

SISTEMATIZAÇÃO DO PAINEL “MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”

Renata Lèbre La Rovere*

1. Resumo da sessão

O painel sobre micro, pequenas e médias empresas (MPME) foi organizado de modo a destacar algumas questões relativas a estas empresas, que são fundamentais para políticas de apoio. Em particular, foi solicitado aos palestrantes que tentassem dar conta, nos seus respectivos artigos, das seguintes questões:

- i) discussão sobre o cenário internacional e sobre o papel das MPME;
- ii) formas de apoio;
- iii) instrumentos de apoio.

Os debatedores foram escolhidos de modo a trazer contribuições específicas para estas questões, de acordo com sua área de atuação profissional. Assim, o debate contou com a participação de um profissional da área financeira (Ozias Costa), um consultor do SEBRAE (Mauro Arruda), o presidente de uma associação regional de micro e pequenas empresas (Luiz Carlos Floriani), e um técnico do BNDES (Luiz Dantas).

A apresentação do primeiro palestrante, prof. Jair do Amaral Filho, foi centrada na discussão sobre o cenário internacional e sobre as formas de apoio. A exposição teve início com a explicitação do novo papel das MPME em nível internacional, que resulta do novo ambiente econômico institucional, característico do momento atual de transição do fordismo para o pós-fordismo. Dentro deste novo ambiente, as MPME podem se organizar de diversas formas, merecendo destaque os *clusters*

* Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), sistematizadora do painel “Micro, Pequenas e Médias Empresas”.

e distritos industriais, que surgem em regiões com um ambiente de inovação (*millieu innovateur*) favorável.

O foco nos *clusters*, ou arranjos produtivos, se justifica porque as políticas de apoio a grupos de empresas têm sido uma forma interessante de promover o desenvolvimento regional e o fortalecimento das MPME, tendo tido sucesso em vários países desenvolvidos. As formas de apoio a MPME deveriam contemplar, assim, o apoio a arranjos produtivos locais, tendo a preocupação de observar que há limites na transposição de experiências internacionais. Estes limites se devem às especificidades dos elementos estruturantes de um arranjo produtivo local – o capital social, a estratégia coletiva de produção, a estratégia coletiva de mercado e a articulação político-institucional.

Assim, as políticas de apoio às MPME deveriam ser voltadas para arranjos produtivos locais e estruturadas em várias etapas, a saber: identificação do arranjo produtivo local; definição de uma agenda de intervenções, adequando a concepção das formas ao ambiente institucional local, identificando as principais instituições envolvidas e os desafios relacionados ao trabalho conjunto destas instituições; definição e implementação de um plano de ação e de experiências-piloto; e montagem de um arranjo institucional, o qual é o maior desafio para as políticas de apoio no Brasil, devido aos desequilíbrios e superposições existentes entre as instituições privadas e públicas (federais, estaduais e municipais). Os principais focos desta intervenção seriam estimular o capital social e a capacidade inovadora das empresas.

A recomendação de formas de apoio direcionadas a arranjos produtivos locais não significa que outras medidas mais gerais de apoio às MPME não devam ser tomadas. Existem medidas de caráter horizontal fundamentais para o fortalecimento das MPME no Brasil, sendo as mais importantes a facilitação dos registros, visando uma maior formalização das empresas, a desoneração tributária, estendendo o escopo do SIMPLES, e o acesso ao crédito.

Este último elemento – o acesso ao crédito – foi o tema explorado pelo segundo palestrante, prof. Otaviano Canuto, na sua exposição. O palestrante contextualizou a questão do acesso ao crédito pelas MPME, explicitando três níveis de problemas: o nível macroeconômico mais geral, caracterizado pelas elevadas taxas de juros e reduzida proporção do crédito ao setor privado em relação ao PIB; o nível microeconômico horizontal, cujos elementos principais são um aparato legal inadequado, *spreads* bancários elevados e altas taxas de inadimplência; e o nível microeconômico específico

das MPME, cujo principal problema está nas assimetrias de informação existentes entre credores e tomadores potenciais.

No que se refere ao nível macroeconômico, os mais importantes elementos a se considerar são o congestionamento, exercido pela dívida pública, sobre usos alternativos da poupança financeira (*crowding out*), o pequeno peso das instituições não bancárias na concessão de crédito ao setor privado, e o encarecimento da oferta de crédito devido aos elevados patamares da taxa básica de juros e ao aperto nos depósitos compulsórios bancários. No que se refere ao nível microeconômico horizontal, as diferenças em termos de eficácia e custos de administração dos instrumentos disponíveis para a constituição de garantias implicam em divergências no custo do financiamento e tornam este custo elevado para as pequenas empresas. Este fator, somado a falhas na proteção aos direitos de credores e investidores, que estimulam a inadimplência, resulta em *spreads* bancários elevados e um baixo nível de endividamento empresarial.

