

Micro e Pequenas Empresas: Uma Proposta de Ação

*Carmen Lima
Paulo A. Meyer M. Nascimento
Ricardo Cavalcante
Walter Macêdo*

1. Introdução

A crescente automação dos processos produtivos em larga escala e a conseqüente redução dos postos de trabalho nas indústrias consideradas tradicionais têm enfatizado o papel das micro e pequenas empresas como geradoras de renda e absorvedoras de mão-de-obra. Neste sentido, diversos organismos têm voltado sua atenção para programas de apoio às micro e pequenas empresas já constituídas e para o desenvolvimento da capacidade empreendedora visando à constituição de novos empreendimentos em bases sólidas e sustentáveis.

Embora as estatísticas sobre o setor sejam ainda reduzidas¹, dados do SEBRAE indicam que as micro e pequenas empresas são responsáveis por cerca de 29% do PIB no Brasil e empregam cerca de 44% da força de trabalho (SEBRAE, 2002). Assim, não há dúvidas de que o estímulo ao desenvolvimento da capacidade empreendedora e o apoio às micro e pequenas empresas têm se constituído crescentemente em prioridade para diversas ações de governo e de instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, através da criação e manutenção de programas específicos. Estes programas, embora configurados para o atendimento de necessidades de ambientes e momentos determinados, predominantemente enfatizam os aspectos relativos à capacitação e informação e ao acesso ao crédito.

Esses elementos têm sido os aspectos de maior ênfase na atuação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), de diversas ações de instituições de representação empresarial (a exemplo da Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional da Agricultura), assim como da formulação e implementação de política de governo nos níveis federal, estadual e municipal. Além disso, a criação de um regime tributário mais simples nos níveis federal (SIMPLES) e estadual (SimBahia) não

¹ A grande quantidade de empreendimentos, o relativamente baixo grau de formalização de suas atividades e a inadequação dos instrumentos de coleta de dados à realidade do setor das micro e pequenas empresas justificam a ausência de dados estatísticos abrangentes sobre o tema.

pode deixar de ser mencionada como um importante avanço nas ações de estímulo ao desenvolvimento do setor na Bahia.

No que diz respeito ao acesso ao crédito, entretanto, duas questões requerem ainda a atenção das instituições voltadas para o fomento à atividade no país: o acesso a linhas de crédito de curto prazo a taxas atrativas (capital de giro) e a freqüente impossibilidade dos empresários do setor oferecerem garantias reais nos níveis exigidos pelas instituições de crédito de longo prazo (garantias). Neste sentido, o presente documento apresenta um conjunto de sugestões cujo propósito básico é o equacionamento dos problemas mencionados, fomentando assim o desenvolvimento do setor no estado. O documento está estruturado em mais 7 seções além desta introdução. Na Seção 2, os objetivos das ações propostas são explicitados; na seção seguinte, são relatados os principais resultados de uma recente pesquisa publicada pelo SEBRAE sobre as MPEs em Salvador. Na Seção 4, propõem-se algumas ações relativas ao regime tributário em vigor para as empresas do setor. Na Seção 5, é descrito o mercado de crédito de capital de giro para as micro e pequenas empresas. Na seção 6, são relatadas algumas experiências internacionais de apoio à micro e pequenas empresas. A seguir é discutido o programa de Minas Gerais para capital de giro. Na última seção, são apresentadas algumas propostas relativas a um programa de financiamento de capital de giro em que se discutem as linhas de financiamento e a questão das garantias como os principais focos do programa.

2. Objetivo

O objetivo do presente documento é apresentar um conjunto de sugestões a serem implementadas pelo Governo da Bahia, através da Desenbahia e das Secretarias de Estado, em parceria com instituições de representação empresarial e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com a finalidade de atender às necessidades das micro e pequenas empresas no estado, especialmente no que diz respeito às condições de acesso a linhas de crédito. Neste sentido, as ações podem contribuir para o fomento às micros e pequenas empresas do setor formal e às empresas do setor informal, possibilitando gerar mais empregos, e com impacto direto na melhoria da renda no estado.

3. Micro e Pequenas Empresas no estado da Bahia

Esta seção apresenta os principais resultados do estudo “*Mortalidade das micro e pequenas empresas em Salvador: fatores determinantes do sucesso e insucesso empresarial*”, divulgado pelo SEBRAE em 2002. Este estudo foi realizado com base nos dados levantados na Junta Comercial do estado da Bahia, referentes às empresas criadas entre os anos de 1997 e 1999, em Salvador. A pesquisa constituiu em um trabalho de prospecção, identificando as empresas que estavam em operação e as que tinham

encerrado as suas atividades. A finalidade do trabalho foi identificar as razões do sucesso e insucesso empresarial.

