

CADERNOS

TEORIA e DEBATE



[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
MICRO E PEQUENA EMPRESA
(MPE): PROTAGONISMO,
GERAÇÃO DE EMPREGOS,
DESENVOLVIMENTO E
SUSTENTABILIDADE**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CADERNOS TEORIAeDEBATE

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MICRO E PEQUENA EMPRESA (MPE): PROTAGONISMO, GERAÇÃO DE EMPREGOS, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas
das Micro e Pequenas Empresas (MPE)

Março/2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

EXPEDIENTE

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar.

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis Fontenele, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Iliáda Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto, Vladimir de Paula Brito.

Equipe editorial: Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti.

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br

Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPP) das Micro e Pequenas Empresas

Coordenador: Paulo Feldmann

Membros: Airton Bovo, Alberto Kleinas, Alencar Ferreira, Allen Habert, Amanda Lemes, Ana Carolina Rodrigues, Armelindo Passoni, Barbara Leite, Carlos Diniz Jr., Clodoaldo Jurado, Eduardo Massoni, Fernando Bueno, Gisela Gorovitz, Guilherme Mendes, Guilherme Proença, Hélio Martins, Hilton Barlach, João Hélio Cavalcanti Jr., Joaquim Cartaxo, Joel Leite, John Davies, José Carlos de Almeida, José Guido, Léo Pinho, Lúcio Prieto, Luiz Barreto Filho, Luiz Carlos Furtado, Marcelo Barreto, Marcio Pochmann, Marco Piva, Maria Luiza Eluf, Marie France Henry, Maurício Mindriz, Michel Haradom, Miriam Duailibe, Ozias Siqueira, Paulo Giaquinto, Raoni Fernandes, Raquel Moreno, Ricardo Haas, Roberto Dolci, Rogério Bezerra, Sérgio Milleto, Suely Solferini, Tita Dias, Vitor Lopes, Victor Zacharias, Yasuko Tominaga.

Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

SUMÁRIO

Introdução.....	05
As Micro e Pequenas Empresas (MPE).....	08
Propostas.....	10
1. Criar observatório permanente da legislação sobre as MPE.....	11
2. Simplificar e reduzir a carga tributária.....	12
3. Implementar políticas de proteção às MPE que lhes deem condições de serem competitivas, inovadoras e exportadoras....	15
4. Priorizar as MPE como fornecedoras das compras do governo.....	18
5. Criar política efetiva de concessão de crédito.....	19
6. Apoiar fortemente o empreendedorismo social, criativo e feminino.....	24
7. Implementar rede de cooperação e capacitação para o desenvolvimento do pequeno empresariado	25
Considerações finais	27

Introdução

A situação econômica do Brasil é uma das piores em toda sua história. Retrocedemos à situação de país agrário exportador, bancado basicamente pelo agronegócio e pelo sistema financeiro. Todas as conquistas do estado de bem-estar social dos governos Lula e Dilma Rousseff (PT) estão sendo perdidas e desmanteladas. Até mesmo conquistas trabalhistas que estavam sedimentadas e protegiam os interesses dos trabalhadores há mais de 50 anos foram destruídas nestes últimos cinco anos.

Nunca tivemos uma porcentagem tão alta de desempregados e nem de informalidade como nos últimos cinco anos. Conforme dados da PNAD-C/IBGE de junho a agosto de 2021, adicionando-se ao número de desocupados os desalentados e as pessoas que trabalham menos de 20% de seu tempo útil, vamos chegar a 31,1 milhões de brasileiros, o que representa quase um terço da força de trabalho do país. É ponto pacífico que, no governo Bolsonaro (PL), esse cenário desolador não irá mudar, uma vez que o ministro Paulo Guedes (Economia) tem reiterado ser contra o estabelecimento de uma política de geração de empregos. Dentro de sua concepção neoliberal, é uma situação que “o mercado deverá resolver”. Quando perguntado sobre o incentivo e o aumento da oferta de empregos formais, Guedes invariavelmente responde “deixa que o mercado resolve”. Para mostrar o absurdo da filosofia do ministro Paulo Guedes, nada melhor que mencionar que o atual presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, no último mês de junho, lançou a política industrial dos Estados Unidos – *Building Resilient Supply Chains, revitalizing American Manufacturing and fostering broad based growth*¹ – a qual define quais são os setores prioritários da economia norte-americana, quais serão os incentivos para

1. Publicado em junho de 2021, o documento está disponível no link: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2021. [N.E.]

os mesmos e de que forma o Estado vai colaborar na geração dos empregos que se fazem necessários. Chama atenção, neste documento de Biden, o forte apoio ao segmento das pequenas e microempresas.

Toda essa preocupação, não apenas de Biden mas dos principais governantes europeus, se deve ao fato de que a maioria das empresas grandes ou médias estão no caminho oposto da geração de empregos, como nos mostra o cenário pós-pandemia naqueles países do hemisfério norte, onde a dispensa de funcionários é maciça e a automação é intensa, favorecida pelo recente barateamento nos preços dos robôs e demais equipamentos. Para agravar a situação brasileira, note-se que, somente nos próximos cinco anos, há de se incorporar aos 31,1 milhões de brasileiros acima mencionados, mais de 15 milhões de jovens recém-chegados ao mercado de trabalho.