No que se refere ao nível microeconômico específico das MPME, o principal problema neste nível está relacionado com as assimetrias de informação. Foi destacado como as relações de proximidade e confiança são importantes para a redução destas assimetrias. O professor finalizou a apresentação comentando a proposta recente do SEBRAE para a melhora das condições de acesso a fontes de financiamento. Esta proposta contém novos instrumentos para reduzir os obstáculos ao crédito nas relações de proximidade, tais como aperfeiçoamentos na central de risco do BACEN, melhorias no seguro de crédito, ampliação do escopo das cooperativas de crédito, construção de base de dados para minimizar o custo de obtenção de informações e incorporação de esquemas de “crédito invisível”, já existentes hoje em dia, nas relações entre clientes e fornecedores. No que se refere aos *clusters* ou arranjos produtivos, poderia se considerar uma classificação dos riscos de crédito por *cluster*, o que facilitaria a concessão de crédito ao dispersar o risco.

Os comentários dos debatedores refletiram a preocupação de suas respectivas instituições quanto às potencialidades e desafios das MPME. Assim, Ozias Costa ressaltou a importância das pequenas empresas para o desenvolvimento, principalmente em países marcados por fortes desigualdades sociais. Os bancos privados têm um papel importante a cumprir na concessão de crédito às MPME, devido à capilaridade de suas agências, mas em geral, apesar de serem capazes de construir relações de proximidade com estas empresas, não dispõem de informações suficientes para avaliar o risco delas, o que inibe a concessão de crédito. O

maior problema para a concessão de crédito às MPME é a constituição e a execução de garantias. A resolução deste problema requer mudanças na regulamentação de instrumentos de crédito; mecanismos como a cédula de concessão de crédito, por exemplo, seriam melhor aproveitados caso a execução fosse mais rápida. O debatedor finalizou sua exposição concordando com os argumentos apresentados pelos palestrantes a respeito do elevado custo da concessão de crédito, que tem como principais causas o fato de o Governo absorver grande parte dos recursos disponíveis, a “cunha fiscal” e a falta de informações dos bancos a respeito das MPME.

Mauro Arruda centrou a sua apresentação nas possíveis políticas de apoio às MPME. Segundo ele, a produtividade das MPME brasileiras é muito baixa, o que requer um esforço destas empresas para a adequação aos padrões exigidos pelo mundo globalizado. Entretanto, as políticas de apoio às MPME no Brasil têm sido muito tímidas. Por exemplo, apesar do SIMPLES ter reduzido a carga tributária das MPME, o seu escopo é muito limitado. Não houve avanços no sentido de reduzir encargos trabalhistas e previdenciários das empresas pequenas, não existe uma política governamental de compras e o sistema bancário privado não atende às necessidades de crédito das MPME.

As políticas horizontais, na visão deste consultor, têm um efeito muito limitado no apoio às empresas. As políticas verticais são mais eficazes e deveriam ser territorializadas para dar conta das especificidades regionais. Em particular, as ações em agrupamentos ou arranjos produtivos são importantes porque as empresas de um mesmo agrupamento têm uma cultura comum. A cultura dos pequenos empresários brasileiros hoje é caracterizada por aversão à cooperação, desconhecimento de formas de comercialização, da clientela e de formas de concorrência e baixa compreensão dos benefícios associados a bens intangíveis, tais como marcas e patentes. As políticas de apoio voltadas para arranjos produtivos deveriam ser centradas no reforço do capital social e na sustentabilidade dos arranjos. Além disso, as políticas de proximidade deveriam incluir medidas específicas para facilitar as finanças de proximidade, como por exemplo o *cluster bank*. Dentre as propostas do SEBRAE já comentadas pelos palestrantes, merecem destaque a melhoria das informações sobre MPME, incluindo informações positivas sobre estas empresas, e dos canais de distribuição de crédito, envolvendo cooperativas e agências de fomento.

Luiz Carlos Floriani fez suas observações baseado nas suas experiências com empresários do estado de Santa Catarina. Para ele, o principal desafio para os formuladores de política é conhecer as necessidades

específicas das empresas, o que é fundamental, pois as políticas e ações de apoio devem ser definidas localmente. Além disso, algumas medidas de cunho mais geral deveriam ser tomadas, tais como: a regulamentação do Estatuto das MPME; a mudança na lei que proíbe as cooperativas multissetoriais; mudanças no quadro financeiro e tributário, para estimular as empresas a sair da informalidade; e o estímulo ao empreendedorismo entre as pequenas empresas, inclusive aproveitando experiências de empresários de grandes empresas que começaram pequenas. Na visão deste debatedor, os resultados de políticas horizontais como o Brasil Empreendedor mostraram que o problema principal das MPME não é o crédito, e sim a falta de capacidade de gestão.