O estudo apresenta resultados importantes sobre a situação atual das MPEs em Salvador, que podem, em boa parte, ser extensivos ao estado da Bahia, a saber (Coelho, 2002):

- No que se refere à mortalidade, a taxa para as MPEs é bem inferior aos tão propalados 80%. O valor médio no primeiro ano de existência é 35% e ao final de cinco anos 58%, tendo uma taxa de sobrevivência de 42% até o primeiro quinquênio de existência;
- A maioria das empresas que faliram foram firmas individuais e do setor comercial;
- O tamanho da empresa é um diferencial no que se refere à mortalidade: quanto menor o porte, maior taxa de mortalidade;
- Os empresários responsáveis pelas empresas que faliram, em geral, não tinham experiência de natureza gerencial e nem conhecimento prévio do setor de atividade no qual sua empresa atuava;
- Entre as dificuldades enfrentadas, a falta de capital de giro é apontada como o principal problema, tanto para as empresas ativas como para as inativas;
- Os fatores de sucesso apontados pelos empresários das empresas ativas e inativas foram: bom conhecimento do mercado; boa administração dos negócios; aproveitamento das oportunidades de mercado; e disponibilidade de capital de giro.

4. Regime Tributário

O regime tributário simplificado nos níveis federal (SIMPLES) e estadual (SimBahia) apóia-se em um conjunto de premissas, conforme aponta a Secretaria da Receita Federal (SRF, 2002):

- A MPE possui baixo poder arrecadatório e, portanto, não deve constituir um ônus excessivo nas atividades de controle exercidas pela administração;
- A concessão de benefícios tributários diretos (redução da carga tributária) deve observar uma transição suave, de tal sorte a não criar discontinuidades acentuadas que induzam à prática de planejamento fiscal;
- O regime simplificado destina-se a buscar um ambiente mais competitivo entre grandes e pequenas empresas e a não conceder privilégios a determinado grupo. O ingresso no regime deve ser destinado exclusivamente aos setores econômicos que estão sujeitos à concorrência assimétrica, em razão da dimensão das empresas. Atividades econômicas que, por natureza, encontram-se pulverizadas e, portanto, não sofrem concorrência desigual, não devem ter acesso ao regime;
- Dada a importância da MPE (geração de empregos, inovação tecnológica, competição no mercado, entre outros fatores.), o custo de cumprimento das obrigações tributárias

para esse segmento deve ser minimizado, de modo a não comprometer sua sobrevivência;

- A relação entre o contribuinte e o Estado, sempre que possível, deve ser única, a despeito da existência de distintos níveis de governo e de Administração Tributária envolvidos.

Simples

O SIMPLES é uma opção oferecida pelo Governo Federal para as Micro Empresas (ME) e para as Empresas de Pequeno Porte (EPP)² para a apuração e pagamento de tributos federais através de procedimentos sintéticos, sendo possível a sua extensão a tributos estaduais e municipais, quando houver adesão destes entes, mediante convênio. Os tributos federais abrangidos pelo SIMPLES são o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a Contribuição para o PIS/PASEP, o COFINS, o IPI e a parcela patronal da Contribuição para o INSS. Quando há adesão de estados e municípios, o ICMS (estadual) e o ISS (municipal) também são incluídos.

Para avaliar se uma empresa pode ser enquadrada no SIMPLES, a Secretaria da Receita Federal utiliza como principal parâmetro a receita bruta. Porém, a adesão ao SIMPLES é vedada para empresas cuja atividade econômica não seja caracterizada por assimetria de mercado acentuada, uma vez que o sentido do sistema é favorecer apenas as ME e EPP que tenham que competir com grandes empresas, as quais possuem maior capacidade de absorver custos tributários, em razão de seus ganhos de escala. Também é vedada a opção àquelas empresas que, por já gozarem de outros benefícios tributários ou devido à necessidade de um acompanhamento mais rigoroso da atividade, precisam manter livros e documentos fiscais com maior grau de detalhamento. Assim sendo, não podem se enquadrar no SIMPLES, por exemplo, as sociedades anônimas, as entidades financeiras em geral, dentre outras empresas.

SimBahia

O Regime Simplificado da Apuração do ICMS (SimBahia) foi criado pela Lei nº 7357/98 (com alterações feitas pela Lei nº 7556/99) e regulamentado pelo Decreto nº 7466/98. Sua aplicação tem como objetivo reduzir a carga tributária sobre os ambulantes, as micro e as pequenas empresas, bem como simplificar o processo de apuração dos tributos através da fixação de níveis de enquadramento claramente estabelecidos.

A legislação do SimBahia define as micro empresas como aquelas cuja receita bruta ajustada não ultrapassa R\$ 240 mil, as pequenas empresas como aquelas com receita

² Para fins de enquadramento no SIMPLES, as micro empresas são definidas como aquelas com faturamento anual de até R\$ 120 mil, enquanto as empresas de pequeno porte são as que faturam anualmente entre R\$ 120 mil e R\$ 1.200 mil.

bruta ajustada não superior a R\$ 1,2 milhão e os ambulantes como pessoa física, sem estabelecimento permanente, que exerça pessoalmente atividade de comércio varejista e que tenha adquirido no máximo R\$ 20 mil reais de mercadorias no ano anterior.

Para as empresas enquadradas, o ICMS é reduzido, de maneira escalonada, de 17% para 1%. Os ambulantes optantes pelo SimBahia, por sua vez, ficam isentos desse imposto. O programa incentiva ainda a contratação de mão-de-obra, à medida que prevê abatimentos sobre o imposto a pagar de 1% por cada empregado, para empresas com até cinco empregados, e de 2% a partir do sexto empregado registrado. Somente nos primeiros sete meses de vigência do SimBahia foram mais de 100 mil beneficiários cadastrados.