Nesse preocupante contexto, este relatório pretende colocar as premissas que consideramos fundamentais de reposicionamento e de retomada do crescimento, sem as quais, a nosso ver, programas de desenvolvimento econômico incluyente, justo, equitativo e sustentável dificilmente prosperarão. Primeiramente, entendemos que o atual modelo de desenvolvimento predominante em nossa sociedade contribui enormemente para aumentar a pobreza, demarcar as desigualdades sociais e desrespeitar continuamente os sistemas naturais. Por conseguinte, a cartelização, a centralização e a oligopolização das atividades econômicas por alguns poucos grupos empresariais, que perpassam as cadeias produtivas, do suprimento à distribuição, e que se expressam também nas operações bancárias como na concessão do crédito, causam um enorme obstáculo ao avanço dos pequenos e microempreendedores, privilegiando os que dispõem de mais recursos, além de dificultar o acesso à inovação, à tecnologia e à capacitação. Também os

grandes conglomerados de mídia influenciam cotidianamente na formação da opinião pública, sempre com viés de proteção aos maiores e marginalização dos menores. Em nossa avaliação, esse conjunto de interferências conduz, inevitavelmente, a uma maior concentração da riqueza e do poder, resultando em enorme disparidade social entre os que muito acumulam e ditam as regras, e aqueles que pouco ou nada têm, mas que, ainda assim, buscam sua sobrevivência e permanência no mercado. Hoje sabemos que, no Brasil, as médias e as grandes empresas representam 1% do total das empresas existentes e participam com a marca de 70% do PIB, configurando uma clara situação de concentração de poder inédita no mundo. Mesmo sendo do conhecimento de todos que, de cada três empregos criados no mercado de trabalho, dois são lotados nas Micro e Pequenas Empresas (MPE) e apenas um lotado nas grandes e médias.

Para mudar tal situação, acreditamos que o Brasil precisa se consolidar como um país competitivo e com melhores oportunidades de geração de trabalho e renda. Sem indução do Estado, a geração de empregos não vai acontecer. É inadiável que se altere o cenário, promovendo uma reformulação programática das políticas de estímulo ao ambiente de pequenos negócios do país, fomentando o empreendedorismo como estratégia, destinando-lhes prioridade e protagonismo.

As Micro e Pequenas Empresas (MPE)

Apenas para situar o ambiente econômico, no Brasil, a microempresa vem a ser aquela que possui uma receita bruta anual entre 81 e 360 mil reais. Já a pequena empresa vem a ser aquela que apresenta uma receita bruta anual superior a 360 mil reais e igual ou inferior a 4,8 milhões de reais. Apesar de não ser o foco do presente relatório, é importante mencionar que hoje no Brasil temos a figura importantíssima do Microempreendedor individual (MEI) cujo faturamento anual é inferior a 81 mil reais. Neste momento, o Brasil conta com quase 12 milhões de MEIs.

O foco deste relatório são as cerca de 7 milhões de micro e pequenas empresas brasileiras que vivem hoje totalmente à sombra das grandes, como coadjuvantes, restando-lhes o papel de serem prestadoras de serviços, atuando como terceiras, em um modelo no qual são meros satélites, manietadas pelos oligopólios e oligopsônios. Não é assim nos países mais avançados, onde a pequena empresa consegue manter um papel de protagonismo e altivez. Na Itália e na Alemanha, por exemplo, elas crescem, formam consórcios e se constituem em parte importante da economia, representando dois terços do PIB de seus respectivos países.

Diagnósticos sobre a situação das pequenas empresas brasileiras é o que não faltam em nosso país, embora todos perpassem pela constatação de baixa produtividade das empresas, causa da maioria de seus problemas, especialmente no que se refere ao desempenho de suas atividades e aos resultados. Imprescindível assinalar, no entanto, que isso é consequência de vários aspectos que afetam diretamente as pequenas empresas, realçando entre eles: a contumaz dificuldade de acesso ao crédito, as taxas de juros que estão entre as maiores do mundo, a ausência de políticas públicas que protejam alguns mercados, reservando-

os exclusivamente para as MPEs e impedindo grandes empresas de entrarem, como fazem quase todos países europeus, o excesso de burocracia, a alta carga tributária e a pouca disseminação dos planos de capacitação, que não chegam à grande maioria dos pequenos e microempresários.

Estudos levantados pelo NAPP indicam que as MPE são responsáveis pelo suprimento de 54% dos empregos formais do país. Indicam também que a representatividade das MPE na América do Sul corresponde, em média, a 45% do PIB dos países da região, enquanto no Brasil este índice chega a 30%, posição que revela a absoluta falta de atenção para as políticas públicas destinadas às MPE no nosso país.