Luiz Dantas apresentou as principais medidas que o banco vem tomando para o apoio às MPME. Em convênio com o SEBRAE, o banco está apoiando uma experiência piloto de apoio a quatro arranjos produtivos em diferentes regiões do Brasil. Além disso, o banco atua também em diversas aglomerações regionais, apoiando empresas dos segmentos de fruticultura irrigada, suinocultura, avicultura, leiteiro, carcinocultura e tecnologias de informação e comunicação. Hoje em dia, 22% dos desembolsos totais do banco se destinam às MPME. Os desembolsos são efetuados através de linhas de crédito tradicionais do banco, como o FINAME, que têm condições especiais para empresas pequenas. Além disso, o banco vem estimulando agentes financeiros a concederem crédito às MPME, através de um “programa de milhagem”, pelo qual os agentes financeiros recebem o limite de operações de acordo com seu desempenho junto às MPME. A resposta a este programa tem sido uma maior atuação de bancos de atacado em arranjos produtivos. O banco criou também um fundo de aval que tem tido boa aceitação pelos bancos comerciais, e tem um projeto de constituir um fundo de aval com recursos próprios. Outro projeto em implantação é um cartão de crédito para a aquisição de bens de produção, com juros prefixados de 2% ao mês. Finalmente, o banco está investindo na operação via Internet com agentes financeiros e tem 31 postos avançados, em convênio com entidades empresariais e de classe, para melhorar a colocação dos seus produtos no mercado e, assim, atingir um maior número de MPME.

O debate que se seguiu foi centrado em torno de questões a respeito do papel do BNDES no apoio às MPME, dos problemas relacionados à classificação das MPME, na capacidade empreendedora e de geração de conhecimento dos empresários brasileiros e nas possíveis estratégias empresariais a serem adotadas em arranjos produtivos.

2. Discussão das visões apresentadas

Hoje em dia, o debate sobre as MPME gira em torno de dois grandes conjuntos de questões, cuja preocupação central é de que modo estas empresas podem sobreviver no novo paradigma tecno-econômico. O primeiro conjunto se refere ao desempenho competitivo de MPME. Dentro deste conjunto, observam-se estudos sobre a empresa individual, nas áreas de empreendedorismo e gestão do conhecimento, e estudos sobre agrupamentos de empresas, que podem ter um desempenho competitivo superior a empresas isoladas, devido a economias de aglomeração.

O segundo conjunto de questões se refere à definição de políticas de apoio às MPME. Dentro deste conjunto observam-se estudos sobre critérios de classificação das MPME, possibilidades de aproveitamento de experiências de outros países, formas assumidas pelas políticas de apoio (horizontais ou verticais) e políticas de crédito.

No debate, todas as questões acima foram consideradas, sendo que algumas com mais ênfase do que as outras. Não houve propriamente uma divergência de visões entre os palestrantes e entre estes e os debatedores, e sim diferenças na ênfase dada às questões. A visão do primeiro palestrante, ao ressaltar os benefícios obtidos com economias de aglomeração, enfatizou a importância da definição de políticas verticais específicas, enquanto que, na visão do segundo palestrante, estas políticas deveriam ser acompanhadas por iniciativas de caráter horizontal. Os representantes do SEBRAE e da associação de MPME enfatizaram a pertinência de políticas verticais, enquanto que os representantes do setor financeiro e do BNDES comentaram aspectos mais gerais das MPME e formas horizontais de apoio.

A literatura sobre a questão da forma assumida pelas políticas de apoio (horizontal ou vertical) tem indicado que, nos países desenvolvidos, as duas formas tendem a ser complementares e não excludentes. Entretanto, em países em desenvolvimento como o Brasil, políticas econômicas de cunho neoliberal têm favorecido a implementação de políticas horizontais em detrimento de políticas verticais. Uma política de apoio voltada para os arranjos produtivos é um complemento importante de políticas horizontais, porque introduz considerações regionais, setoriais e de governança nas medidas a serem tomadas.

Houve um consenso entre os participantes da mesa que a proximidade facilita as relações entre as empresas, os agentes financeiros e as instituições de apoio, portanto medidas para fortalecer estas relações

são necessárias. A literatura internacional aponta que o papel de instituições facilitadoras no apoio às MPME é fundamental, pois estas instituições organizam as relações entre empresas e instituições numa determinada região.