Ações Propostas

No tocante ao regime tributário das micro e pequenas empresas, poucas ações públicas podem ser vislumbradas além do SIMPLES e do SimBahia. O foco agora deve ser ações de formalização, isto é, iniciativas que busquem incentivar as empresas que estão atuando no setor informal da economia baiana a regularizar sua situação. Embora o SimBahia vise também a trazer para o setor formal empresas ainda não legalizadas, as futuras ações devem ser centradas especificamente nesse objetivo.

Neste sentido, a SEFAZ elaborou um projeto de atração das empresas que operam na economia informal para a sua legalização junto ao Governo do Estado. Esta iniciativa, que seria parte de uma campanha institucional voltada a atrair para a legalidade pequenos estabelecimentos industriais e comerciais varejistas, atualmente operando na economia informal, ainda não pôde, no entanto, ser plenamente implementada, em decorrência de alguns pontos de estrangulamento à sua operacionalização, especialmente com relação a SUCOM e à cobrança de IPTU.

Além do tratamento fiscal e tributário diferenciado oferecido pelo SimBahia, esta campanha utilizaria como atrativo a simplificação e agilização dos processos de legalização das empresas; a redução dos custos para a legalização; assessoria e orientação complementar ao processo de legalização; e o acesso, através dos bancos oficiais, de linha de crédito específica (PROCEM), com a finalidade de reforço do capital de giro. Com esta formatação, a campanha buscava, além da regularização das empresas que atualmente operam na clandestinidade, também o aumento da base de tributação do ICMS, a agregação indireta de receita, através da exigência de nota fiscal nas compras efetuadas por esses contribuintes, e o fortalecimento da imagem do Estado como ente que oferece tratamento tributário compatível com a capacidade contributiva do contribuinte, sem, todavia, permitir a desobediência à legislação. Seriam envolvidas nesta campanha, além da própria SEFAZ, a Receita Federal, Junta Comercial da Bahia (JUCEB), Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração, prefeituras municipais, Superintendência de Ordenação e Uso do Solo (SUCOM) e secretarias municipais da Saúde e da Fazenda.

5. Capital de Giro

No Brasil, o acesso ao crédito tem sido tradicionalmente escasso, caro e mal distribuído. Embora possam ser verificados avanços no campo do microcrédito nos últimos anos, as micro e pequenas empresas continuam praticamente excluídas do mercado creditício. Esta demanda reprimida leva à sub-utilização da capacidade instalada e prejudica a formação de capital da economia como um todo, uma vez que o crédito se constitui em um importante fator de produção.

Dentro do mercado de crédito, é ainda mais difícil para as micro e pequenas empresas o acesso a linhas de financiamento para capital de giro em condições e custos compatíveis com a natureza de suas atividades. As linhas oferecidas pelo sistema privado são caras e racionadas, conforme evidenciam as Tabelas 1 e 2 abaixo³:

Tabela 1: Média das Taxas de Juros Efetivas Mensais Praticadas por Bancos Comerciais para Financiamento de Capital de Giro

Tipo	Média das Taxas de Juros Efetivas ao Mês (%)	
	(sem encargos)	(com encargos)
Pré-fixado	3,24	3,44
Pós-fixado	2,4	2,53
Taxas Flutuantes	2,2	2,35

FONTE: Banco Central do Brasil.

Tabela 2: Taxas de Operação de Crédito (Pessoa Jurídica, Capital de Giro Pós-fixado) 09/09/2002 a 13/09/2002

Pos.	Instituição	Taxa de Juros (sem encargos)			Encargos		Total (4) = (1)+(2)+(3)
		Mínima	Máxima	Média (1)	Oper. (2)	Fiscais (3)	
1	Banco Bonsucesso S.A.	0,00	4,72	0,85	0,00	0,14	0,99
2	Unibanco - União Bcos Bras S.A.	0,50	2,90	0,99	0,00	0,00	0,99
3	Bco Santander Brasil S.A.	0,99	3,22	1,26	0,00	0,13	1,39
4	Bco Industrial E COMERCIAL S.A	0,50	3,14	1,37	0,01	0,12	1,50
5	Bco Nossa Caixa S.A.	1,20	4,25	1,54	0,02	0,07	1,64
6	Bco Banestes S.A.	1,50	4,50	1,62	0,01	0,08	1,70
7	HSBC Bank Brasil SA Bco Multip	1,68	3,90	1,68	0,08	0,10	1,85
8	Bco ABN AMRO Real S.A.	1,39	6,50	2,40	0,01	0,09	2,49
9	BCO do Est. do RS S.A.	1,41	3,00	2,60	0,07	0,10	2,77
10	BRB - CFI S/A	1,50	7,15	2,90	0,00	0,10	3,00
11	Bco Schahin S.A.	1,68	4,94	2,93	0,00	0,14	3,08
12	Caixa Economica Federal	2,00	4,23	2,91	0,18	0,09	3,18
13	Bco do Est. de SC S.A.	3,10	3,10	3,10	0,04	0,07	3,21
14	Ibibank S.A. - BCO Multiplo	2,12	4,49	3,49	0,00	0,10	3,58
15	BCO Bradesco S.A.	3,30	5,50	4,30	0,08	0,08	4,46
16	BRB - Bco de Brasilia S.A.	1,70	4,60	4,44	0,05	0,10	4,59

Obs.: As taxas efetivas mês resultam da capitalização das taxas efetivas-dia pelo número de dias úteis existentes no intervalo de 30 dias corridos, excluindo-se o primeiro dia útil e incluindo o último. Caso a data final seja dia não útil, será considerado o próximo dia útil subsequente. Caso alguma instituição não apareça no ranking, ou ela não opera na modalidade ou não prestou informação para todo o período, estando, neste segundo caso, sujeita às penalidades previstas na legislação vigente. Verificar a posição individual da instituição.