Propostas

A proposta básica aqui apresentada é a de implementar, no país, um conjunto de medidas estruturantes, que tenha como objetivo primordial proporcionar condições favoráveis para a criação de novas empresas e para o desenvolvimento sustentável daquelas que já estão instaladas, a partir de um plano capaz de equalizar as oportunidades e incentivos concedidos às grandes e médias empresas, ajustando-os às organizações de pequeno porte. Empenhar esforços no sentido de viabilizar uma reestruturação cirúrgica nos aspectos jurídico, tributário, de crédito e de promoção à inovação tecnológica, aperfeiçoando os instrumentos de tratamento diferenciado a este segmento. Os aspectos citados constam da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – o Simples Nacional; o que é necessário é aperfeiçoar a legislação e incrementar outros instrumentos para dar condições para que esses empreendimentos avancem e conduzam suas atividades de maneira sustentável, independente da região do país onde atuam, com um ambiente juridicamente favorável e desburocratizado. O objetivo é dinamizar a economia de forma justa e competitiva, com oportunidades semelhantes para qualquer empreendedor, sem distinção de porte, fomentando o desenvolvimento local e gerando emprego, trabalho e renda em todos estados e regiões.

Para maior compreensão, agrupamos tais medidas em sete pilares, sem prejuízo da intersecção e interação entre eles. Formam, enfim, os pilares indispensáveis para que o Brasil adote um modelo estimulante de desenvolvimento, baseado no protagonismo, geração de empregos, desenvolvimento e sustentabilidade das MPE:

1. Criar observatório constante da legislação sobre as MPEs;

2. Simplificar e reduzir a carga tributária;
3. Implementar políticas de proteção às MPE que lhes deem condições de serem competitivas, inovadoras e exportadoras;
4. Priorizar as MPE como fornecedoras das compras do governo;
5. Criar política efetiva de concessão de crédito;
6. Apoiar fortemente o empreendedorismo social, verde, criativo e feminino;
7. Implementar rede de cooperação e capacitação para o desenvolvimento do pequeno empresariado.

Passamos, então, a comentar cada um destes sete pilares a seguir.

1. Criar observatório permanente da legislação sobre as MPE

A proposta principal é a da recriação de um órgão governamental dedicado exclusivamente a esse segmento das MPE nos moldes do ministério da Micro e Pequena Empresa conforme criado pela presidenta Dilma Rousseff (PT). Esse órgão, devidamente habilitado, pode ser o principal instrumento de desenvolvimento de políticas públicas de apoio às MPE por meio da articulação e alto relacionamento com o Congresso Nacional, a fim de coordenar e alinhar as atividades de instituições, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Em consonância, pode ser fundamental na promoção de mudanças em organismos e instituições existentes, direcionando-os com mais afinco às demandas das MPE. Nesse ponto, é crucial que o fomento específico à inovação e Pesquisa e Desenvolvimento

Tecnológico (P&D) nas pequenas empresas seja prioridade nas agências financiadoras, como a Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep) e as Universidades Federais, como foi exposto; que as entidades de defesa da pequena empresa tenham assento nos conselhos de administração principalmente dos bancos públicos, como BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia. Finalmente, uma das mudanças mais importantes refere-se ao Sistema S². Para tanto, sugerimos uma ampla discussão com todos os setores das MPE (entidades representativas), legislativo e sociedade civil, no sentido de propor uma reorganização das instituições integrantes do Sistema S e dos seus mecanismos de financiamento, sem esquecer o próprio Sebrae entre elas.

2. Simplificar e reduzir a carga tributária

Recentemente a imprensa noticiou um levantamento mundial feito por duas empresas britânicas especializadas na área tributária – Sage e Plume Consulting. O estudo de 2018, realizado em 11 países, comprovou que o Brasil é o único país entre eles no qual quanto menor for a empresa, mais impostos ela vai pagar, tendo como base o valor do seu faturamento. De acordo com o relatório, as microempresas com até cinco funcionários pagam cerca de 65% de seu faturamento em impostos; as pequenas pagam, respectivamente, 42%; e as médias, por fim, 30%. Entre os 11 países analisados, as microempresas do Brasil são as mais oneradas e estão a dez pontos percentuais a mais que as da Espanha, segunda colocada.

2. O sistema é composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), Serviço Social de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Social de Transporte (Sest) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). [N.E.]

Há de se considerar a enorme complexidade do sistema tributário brasileiro, bem como sua falta de atualização às novas realidades. Segundo especialistas, apesar dos excelentes avanços com a criação e a universalização do Simples Nacional, o Código Tributário utilizado foi criado em 1966 e seu emaranhado conteúdo gera enorme profusão de dúvidas entre os pequenos empresários e se configuraria em um dos principais motivos para o desequilíbrio. Impossível abordar o sistema tributário brasileiro sem destacar a enorme e intransponível burocracia envolvida para o pagamento dos impostos. Claramente este aspecto onera muito mais à pequena empresa que à grande, mesmo na sua operacionalidade. Pesquisa realizada pelo SEBRAE mostrou que 87,5% das MPE tiveram seus faturamentos drasticamente reduzidos e, metade dos empresários ouvidos, apontou a necessidade de um programa de apoio para garantir sua sobrevivência, além da redução da atual carga tributária. São muitas as propostas nesse sentido e algumas são óbvias, como

- atualização dos valores para enquadramento no Simples Nacional, que deveriam ser majorados dos atuais 4,8 milhões de reais para 6 milhões de reais, apenas considerando a variação do IPCA nos últimos cinco anos;
- unificação do teto para enquadramento no Simples Nacional, já que para os tributos estaduais e municipais, encontra-se atualmente em 3,6 milhões de reais. Trata-se de um aspecto gerador de grande confusão entre os empresários e contadores, que seria resolvido com a unificação;
- a amenização do impacto quando da mudança de faixa de faturamento, criando uma espécie de “rampa”, com impactos suaves, ao invés do “elevador”, que produz impactos abruptos.