Houve também consenso a respeito do papel da gestão de informações para melhorar a visibilidade das empresas junto às instituições financeiras. De fato, estudos sobre mecanismos de apoio às MPME em países desenvolvidos mostram que as instituições financeiras tendem a desenvolver rotinas de concessão de crédito que favorecem empresas maiores. A melhoria das informações sobre as MPME poderia modificar algumas destas rotinas.

Foi observado, no debate que se seguiu às apresentações, que a baixa capacidade de gestão das MPME é um dos fatores que impede que as empresas tenham acesso ao crédito. Problemas relacionados ao empreendedorismo foram levantados no debate para ressaltar a importância de se conhecer melhor as empresas antes de definir políticas de apoio. Estudos sobre o empreendedorismo, a capacidade de gestão e a capacidade de inovação de MPME no Brasil e em outros países mostram que existem diferenças marcantes entre as empresas, de acordo com a região e o setor, portanto a definição de políticas de apoio passa por um levantamento prévio de informações sobre as empresas beneficiadas.

No que se refere à definição de estratégias empresariais para arranjos produtivos, foi comentado que a definição destas estratégias depende da maneira pela qual o capital social da região se desenvolve. Estudos sobre pequenas empresas e capital social mostram que o capital social, definido como o conjunto de recursos individuais e coletivos que resultam de um trabalho em rede e são institucionalizados através do conhecimento e reconhecimento mútuo dos agentes envolvidos, pode ser considerado como a origem e a expressão do sucesso de interações em rede de MPME.

Além disso, foram também comentados os problemas relacionados à classificação das MPME nos seguintes aspectos: a necessidade de se ter o mesmo critério de classificação para definir as empresas objeto de medidas de apoio e a pertinência de se agregar as médias empresas às micro e pequenas na definição de políticas. As dificuldades de se estabelecer critérios de classificação que atendam às necessidades das MPME são comuns a países desenvolvidos e em desenvolvimento. No que se refere à pertinência de trabalhar com uma classificação tão ampla como “MPME”, foi ressaltado que as médias empresas têm um papel relevan-

te nos arranjos produtivos e podem ser agentes importantes na negociação com as instituições financeiras, uma vez que sua capacidade de gestão de informações é maior.

Finalmente, no que se refere ao papel do BNDES, foi comentado que o banco deveria definir estratégias, “dando o tom” do apoio às MPME, uma vez que, enquanto banco de investimento, ele tem um papel relevante na montagem de fundos destinados às MPME e no apoio à montagem de arranjos institucionais que permitam o desenvolvimento de arranjos produtivos.

3. Propostas

Durante o debate, várias propostas foram feitas para enfrentar os desafios associados ao apoio às MPME. Podemos classificar estas propostas como medidas de caráter vertical e medidas de caráter horizontal. Dentre as medidas de caráter vertical, foram propostas:

- a definição de políticas de apoio voltadas a aglomerações de empresas, tendo como etapas a identificação do arranjo de empresas, a definição de uma agenda de intervenções, a definição de um plano de ação e de experiências-piloto e a montagem de um arranjo institucional;
- a definição de políticas que estimulem as finanças de proximidade, estimulando o desenvolvimento de *cluster banks* e a criação de *ratings* específicos para *clusters*. Nesta ordem de idéias, foram também propostas a disponibilização dos cartões de crédito do BNDES para aquisição de equipamentos para empresas situadas em arranjos produtivos e a criação de uma base de dados referentes a empresas situadas em arranjos produtivos;
- o reforço do capital social presente nos arranjos produtivos locais; e
- o estímulo a operações de crédito entre fornecedores e empresas ao longo de uma cadeia produtiva.

Dentre as medidas de caráter horizontal, foram propostas:

- a melhoria das condições de acesso ao crédito, através do aperfeiçoamento da central de risco do Banco Central, da ampliação do escopo das cooperativas de crédito, permitindo-se cooperativas multissetoriais e da construção de uma base de dados que minimize o custo de obtenção de informações de agentes financeiros;

- o estímulo ao empreendedorismo;
- a simplificação de registros e a desoneração tributária, ampliando o escopo do SIMPLES, para que as empresas sejam estimuladas a sair da informalidade; e
- a disponibilização de informações às MPME sobre condições de crédito e mecanismos de exportação.

O BNDES tem um papel fundamental no apoio a estas medidas. Um bom ponto de partida para o aperfeiçoamento da política do banco voltada às MPME seria classificar os instrumentos atuais em instrumentos de apoio vertical ou horizontal e refletir a respeito de como estes instrumentos podem ser estendidos e melhorados.