FONTE: Banco Central do Brasil.

³ Acrescente-se, ainda, que as taxas de juros praticadas para as micro e pequenas empresas costumam ser superiores às médias apresentadas, pois o risco é considerado maior quando quem solicita o crédito é uma empresa desse porte.

Por outro lado, as linhas oferecidas pelo sistema financeiro público (envolvendo, na Bahia, o BNDES, o Banco do Nordeste e a Desenbahia) são predominantemente voltadas para investimentos de longo prazo.

Uma experiência em nível estadual de financiamento de capital de giro é o *Micro Gerais*, programa implementado em Minas Gerais e que oferece elementos interessantes para formatação de um programa similar no estado da Bahia. A seção 6 discutirá os seus principais pontos.

6. Experiência de Micro Gerais

É interessante observar a alternativa encontrada pelo estado de Minas Gerais para enfrentar o problema ora discutido. Naquele Estado, foi desenvolvido o Programa de Fomento ao Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte do Estado de Minas Gerais (Micro Gerais), que assegura tratamento administrativo, tributário, creditício e de desenvolvimento empresarial diferenciado e simplificado às empresas do setor. Este Programa foi inicialmente criado pela Lei Estadual nº 12708/1997. Contudo, essa lei foi revogada pela Lei Estadual nº 13437/1999, regulamentada pelo Decreto nº 40987/2000, que compõe atualmente a legislação mineira que trata do Micro Gerais.

De acordo com a legislação relativa ao Programa, os contribuintes nele enquadrados podem abater do ICMS devido no período o valor correspondente ao depósito efetuado em benefício do Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de Minas Gerais – FUNDESE. O Programa prevê ainda políticas de estímulo ao emprego, à capacitação gerencial e profissional, e ao investimento em novas tecnologias, todas elas fundadas em abatimento do ICMS.

Na Bahia, já se tentou instituir um programa semelhante (Credifácil Bahia), que visava o desenvolvimento das micro e pequenas empresas locais, contribuintes de ICMS, através de suporte de crédito especial e a partir da utilização do FUNDESE, com o objetivo de incentivar a formalização dos micro e pequenos negócios no estado e promover a profissionalização e investimento em infra-estrutura tecnológica de escritórios de contabilidade.

Efetivamente, o Credifácil não pôde ser implementado pela possibilidade jurídica de ser entendido como um programa que propiciava renúncia fiscal. Ainda assim, um acompanhamento mais criterioso do Micro Gerais poderia sugerir uma nova proposta nesta linha, à medida que se verificasse como o programa mineiro lidou com esses entraves jurídicos.

As experiências internacionais também podem fornecer importantes subsídios para um plano de ação para as MPEs no estado da Bahia. Os casos dos Estados Unidos, Itália, México e Japão serão descritos, a seguir.

7. Experiências Internacionais⁴

Programas de Crédito

Segundo PUGA (2002), a forma como cada país implementa as suas políticas de apoio às micro, pequenas e médias empresas varia em função dos diferentes papéis dessas empresas e das condições econômicas enfrentadas. Nos Estados Unidos, essas empresas visam basicamente assegurar o livre mercado. Na Itália, são fundamentais para fomentar políticas visando diminuir as desigualdades regionais. Em Taiwan, elas são vistas principalmente como estruturas capazes de responder rapidamente a mudanças na demanda mundial, gerando inovações. Ou seja, enquanto nos Estados Unidos busca-se garantir o acesso ao crédito a todas as empresas que apresentem projetos rentáveis, na Itália são incentivadas as regiões menos desenvolvidas do país e promovida a criação de empresas em tais regiões. Em Taiwan, sobressaem os esforços para transferir tecnologia para as micro, pequenas e médias empresas e o apoio à criação de parques científicos.

Japão

O *Shoko Chukin Bank* (79,8% do capital controlado pelo Governo Japonês e 20,2%, por um grupo de cooperativas) incentiva as MPMEs a organizarem e fornecerem apoio financeiro às cooperativas associadas, através do apoio à produção, processamento e vendas em conjunto, de repasse e diretamente aos seus membros. Entre as iniciativas do banco, figuram o apoio a novas empresas e atividades produtoras de inovações; investimentos no exterior; e a revitalização de empresas. No apoio a investimentos diretos no exterior, por exemplo, o limite máximo do empréstimo é de US\$ 20 mil, com um prazo máximo de amortização de 15 anos. No início de 2002, as taxas de juros do programa estavam entre 1,45% e 1,70% ao ano, dependendo do prazo do empréstimo. No caso de apoio à capitalização da filial no exterior, o valor máximo do empréstimo pulava para US\$ 57 mil, incluindo capital de giro de pelo menos US\$ 20 mil.