As ações acima são necessárias e fundamentais. Entretanto, pelos seus efeitos fiscais, elas produziram efeitos futuros, a médio e longo prazos. No entanto, pelas agruras por que passam as PME, algumas nem sequer chegariam a usufruir delas. Dados da Receita Federal do Brasil de agosto de 2021 dão conta de que foram emitidas mais de 440 mil notificações de cobrança de tributos em atraso este ano, até o mês de agosto, e que, caso não regularizados, essas MPE poderão perder o benefício do Simples Nacional.

Por decorrência, tornam-se prementes outras ações na direção de produzir efeitos emergentes, que se caracterizem como *apoio emergencial*, como as que seguem relatadas:

- auxílio a fundo perdido às MPE;
- bônus por adimplência;
- compensação nos impostos a pagar;
- aprovação urgente de um REFIN como institui o Projeto de Lei 046/2021, conhecido como Relp, ora tramitando na Câmara dos Deputados, que será tratado mais adiante;
- implantação urgente de um rebate nas alíquotas do Simples Nacional, constantes nas tabelas dos Anexos I a V da LC nº 123/2006, por um prazo de 24 meses, tendo em vista o enorme impacto negativo que a pandemia gerou no faturamento das MPE;
- suspensão, mesmo que temporariamente, das taxas de renovação de alvarás.

Não é demais realçar que o elenco das seis sugestões acima não precisaria estar colocado se houvesse aquilo que se faz mais importante: uma Reforma Tributária de fato, urgente

e fundamental, que seja voltada para facilitar a vida e a carga tributária das MPEs.

3. Implementar políticas de proteção às MPE que lhes deem condições de serem competitivas, inovadoras e exportadoras

Especialistas internacionais que analisam a situação das pequenas empresas brasileiras se surpreendem com a total falta de proteção e mercados a elas reservados. É raro o país da Europa onde as pequenas mercearias e farmácias não recebem forte proteção. Em tais países, as grandes cadeias de supermercados, magazines, farmácias, dentre outras, são limitadas na sua atuação, não podendo se expandir para regiões onde representem concorrência predatória para as pequenas empresas. Os setores onde existe economia de escala são tradicionalmente dominados por grandes empresas. É o caso do aço, montadoras de automóveis, computadores, entre outros. Por outro lado, inúmeros setores não contam com a possibilidade de economia de escala, ou seja, não se consegue, mesmo que se trate de uma grande empresa, ter custos mais baixos. É o caso de setores como roupas, calçados, móveis e restaurantes, por exemplo. É exatamente nesses setores que normalmente as pequenas empresas se dão muito bem e aos quais o Brasil poderia e deveria dar mais atenção. Aliás, é o que ocorre e se manifesta como a essência da economia italiana. Se fizermos uma avaliação das exportações italianas constataremos que mais de 50% delas se originam nas pequenas empresas, enquanto no Brasil a participação do mesmo setor nas nossas exportações não passa de 1,5%. A razão primordial é que, na Itália, a pequena empresa é incentivada a se associar por meio da formação de consórcios, contando com uma legislação que estimula a união, o que lhe dá força e representação.

Destaca-se que os setores acima mencionados, aqueles tradicionalmente ocupados por pequenas empresas, encontram-

se atualmente ameaçados pela grande empresa, que investe vultosas somas de capital no mercado, invade esses segmentos e impõe, assim, o seu próprio regramento. Veja-se o caso do setor de entrega de refeições, onde a competição deixou de existir, pois passou a ser extremamente concentrado por grandes conglomerados e pelo fenômeno da plataformização.

O mesmo acontece no que diz respeito à busca da inovação. É uma atividade difícil para a pequena empresa, em função das dificuldades de investimento e dos riscos envolvidos, visto que a pequena empresa não pode se arvorar às experiências altamente inovadoras e à tentativa e erro. Novamente aqui, os consórcios, que corporificam e fortalecem diversas pequenas empresas ao mesmo tempo, se colocam como a solução mais praticada nos países europeus. Embora aqui também se faça necessária uma atuação mais intensa da universidade pública. Cabe ao governo promover uma aproximação entre as universidades e as MPE. Os dois lados teriam muito a ganhar e não poderia haver melhor aliança para geração de inovação e tecnologia em nosso país.

Importante ressaltar que há meio século o Brasil conseguiu desenvolver um bom modelo para apoiar os pequenos, quando da criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), resultando em grande e promissor sucesso. A agricultura brasileira é uma das mais eficientes do mundo, graças àquela empresa federal. O modelo ali adotado se baseava na própria EMBRAPA realizar a pesquisa necessária, desenvolver a tecnologia e disseminar esse conhecimento para os agricultores. Cabe frisar – e lamentar – que a EMBRAPA mudou seu rumo ao longo destes últimos anos e infelizmente seu foco deixou de ser o apoio ao pequeno agricultor, voltando-se às grandes corporações do agronegócio.

