédito**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/atividade/19nov_i%20painel_guilherme%20montoro_201012161441570470.pdf>. Acesso em: 12 out. 2014.

MORAES, Marcílio de. Governo quer teto maior no Simples. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 18 maio 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/05/18/internas_economia,648560/governo-quer-teto-maior-no-simples.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2015.

NERI, Marcelo (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**: perfil e performance do cliente do Crediamigo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NOGUEIRA, Mauro Oddo. **Uma reflexão sobre a problemática da baixa produtividade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016a. No prelo.

_____. **Uma análise contextual das políticas públicas voltadas para as empresas de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016b. No prelo.

_____. **A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016c. No prelo.

_____. **A construção social da informalidade e da semiformalidade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016d. No prelo.

NOGUEIRA, Mauro Oddo *et al.* Há endogeneidade no acesso às políticas de desenvolvimento tecnológico e exportador no Brasil? **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2013.

OBAPL – OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS. **O GTP APL**. OBAPL, 2015. Disponível em: <http://portalapl.ibict.br/menu/itens_menu/gtp_apl/gtp_apl.html>. Acesso em: 10 ago. 2015.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS; CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Perspectivas económicas de América Latina 2013**: políticas de pymes para el cambio estructural. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012.

OLGMPE – OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA. **O que é a Lei Geral**. Brasília: Sebrae; CNI, 2016. Disponível em: <http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp?lumPageId=FF8081812658D379012665B59AC01CE8>. Acesso em: 11 maio 2016.

PASSOS, Alessandro Ferreira dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. **Boletim Políticas Sociais** – acompanhamento e análise, Brasília, n. 4, 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira. **ERA** – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 51, n. 1, 2011.

RIECHE, Fernando Ceschin; SANTOS, Leonardo Pereira Rodrigues dos. Propostas para o apoio às micro, pequenas e médias empresas com potencial de crescimento. *In*: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

SANTOS, Gesmar. **Financiamento público da pesquisa em energias renováveis no Brasil**: a contribuição dos fundos setoriais de inovação tecnológica. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2047).

SCHNEIDER, Friedrich; BUEHN, Andreas; MONTENEGRO, Claudio E. New estimatives for shadow economies all over the world. **International Economic Journal**, v. 24, n. 4, 2010.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Org.). **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2010-2011. 5. ed. Brasília: Sebrae, 2012.

_____. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. Brasília: Sebrae, 2014a.

_____. **Pequenos negócios em números** – abril/2014. Brasília: Sebrae, maio 2014b.

_____. **Sebrae** – resultados 2013. Brasília: Sebrae, 2014c.

_____. **Proimpe** – catálogo nacional de TI. Brasília: Sebrae, 2014d. Disponível em: <http://www.catalogodesoftware.com.br/>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. **Cadastro Sebrae de Empresas** – CSE. Brasília: Sebrae, 2014e.

SISTEMA S é forte aliado do empresário na capacitação de trabalhadores. **Portal Brasil**, 7 dez. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/02/sistema-s-e-estrutura-educacional-mantida-pela-industria>. Acesso em: 23 set. 2014.

SOUZA, Marco. **Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Brasília: SMPE, 2014. Disponível em: <http://smpe.gov.br/assuntos/forum-permanente>. Acesso em: 1º set. 2014.

SOUZA, Jessé *et al*. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SZERMAN, Dimitri; SANCHES, Fabio; SILVA-JUNIOR, Daniel. Set asides in open auctions: the Brazilian procurement case. *In*: MEETING OF THE BRAZILIAN ECONOMETRIC SOCIETY, 34., 2012, Rio de Janeiro. **Anais**… Rio de Janeiro: FGV, Oct. 2012.

YUNUS, Muhammad. **What is microcredit**. Bangladesh: Grameen – Banking for the Poor, 2011.

ZUINI, Priscila. 15 Fundos de investimento de olho nas *startups* brasileiras. **Exame**, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/15-fundos-de-investimento-de-olho-nas-startups-brasileiras/#1>. Acesso em: 1º abr. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996. Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples. Brasília: Governo Federal, 1996.

_____. Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996. Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 1997. Brasília: Governo Federal, 1996.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jul. 2000.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Lei do Microempreendedor Individual – MEI. Brasília: Governo Federal, 2008.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Governo Federal, 2012.

_____. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015**: relatório de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) – alterações do PPA 2012-2015. Brasília: Governo Federal, 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/Acesso/acoes-e-programas/arquivos-anexos/atualizacao_do_ppa_2012_2015.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Alteração da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Brasília: Governo Federal, 2014.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 125/2015. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes do Simples Nacional; altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, e 12.512, de 14 de outubro de 2011; revoga dispositivo da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Bianca Ramos Fonseca de Sousa (estagiária)
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL
GOVERNO FEDERAL