⁴ As informações constantes desta seção foram extraídas dos trabalhos elaborados por PUGA (2000) e PUGA (2002).

Tabela 3: Principais Programas de Empréstimo do JFS(Japan Finance Cooperation for Small Business)

Empréstimos ⁵	Limite do Empréstimo ⁶	Período de Amortização	
		Capital de Giro	Investimentos
De Propósito Geral	US\$ 3,3 mm (sendo US\$ 1,9 mm para capital de giro)	5 anos	7 anos
De Propósito Específico			
Apoio a Novas Empresas ⁷	US\$ 4,7 mm	7 anos	15 anos
Apoio a Inovações	US\$ 5,7 mm	7 anos	15 anos
Apoio a Empresas em Dificuldades	(entre US\$ 633 mil e US\$ 3,8 mm) ⁸	7 anos	-

Fonte: JFS apud PUGA (2002).

México

No México, o crédito às micro, pequenas e médias empresas é disponibilizado através do Crédito Pyme, programa operado pela NAFIN (Nacional Financiera), que financia as necessidades de capital de giro e de investimentos em ativos fixos de novas empresas e de MPMEs com pelo menos três anos de atividade. As taxas de juros são fixas e, segundo a própria NAFIN, as menores praticadas no mercado financeiro. São exigidas apenas garantias pessoais, além do bem adquirido (no caso de investimentos em ativos fixos). Não são exigidas garantias hipotecárias.

Tabela 4: Características do Programa Crédito MPMEs

Características	Novas Empresas		MPMEs em Atividade	
	Capital de Giro	Investimento	Capital de Giro	Investimento
Prazo Máximo de Amortização	18 meses	36 meses (com 4 meses de carência)	18 meses	36 meses
Valor dos Empréstimos*				
- máximo	US\$ 32,8 mil	US\$ 43,7 mil	US\$ 54,6 mil	US\$ 54,6 mil
- mínimo	US\$ 5,4 mil	US\$ 5,4 mil	US\$ 5,4 mil	US\$ 5,4 mil

* US\$ / pesos = 9,16 (abril de 2002).
FONTE: NAFIN apud PUGA (2002).

No que se refere ainda ao apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas mexicanas, destacam-se os financiamentos simplificados concedidos pelo *Bancomext*, que exigem garantia hipotecária de imóveis próprios ou de terceiros, em zonas urbanas, com uma cobertura de 1,5 para 1, no caso do apoio ao capital de giro, e de 1 para 1, no financiamento à compra de equipamentos. Caso a empresa tenha menos de 1 ano de experiência exportadora, a cobertura aumenta, 2 para 1 para capital de giro e 1,5 para 1 para equipamentos.

O *Bancomext* também disponibiliza créditos para pequenas exportadoras de bens manufaturados, no valor de até US\$ 50 mil. Nesse caso, não são exigidas garantias reais,

⁵ Para empréstimos através de agentes o limite máximo do apoio é de US\$ 949 mil, as demais condições são iguais.

⁶ Taxa de câmbio: 126,4 iene/US\$

⁷ Para empresas com alto potencial de crescimento estabelecidas nos últimos 7 anos.

⁸ US\$ 633 mil para empresas com problemas temporários de capital de giro; US\$ 1,2 mm para empresas com problemas causados pela quebra de outras firmas; US\$ 1,6 mm para empresas com problemas de relacionamento com instituições financeiras; US\$ 3,8 mm para empresas com quedas temporárias nas vendas, lucros etc.

apenas a cessão dos direitos de cobrança das exportações da empresa e garantias pessoais. Também desconta contas a cobrar de pessoas físicas ou empresas cujas exportações contêm seguro de crédito, que pode ser obtido no próprio Banco. O Bancomext possui ainda um programa de apoio ao capital de giro específico para empresas de *software*, além de prestar serviços de assessoria, capacitação e assistência técnica, conforme se observa na Tabela 5.

Tabela 5: Características dos Programas de Apoio Financeiro às MPMEs do Bancomext

	Capital de Giro	Equipamentos
Valor dos Empréstimos	US\$ 250 mil	US\$ 250 mil
Nível de Participação	Até 90%	Até 85%
Prazo de Amortização	Até 3 anos	Até 7 anos (sem carência)

FONTE: Bancomext *apud* PUGA (2002).

Estados Unidos

Os Programas são da alçada do *Small Business Administration* (SBA). O principal programa é o *Loan Guaranty Program*, que é voltado tanto para empresas novas quanto para as empresas em operação. Para estas últimas, dentre outras linhas, o programa oferece financiamento de recebíveis e aumento do capital de giro. De acordo com PUGA, o tamanho de empresa qualificada para a assistência financeira da SBA varia conforme a classificação na indústria. Em especial, são analisados o grau de competição da indústria, o tamanho médio das empresas, a distribuição das empresas por tamanho, os custos de início das atividades e as barreiras à entrada.