O SEBRAE também possui uma experiência importante no Brasil neste tema específico. A instituição investe habitualmente 20% de seu

orçamento em apoio à inovação e tecnologia para as MPE e essa importante representatividade precisa ser mantida; no entanto, sua dimensão, escopo e ação precisam ser muito ampliadas. Ainda é pequeno o número de MPE que consegue ter acesso ao SEBRAE. Isto se deve ao fato de o SEBRAE ter que atender muitos outros grupos, inclusive os MEIs. Mas isso pode ser facilmente resolvido revendo-se o papel da instituição e qualificando-a para ter um papel efetivamente protagonista, porém muito mais focada a essa parcela expressiva que são as MPE.

Muito embora haja uma visão predominante junto aos formuladores de políticas econômicas de que o SEBRAE tem condições de resolver todos os problemas das MPE, isto não é totalmente verdade. Claro que se trata de uma visão nefasta, pois pressupõe que o Sebrae sozinho poderia resolver todos os problemas. As medidas de apoio às micro e pequenas empresas precisam ser implementadas com a devida celeridade e assertividade e não dependem apenas do SEBRAE. Um bom exemplo é o caso das exportações. Só vamos conseguir uma grande participação das MPE nas exportações brasileiras quando tivermos uma legislação que facilite a criação de consórcios de pequenas empresas, dotados de vantagens fiscais que lhes permitam conviver com as grandes, sem prejuízos mútuos.

Aliás, entre outras medidas necessárias para apoiar os consórcios está a criação da política nacional de estímulo à educação empreendedora em todos os níveis de ensino, regular e técnico, além da disseminação da inovação tecnológica e transformação digital, a fim de que esses conceitos possam ser incorporados ao processo produtivo das pequenas empresas brasileiras, dando-lhes mais competitividade. Por fim, as instituições que atuam junto às MPE deveriam criar laboratórios permanentes de estudos e testagem de novas políticas para o desenvolvimento dessas empresas, além de estabelecer uma aproximação e convênios com as Universidades Federais, geradoras de alta tecnologia.

Ideias bem-sucedidas no exterior devem ser analisadas e implantadas em nosso país. Além das acima mencionadas, a filosofia do sistema nascido no Reino Unido, conhecido como *Community Wealth Building*, precisa ser disseminado no Brasil. Ele se baseia na premissa de que os recursos oriundos de uma comunidade devem permanecer na própria comunidade e nela devem se desenvolver. As MPE devem ser inseridas nesse contexto e protagonizar as operações. As prefeituras teriam a obrigação de apoiar e valorizar os projetos gerados nas comunidades, com contratações de produtos e serviços gerados nelas e cujos resultados devem ser reinvestidos na própria comunidade.

4. Priorizar as MPE como fornecedoras das compras do governo

O Artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 preconiza o regime diferenciado para as MPE nas compras públicas no nível federal e seu parágrafo único reza que, na ausência de legislação dos outros entes federativos para com a questão, aplica-se a LC referida. Por que não se consolida? Por que não se operacionaliza? O Brasil necessita regulamentar um programa de Compras Governamentais que seja efetivo, permanente, e que apoie concretamente as MPE. É urgente que se estruture um modelo regulamentado de Compras Públicas que seja implementado em esfera federal e que sirva de parâmetro legal para a instituição de programas, com instrumentos bem definidos, a serem adotados em estados, distrito federal e municípios. Importante frisar que o principal, neste quesito, já existe, pois a Lei Geral da Pequena Empresa obriga o setor público a direcionar boa parte de suas licitações para as MPE. Entretanto, faltam punições para o administrador público que não atenda o espírito desta lei. Usar o poder de compra para fomentar e apoiar as MPEs é muito comum na Europa, e nunca é tarde lembrar que uma das Olimpíadas mais bem organizadas em todos os tempos foi a de 2012, realizada em

Londres, na Inglaterra. Essa olimpíada foi concebida, planejada e executada somente por pequenas empresas. Na última década, o governo britânico baixou um decreto – *Small Business Act* – pelo qual todas as contratações e aquisições de serviços e produtos seriam obrigatoriamente advindas de pequenas empresas.

O governo federal brasileiro tem compras anuais da ordem de 1,7 trilhões de reais. Defendemos que ao menos 5% dessas compras – o equivalente a 85 bilhões – sejam destinados exclusivamente a licitações onde apenas MPE possam participar, podendo, com a evolução de tal medida, estudar a elevação progressiva desse percentual.

Ao mesmo tempo, torna-se imperioso organizações como o SEBRAE ampliem o alcance dos planos de capacitação aos pequenos empresários, os quais já existem, mas não são devidamente conhecidos pela grande maioria. Com isso, no mínimo, o pequeno empresário vai poder se habilitar a participar das licitações referentes às compras públicas e participar adequadamente dos certames licitatórios.

Ao menos uma ação urgente é fundamental e palpável: poderia ser implementada imediatamente, sem burocracia ou tramitações labirínticas, basta que se exija o cumprimento imediato da Lei nº 123 – Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – no seu Artigo 47, que estabelece o tratamento diferenciado e simplificado para as PME nas compras públicas, “objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social”. Com isso, estaríamos dando um pouco de oxigênio para milhares de MPEs que atravessam este momento com muita dificuldade.