As linhas de capital de giro do *Loan Guaranty Program* são:

- ***Cap Lines***: objetiva satisfazer as necessidades cíclicas e de curto prazo de capital de giro das pequenas empresas. O prazo máximo de maturação do empréstimo é de cinco anos. Os ativos utilizados pelas empresas como colaterais são os de curto prazo financiados pelo empréstimo;
- ***International Trade Loan Program***: voltado para empresas atuantes no comércio internacional, que estão se preparando para exportar ou que tenham sido prejudicadas por importações competitivas. Os empréstimos são destinados a capital de giro e para aquisição de instalações, máquinas e equipamentos. Os bancos possuem direito soberano de retenção sobre os ativos financiados, não sendo aceitos como colaterais os ativos que não estejam localizados nos Estados Unidos;
- ***Exporting Working Capital Program***: auxilia os exportadores na obtenção de capital de giro de curto prazo para compra de matérias-primas e produtos acabados para exportação; pagamento de materiais e trabalhadores empregados na produção; cobertura a cartas de crédito; e aquisição de propriedades e imóveis utilizados na produção (não pode ser utilizado na compra de imóveis que tenham fins de investimentos). Nesse programa, a SBA atua em conjunto com o Export-Import Bank, que passa a conceder as garantias para empréstimos acima de certo valor. O programa

é bastante simplificado e cada pedido é analisado em 10 dias. O órgão garante até 90% do principal e dos juros. O prazo de maturação do empréstimo iguala-se ao ciclo da transação (ou seja, o tempo para gerar o produto para exportação) ou ao prazo da carta de crédito, que em geral é de até 12 meses. O prazo de maturação para financiamento de capital de giro não pode ultrapassar sete anos. Os empréstimos são garantidos com um direito soberano de retenção sobre os colaterais associados ao negócio que está sendo financiado. Em geral, os estoques produzidos e os recibos gerados pela exportação que foi financiada são considerados um colateral adequado. Quando necessário, pode ser considerado também o direito de retenção sobre outros ativos da empresa. Geralmente, são solicitadas garantias pessoais dos detentores de pelo menos 20% da empresa.

Arranjos Produtivos Locais

Em algumas das experiências relatadas, o crédito foi direcionado aos arranjos produtivos locais, conforme será descrito a seguir:

Nos Estados Unidos, foram identificados arranjos produtivos ligados ao setor de informática, a exemplo das experiências localizadas no Vale do Silício, na Califórnia; Austin; Seattle; Boston (Rota 128); São Francisco; Washington D.C.; Nova Iorque; e Los Angeles. Na Itália, destacam-se os arranjos produtivos da Emilia Romagna, no qual opera um consórcio de 23 cooperativas de garantia de crédito, e um outro que atende as indústrias e apóia 12 cooperativas de aval de crédito da região. Há ainda uma agência de desenvolvimento econômico, que tem por finalidade a implementação de uma política industrial em nível local. Nos anos 80, essa agência implantou uma rede de centros especializados dedicados a suprir as demandas das empresas da região. Com a política de implantação de arranjos produtivos locais, as micro, pequenas e médias empresas da Emilia Romagna, também conhecida como Terceira Itália, conseguiram obter economias de escala similares às das grandes empresas.

O México conta com o Programa de Desenvolvimento de Provedores, cujo objetivo é apoiar as micro, pequenas e médias empresas que apresentem contrato ou ordem de serviço para fornecimento a grande empresa ou instituição do governo (Tabela 6).

Tabela 6: Características do Programa de Desenvolvimento de Provedores de Grandes Empresas

Prazo de Amortização	Até 2 anos
Valor dos empréstimos	50% do valor do contrato, limitado a US\$ 218* mil por empresa
Taxa de Juros	Fixas, dependendo da instituição financeira
Garantias	Contrato de fornecimento mais aval dos acionistas (sem garantia real)

*dois milhões de pesos (1 US\$ = 9,16 pesos – abril de 2002)
Fonte: Nafin apud PUGA (2002)

8. Elementos para elaboração de um programa de capital de giro

Considerando os elementos discutidos anteriormente, nesta seção serão propostas algumas diretrizes para formatação de um programa para apoio a micro e pequena no estado da Bahia, a ser implementado pela Desenbahia:

Linha de Financiamento

Para viabilizar o financiamento de capital de giro a custos baixos para micro e pequenos empresários, a Desenbahia poderia criar uma linha de crédito especial utilizando recursos próprios, cujas taxas poderiam ser equivalentes às praticadas nos Certificados de Depósito Interbancário, que correspondem ao custo de oportunidade dos recursos, mais um *spread* a ser definido de acordo com o *rating* de crédito. Considerando um cenário no qual a taxa do CDI seja de 18% ao ano, um *spread* de aproximadamente 7% viabilizaria uma taxa de juros mensal inferior a 2%, o que já representaria condições bem mais vantajosas para o empresário do que as taxas médias praticadas pelo mercado (Tabelas 1 e 2).

Tal linha de financiamento teria como pontos negativos para o órgão gestor um maior risco e custos fixos de análise mais elevados, uma vez que os projetos apresentados seriam de menor porte. Estes custos poderiam ser minimizados com o desenvolvimento de sistemas informatizados, similares aos utilizados para a análise de microcrédito. Poder-se-ia, também, buscar uma parceria com o SEBRAE para a operacionalização desta linha de financiamento, transferindo àquela entidade a responsabilidade pela análise dos projetos e dividindo com ela os resultados.