5. Criar política efetiva de concessão de crédito

Abundância de crédito para micro e pequenas empresas é uma das principais características dos países onde elas têm papel

de destaque e, por isso, chegam a representar cerca de 65% do PIB da Alemanha e da Itália. Infelizmente, no Brasil, deparamos com uma situação inteiramente invertida que se permite afirmar praticamente por inexistir crédito para a pequena empresa, tendo em vista a sua inacessibilidade. Em maio de 2021, o governo sancionou a lei que torna permanente o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), “destinado ao desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios através de linha de crédito para empréstimos”. Quando do lançamento do referido programa, parecia que finalmente o governo havia tomado uma medida para apoiar e desenvolver o segmento. Infelizmente isto não aconteceu e a realidade aponta que apenas 39% das pequenas empresas requerentes dos empréstimos pelo programa obtiveram sucesso. Sem falar que o valor requerido está limitado a 30% do faturamento anual com teto de 150 mil reais por empresa, descontado o valor concedido no PRONAMPE 2020. A razão desses pífios resultados sempre se apresentou com muita clareza: trata-se de uma linha de crédito que não atende aos interesses e lucros do sistema bancário e que, por consequência, nunca vai chegar a quem de fato necessita destes recursos. Nem o Fundo Garantidor de Operações, suportado pelo governo federal, e nem mesmo o Fundo de Aval para a Micro e Pequena Empresa (FAMPE) mantido pelo SEBRAE foram suficientes para motivar os bancos brasileiros, os quais, mesmo com a garantia governamental ou do SEBRAE, ainda assim consideram o risco de emprestar aos pequenos empresários muito alto e inseguro.

Veja-se o que aconteceu em 2020: o Sistema Financeiro Nacional emprestou aproximadamente 1,7 trilhão de reais. O relatório detalhado do Banco Central mostra que o universo das pequenas empresas (considerando microempresas, pequenas empresas, MEIs e EPPs) obteve 60 bilhões de reais desse montante. Isso representa apenas 3,6% de todo o crédito concedido; somadas

as contratações e renovações tem-se um resultado de 798.463 operações de crédito, ou seja, pouco mais que 10 % das pequenas empresas brasileiras foram efetivamente atendidas.

Para o novo PRONAMPE, em 2021, o governo federal destinou ao Fundo de Garantia de Operações (FGO) o valor de 5 bilhões de reais, com meta de alavancagem de 25 bilhões de reais. Apesar da insignificância do valor, ainda assim, sobram recursos. Será que as pequenas empresas não necessitam de crédito? Será que desconhecem as linhas de crédito existentes? Certamente não. Acontece que o Sistema Financeiro Nacional está, há décadas, amarrado a um conceito equivocado de mérito para concessão de crédito quando pensamos em mérito social. Critérios como a exigência de bens em garantia ou a ausência de restrições no Serasa ou mesmo em outras agências aferidoras de crédito, juntamente com outras exigências de documentação e certidões negativas, que limitam o número de empresas aptas às linhas de crédito, apenas servem para complicar demais a vida das MPE e tornar o crédito algo impossível para essas.

Além disso, o PRONAMPE determinou uma taxa de juros anual de 6% mais a SELIC –Taxa Básica da Economia, que sobe de acordo com os ventos da política monetária restritiva atualmente desenvolvida, redundando em oneração impraticável aos custos de produção, afora os pré-requisitos para acesso e obtenção, nem sempre compatíveis com a realidade desse segmento.

Em se tratando de crédito, iniciativas como a redução dos juros e do alongamento dos prazos de pagamento, adoção de linhas de crédito com juros subsidiados, combate à especulação financeira e fomento à ampliação do crédito podem desempenhar um papel decisivo na geração de emprego, na redistribuição de renda e na promoção de justiça social.

Cada real concedido em crédito transforma-se em salário, em substituição de dívidas nocivas, liberando as empresas para a produção. Isso aquece a economia e amplia a arrecadação de impostos. Por aí passa a retomada do crescimento econômico com justiça social.

É, sobretudo, uma iniciativa menos dispendiosa e mais fácil de executar se comparada a outras medidas de transferência de renda. No caso dos Fundos de Aval, o crédito que retorna alavanca novos empreendimentos, retroalimentando um ciclo virtuoso de promoção do empreendedorismo.

No caso do Fundo Garantidor de Operações (FGO), é fundamental que ele evolua para também alcançar as empresas endividadas, pois estas são as que encontram as maiores dificuldades, sobretudo agora no pós-pandemia, e precisam trocar suas dívidas tóxicas por dívidas que lhes sejam exequíveis.

Até hoje, a iniciativa mais importante no Brasil, em termos de crédito para as micro e pequenas empresas, foi o Cartão BNDES, lançado em 2008 pelo governo Lula. Tratava-se de uma espécie de cheque especial que o pequeno empresário usava apenas no momento de sua necessidade e devolvia oportunamente. Foi uma criação magnífica que não prosperou. O principal problema apresentado residia na falta de capilaridade do BNDES, que não dispõe de agências espalhadas pelo país. A fim de suprir essa lacuna, o BNDES contratou a rede de bancos para que atuassem como intermediários e oferecessem o cartão para os empresários. Mais uma vez a operação não interessou aos bancos privados, pois as taxas de juros eram igualmente bem mais baixas em relação às taxas praticadas pelo mercado, o que inviabilizou o produto, que hoje, na prática, está descontinuado apesar de ainda constar do site do BNDES.

O Banco Central precisa alterar o seu modo de atuação e passar a ser incisivo e demandante com os grandes bancos para que estes passem a conceder muito mais crédito para as MPE. Caso isso não aconteça, há de se criar mecanismos fora do sistema bancário que concedam crédito para as micro e pequenas empresas. Na verdade, o PRONAMPE escancarou o fato de que se hoje não existem empréstimos para as MPE, se deve ao fato desses não interessarem aos grandes bancos brasileiros. Certamente há muitos interessados no mercado em conceder este tipo de crédito, como as cooperativas de crédito, as Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC) e outras instituições e agentes que poderiam ser constituídas nesse intuito.

Há 30 anos, graças à existência dos bancos estaduais como Banespa, Banerj, entre outros, havia muito mais crédito à disposição das MPEs, mas com a privatização daquelas instituições o quadro se tornou muito mais difícil para os pequenos empresários. Nossa proposta é que a Caixa Econômica Federal (CEF) passe a desempenhar aquele papel e se transforme efetivamente no banco de apoio a este segmento.

Além disso, é fato que certamente as micro e pequenas empresas poderiam ser muito mais inovadoras se existisse crédito para que investissem em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D). É urgente a necessidade de se criar este tipo de mecanismo de fomento a fundo perdido, pois é enorme o número de boas iniciativas que simplesmente deixaram de acontecer porque o empresário não pôde contar com os recursos necessários quando precisou.

Finalmente, faz-se premente estudar a possibilidade de o Estado atuar na captação de recursos no mercado de capitais, estruturando operações de captação, adquirindo cotas subordinadas, e desenvolvendo programas de fomento, com distribuição de

crédito mais barato via Bancos Públicos, *fintechs* e cooperativas de crédito e, complementarmente, reativando o cartão BNDES para as MPE.

Ao falar de crédito, não podemos deixar de mencionar a importância da segunda chance ao empreendedor, que não teve sucesso em sua primeira iniciativa. Algo absolutamente comum na maioria dos países, mas que inexistente no Brasil, onde o empresário que fracassa fica estigmatizado e praticamente impossibilitado de voltar a ter crédito novamente.

6. Apoiar fortemente o empreendedorismo social, criativo e feminino

No Brasil, os princípios de autogestão, solidariedade, cooperação, comércio justo e consumo solidário embasam centenas de cooperativas, associações e organizações urbanas e rurais. Na gestão dos governos petistas, este setor avançou muito com a criação da Secretaria da Economia Solidária vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego. Apesar de ser essencial estimular iniciativas que promovam a inclusão, a capacitação, a garantia de direitos e a autonomia de expressivos contingentes da população, o que estamos vendo é o atual governo federal desmontar ou apequenar as políticas públicas pertinentes, além de extinguir ou diminuir drasticamente o apoio das empresas estatais e públicas a essas iniciativas. Apesar da falta de apoio, a economia solidária continua crescendo graças a inúmeras iniciativas individuais ligadas a negócios com impacto social, mas também graças à mobilização e movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), à criação de Redes e Centrais de Cooperativas, como a UNICOPAS e a UNISOL Brasil.

Além disso, bens e serviços criativos gerados por indivíduos ou

coletivos produzem bens tangíveis e intangíveis, intelectuais e artísticos, que agregam valor econômico relevante e importante grau de interatividade e transversalidade com as MPE, os MEI e os empreendimentos da Economia Solidária. Não há caminho melhor que o fortalecimento e a expansão desses setores e das MPE para que se propicie oportunidades de trabalho à população, especialmente às mais vulnerabilizadas pelas políticas neoliberais, como mulheres, negros, jovens, terceira idade, população LGBTQIA+, pessoas egressas do sistema prisional, pessoas com deficiência e tantas outras.

A junção desses conceitos pode alavancar a modernização e competitividade destes setores, embasando as mudanças imprescindíveis no cenário econômico do país. Nossos diálogos e reflexões buscam não apenas apontar caminhos mais suaves e fluidos para os MEI, as MPE, mas principalmente contribuir para a mudança do modelo econômico vigente, favorecendo a promoção do desenvolvimento sustentável, justo e equitativo para toda a população brasileira, irrestrito e indiscriminadamente. É imperativo que o associativismo, o cooperativismo, a Economia Solidária, os bancos comunitários, a presença da nova economia criativa, além das MPE e dos MEI, recebam, de um governo democrático e justo, apoio e incentivo.