Garantias

As garantias a serem exigidas dos beneficiários constituem-se em obstáculo à formulação de programas de concessão de crédito, em razão da atual legislação sobre falências e à tendência da Justiça de sobreproteger os tomadores de crédito. Para superar esse problema, seriam necessárias novas leis que facilitassem a execução de garantias. Caso isso ocorra, pode-se pôr em prática alternativa como a que o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade propõe: fomento à implantação de entidades especializadas no risco de operações de crédito para as micro e pequenas empresas. A idéia seria a substituição dos atuais fundos de aval por uma indústria privada de garantia às operações de crédito aos micro e pequenos negócios, com a presença apenas eventual e minoritária de entidades estatais ou para-estatais. Enquanto soluções como esta, que exigem primeiro modificações em leis federais e uma mudança de mentalidade da Justiça, não podem ser implementadas, resta avaliar o que a Desenbahia e o Governo do Estado podem viabilizar diante da conjuntura atual.

Atualmente, são exigidas garantias equivalentes a, no mínimo, 1,3 vezes o valor financiado, sendo que o BNDES, por intermédio do FGPC, garante até 80% do financiamento. As garantias que o mutuário oferece são, via de regra, reais, mas o imóvel onde ele reside dificilmente é aceito, uma vez que, por se constituir em bem de família, há obstáculos legais quase intransponíveis para retirar tal imóvel do mutuário, em caso de inadimplência.

Mesmo com a existência do FGPC, os micro e pequenos empresários reclamam do custo para se ter acesso a esse serviço. Diante do impasse, duas soluções poderiam ser articuladas. A primeira seria criar um fundo local de aval, nos moldes do FGPC, mas com um custo menor para o empresário. Este fundo poderia ser viabilizado com recursos do FUNDESE, por exemplo. A segunda seria passar a aceitar recebíveis como garantia. Esta alternativa, que seria a mais pertinente em razão da maior liquidez desse tipo de garantia, tem como empecilho a viabilização da cobrança de recebíveis (que são títulos de curto prazo) como garantia de longo prazo, como normalmente são contratados os créditos.

Paralelamente à alternativa de se passar a aceitar recebíveis como garantia, poder-se-ia aproveitar a idéia do IETS de criação, em parceria com o SEBRAE, de fundos de recebíveis para evitar o desconto antecipado de duplicatas, cheques e contratos de venda dos mutuários, junto a bancos, *factorings*, fornecedores, e conseqüentemente, viabilizar menores taxas de juros.

Crítérios para liberação do crédito

Conforme discutido anteriormente, um dos principais fatores de insucesso empresarial para as micro, pequenas empresas, em Salvador, é a falta de capacitação gerencial do empresário e o pouco conhecimento do mercado. Dessa forma, uma melhor qualificação gerencial do cliente da Desenbahia poderia diminuir o risco de crédito do financiamento. Um exemplo pertinente pode ser observado no Banco do Nordeste, em que a instituição vincula a liberação do crédito a um treinamento do cliente para que ele tenha um melhor conhecimento da atividade a ser desenvolvida. A Desenbahia poderia instituir um critério semelhante. Neste caso, o treinamento poderia ser implementado em parceria com o SEBRAE, que possui a *expertise* e a capilaridade necessárias.

Público-Alvo

Um dos objetivos básicos do Programa é determinar se a concessão de crédito deve ser instituída de forma indiscriminada ou direcionada para os setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do estado. Neste último caso, o foco do Programa deveria privilegiar empreendimentos que busquem o adensamento das cadeias produtivas locais.

A forma de estimular o preenchimento e fortalecimento de elos dessas cadeias produtivas é orientar a política de crédito para os arranjos produtivos existentes ou a serem constituídos. Em recente estudo, Santos e Guarnieri (2000) sustentam que o acesso ao crédito proveniente dos mecanismos tradicionais de financiamento é o grande entrave ao desenvolvimento das micros e pequenas empresas, sendo necessário, portanto, desenvolver novas formas de apoio creditício em função das características diferenciadas das empresas participantes de cada arranjo.

Os APLs, como aglomeração local de empresas em uma mesma atividade, permitiriam economias externas e de escala e ganhos de competitividade para as micro e pequenas empresas, através da redução dos custos operacionais – compra de matéria-prima em conjunto, uso compartilhado de equipamento rateio de custos de treinamento e capacitação de mão-de-obra e compartilhamento de custos de logística e distribuição – e da diminuição do risco do empreendimento.

A adoção de programas de crédito para micros, pequenas e médias empresas, por sua vez, além do caráter seletivo dirigido aos segmentos considerados estratégicos, deve incentivar as inovações tecnológicas e a criação de um ambiente institucional de cooperação como mecanismos fundamentais para possibilitar a formatação de um amplo programa de desenvolvimento dos arranjos produtivos no estado da Bahia.

Vale observar, no entanto, que a economia baiana parece apresentar um potencial expressivo de desenvolvimento de arranjos produtivos razoavelmente integrados. Alguns setores se destacariam como possibilidades de formação de arranjos produtivos, tais como: a indústria automobilística; indústria de transformação plástica e serviços de educação, saúde e industriais (Cavalcante, 2002).