7. Implementar rede de cooperação e capacitação para o desenvolvimento do pequeno empresariado

Formação e informação são a matéria-prima mais importante do mundo moderno. No entanto, o pequeno empresário brasileiro desconhece aspectos básicos de gestão, sem os quais sua empresa arrisca a própria permanência no mercado. São raros os pequenos empresários que dominam a elaboração e manipulação de um fluxo de caixa básico de sua atividade ou que realizam um estudo de mercado que lhe aponte rumos e trilhas por onde

caminhar. Mais recentemente, inclusive, surge uma nova barreira para o pequeno empresário, que é a transformação digital pela qual todos setores passam. Na grande maioria dos casos, há dificuldades enormes para lidar com estas novas tecnologias. É urgente, pois, capacitar o pequeno empresário com toda essa gama de conhecimentos tão diversos. Por sinal, esta é uma das grandes missões do SEBRAE desde sua criação, em 1972. Apesar do importante papel do SEBRAE na capacitação e formação do pequeno empresário brasileiro, a instituição tem dificuldade para atender a grande massa dos 7 milhões de micro e pequenos empreendedores existentes em nosso país. Aliás, o próprio SEBRAE é o primeiro a reconhecer que a principal causa para o fechamento e alto índice de mortalidade das MPE está estreitamente ligada à fraca formação e limitadíssima quantidade de informações que o pequeno empresário brasileiro possui. Todas as pesquisas e diagnósticos constataam que a maioria desconhece desde a existência de linhas de financiamento especiais e até da oferta de cursos de capacitação gratuitos. Não se pode pretender que, com esse alto nível de desinformação a respeito de questões do seu próprio ambiente, o pequeno empresário consiga atuar em ambientes internacionais, onde certamente terá ainda muito mais dificuldade. Contratação de consultores autônomos para elaborar e executar programas de capacitação comunitários poderia se configurar como pontos de apoio no vasto território nacional.

Considerações finais

Estamos diante de uma enorme mudança estrutural da economia mundial, revelada e amplificada pela pandemia. Existe uma oportunidade que pode ser aproveitada pelos países que forem mais ágeis no planejamento e na execução de um novo plano estratégico de desenvolvimento, embasado em medidas ligadas à promoção da melhoria ambiental e da utilização cada vez maior de fontes energéticas renováveis. O Brasil tem tudo para prosperar nessa nova era, desde que não continue focando suas prioridades e políticas de desenvolvimento apenas na grande empresa.

É necessário levar adiante um forte apoio às MPE, o que significa torná-las protagonistas na distribuição de renda no país, na medida em que representa o principal setor capaz de gerar rapidamente os mais de 46 milhões de empregos que faltam ao país. Para cada um emprego gerado pela grande empresa, as MPE geram três. Beneficiar as MPE, tributando a renda e não a produção, aplinar os seus caminhos, possibilitar-lhes a tecnologia e a inovação, facilitar-lhes a realização de consórcios, oferecer-lhes capacitações importantes que melhorem sua gestão, reservar-lhes espaços nas compras governamentais e nas exportações são os fatores que certamente criarão as condições fundamentais para que alcancem alta produtividade e contribuam para a prosperidade do país. Estímulos e incentivos ao empreendedorismo são imprescindíveis. Não ao empreendedorismo precarizado, quando as pessoas são empreendedoras de si mesmas, uberizadas, mas sim ao empreendedorismo coletivo, cooperativista, criativo, feminino, que mobiliza comunidades e desenvolvimento local, com trabalho e renda gerados e reinvestidos localmente. Uma atenção especial às MPEs industriais é necessária, visto que representam apenas 10% de todo o universo desse segmento; celeridade nas análises das licenças ambientais também pode colaborar bastante com as MPE;

outra medida importantíssima e muito comum nos Estados Unidos é a de apoiar o pequeno empresário que sofreu um fracasso em seu primeiro empreendimento, dando-lhe uma segunda chance para poder retomar suas atividades como empreendedor e empresário. A experiência internacional demonstra que uma segunda chance lhe revigoraria em novos patamares, imbuído de nova inspiração e experiência.

O fato é que há muito por ser feito em apoio às MPEs. Especialmente agora, face ao esperado arrefecimento da pandemia, a situação real das MPE vem à tona e revela um cenário caótico e de desesperança, para o qual medidas emergenciais são exigidas por parte das autoridades e da sociedade como um todo.

Urge, por exemplo, o fortalecimento das várias frentes parlamentares, não apenas a que existe no Congresso, mas todas as frentes que atuam em quase todas as Assembleias Legislativas. A união de um grupo de parlamentares atuantes, do mais variado espectro político, junto com as organizações civis ligadas ao setor das MPEs e o conjunto da sociedade, enfim, para o firme propósito de discutir e implantar um plano de recuperação das MPEs de imediato, inadiavelmente para já; um plano emergencial que socorra as MPEs e as torne protagonistas de uma ação estratégica de retomada e sustentabilidade, não somente para si, mas para o Brasil, que precisa descobrir e consolidar o potencial de desenvolvimento inerente e incomensurável das MPEs.

Chegou a hora de socorro e de apoio efetivo às micro e pequenas empresas, para que possam gerar empregos de qualidade, renda digna aos brasileiros e promoverem um desenvolvimento mais equitativo, justo e sustentável.

Não se trata de caridade, mas sim de estratégia, de virada de jogo, de retomada, envolvendo a todos e não somente uma pequena parcela do empresariado. Daí se falar na busca do protagonismo, da sustentabilidade e do desenvolvimento.

CADERNOS
TEORIAeDEBATE

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br