Recentemente, o MCT/FINEP selecionou 80 APLs no país para implantação de plataformas tecnológicas de incentivo a inovação, com o objetivo de “promover a interação entre empresas, universidades, entidades e demais agentes para identificar os principais entraves tecnológicos que impedem o desenvolvimento das regiões e, a partir daí encontrar soluções” (Macedo, 2002). No estado da Bahia foram identificados cinco arranjos produtivos, a saber: rochas ornamentais; fruticultura irrigada; cacau; sisal; e Complexo Agroindustrial de Caprino-ovinocultura do Semi-Árido, a serem implementado pela Fundação Baiana de Amparo a Pesquisa – FAPESB. É preciso ter em mente, entretanto, que após o levantamento indicado na próxima sub-seção novos arranjos e núcleos produtivos locais poderão ser selecionados.

Levantamento dos Arranjos e Núcleos Produtivos Locais

O presente estudo recomenda um mapeamento mais detalhado para definir os arranjos produtivos locais que poderiam ser considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico do estado, a exemplo da experiência do Governo do Ceará em que foi

realizada uma pesquisa buscando identificar APLs no estado. A partir desses resultados, a política de concessão de incentivos fiscais e financeiros no Ceará passou a ser orientada para a cadeia produtiva visando a construção de vantagens locais e dinâmicas (Rocha, 2002).

A pesquisa trabalhou com duas categorias básicas: a de Núcleo Produtivo Local (NPL), que se refere simplesmente às aglomerações de micro e pequenas empresas, e a de Arranjo Produtivo Local (APL), que se relaciona ao núcleo produtivo ou aglomeração, em seu estado de organização social e institucional. Na definição das aglomerações foram considerados fatores como capital social, organização produtiva e articulação político-institucional, que articulados entre si formam o denominado “Arranjo Produtivo”, devendo ser específico para cada Núcleo Produtivo e evolucionário para todos os Núcleos (<http://www.ced.ce.gov.br>).

O levantamento do Governo do Ceará identificou 37 Núcleos e Arranjos Produtivos Locais, o que representa 6.861 produtores e 35.828 empregos diretos. Essas aglomerações referem-se a 17 setores, a saber: artesanato, cachaça, calçados, camarão, cerâmica, confecções, doces, fruticultura irrigada, jóias folheadas, lagosta, leite bovino, mel de abelha, metal-mecânico, móveis, queijo, redes e turismo. A grande maioria, das unidades produtivas encontradas nessas aglomerações, é composta por micro e pequenas empresas, havendo, em alguns casos, a presença de empresas de médio porte que, muitas vezes, exercem um importante papel de liderança (<http://www.ced.ce.gov.br>).

Um mapeamento semelhante para a Bahia, além de urgente e necessário, deverá exigir uma articulação mais ampla com outros órgãos do estado como Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM), Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ), como possíveis usuários dessas informações. Acredita-se que as ações de crédito, para os arranjos produtivos locais terão mais efetividade se associadas às políticas de incentivos estaduais.

Fontes Consultadas

Bibliografia

CAVALCANTE, L. R. Economia Baiana: Configuração Estrutural, Desempenho Recente e Perspectivas. *Revista de Planejamento Estratégico*. Edição Experimental. Circulação Interna Desenbahia, Dezembro de 2002

COELHO, L. *Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas em Salvador: fatores determinantes do sucesso e insucesso empresarial*. Salvador, SEBRAE/BA, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS). Criação de um Ambiente Favorável aos Micro e Pequenos Negócios e à Redução da Pobreza. In:

SEBRAE. *Pequenos Negócios e Desenvolvimento: propostas de políticas públicas para a redução da desigualdade e geração de riquezas*. SEBRAE, setembro de 2002. Disponível em www.sebrae.org.br.

MACEDO, W. Perspectivas para a Atuação do BNDES no Período 2003-2005. *Revista de Planejamento Estratégico*. Edição Experimental .Circulação Interna Desenbahia, Dezembro de 2002

PUGA, F. Experiência de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan. Rio de Janeiro, BNDES, *Texto para Discussão*, n.75, 2000.

PUGA, F. Apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, Japão e México. Rio de Janeiro, BNDES, *Texto para Discussão*, n.96, 2002.

ROCHA, G. *Velhos instrumentos, enfoque inovador: combinando subsídios fiscais e desenvolvimento local – o caso do Ceará*. Salvador, Anais do XXII Simpósio de Gestão de Inovação Tecnológica, 2002.

SEBRAE. Os Pequenos como Base para um Modelo de Desenvolvimento Sustentável. In: SEBRAE. *Pequenos Negócios e Desenvolvimento: propostas de políticas públicas para a redução da desigualdade e geração de riquezas*. SEBRAE, setembro de 2002. Disponível em <http://www.sebrae.org.br> capturado 30 de setembro de 2002.

SRF A Experiência Brasileira na Tributação das Micro e Pequenas Empresas disponível em www.receita.fazenda.gov.br. capturado 30 de setembro de 2002.

Sites Consultados

www.ced.ce.gov.br

www.sebrae.org.br

www.fazenda.gov.br

www.sefaz.ba.gov.br

Entrevistas:

- Lielson Coelho – Professor da UFBA e Consultor da LC informações estratégicas
- Moacir Vidal – Presidente da Associação das Pequenas e Microempresas de Salvador
- Santiago Campo – Presidente da Associação de empresários do Comércio